



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka a ve věci

žalobkyně: **P. F.**

bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Davidem Junkem
sídlem Cukrovarnická 649/39, 160 00 Praha 6

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**

sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 14. 7. 2023, č. j. 093683/2023/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda měla být dodatečně povolena zemědělská stavba *Objekt A – provozní budova* na pozemku parc. č. XA v katastrální území X (dále jen „stavba“ nebo „objekt A“). Podle správních orgánů je umístěna v rozporu s platným územním plánem

obce Hýskov (dále jen „územní plán“), konkrétně jeho regulativy pro využití zemědělských půd, zatímco podle názoru žalobkyně zde rozpor s regulativy územního plánu není.

II. Průběh řízení před správními orgány

2. Městský úřad Beroun (dále jen „stavební úřad“) dne 8. 7. 2016 při výkonu stavebního dozoru zjistil, že žalobkyně vybudovala stavbu bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Zahájil proto řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.
3. Dne 2. 11. 2016 žalobkyně požádala o dodatečné povolení stavby, a to jak vlastního objektu A, tak i souvisejících objektů (objekty B, D, E, F a G pro hospodářská zvířata), oplocení pozemku a jeho terénních úprav. Ze stavebně-technického hlediska byl objekt A proveden jako budova založená na betonových patkách s obdélníkovým půdorysem 11,65 x 6,15 metru s jedním nadzemním podlažím, půdou a sedlovou střechou s výškou hřebene cca 6,25 metru. Převážně byla budova řešena jako dřevostavba bez zavedené elektřiny a vodovodu, pouze kolem komínu a krbových kamen byla opatřena nehořlavou konstrukcí (plné zdivo, betonová podlaha). Stavba sloužila výlučně jako provozní budova v rámci zemědělského komplexu pro rostlinnou a živočišnou výrobu, myslivost a související činnosti. Konkrétně byla určena pro „*předpěstování sadby a jako stanoviště obsluhy zvířat*“. Neměla sloužit pro bydlení ani pro rekreaci (část A.4 projektové dokumentace). V podání ze dne 26. 6. 2021 žalobkyně upřesnila, že stavba slouží k zemědělské prvovýrobě ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona, a to k pěstování a zimování vinné révy v květináčích. Vytápění stavby na požadovanou zimovací teplotu 5 až 10 °C zajišťovala kachlová kamna.
4. Stavební úřad vydal v průběhu správního řízení několik rozhodnutí, jimiž žádost o dodatečné povolení v rozsahu týkajícím se objektu A zamítl. K odvolání žalobkyně byla tato rozhodnutí žalovaným opakovaně rušena (zpravidla v odvolacím, ale částečně i v přezkumném řízení). Související objekty, terénní úpravy a oplocení pozemku stavební úřad dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 10. 6. 2021, č. j. MBE/03622/ 2021/VYST-SchL, které ve vztahu k těmto objektům nabylo právní moci dne 25. 3. 2022 (*uvedené rozhodnutí zůstalo napadeným rozhodnutím nedotčeno – pozn. soudu*).
5. Naposledy stavební úřad zamítl žádost o dodatečné povolení objektu A rozhodnutím ze dne 10. 5. 2023, č. j. MBE/37317/2023/VYST-BrT (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), s odůvodněním, že tato stavba odporuje platnému územnímu plánu. Pozemek parc. č. XA, na kterém se stavba nachází, je územním plánem zařazen do nezastavěného území mezi plochy NZt – zemědělská půda – louky, pastviny a extenzivní sady (dále jen „plochy NZt“), pro které platí následující regulativy:

„Hlavní využití: pozemky zemědělského půdního fondu využívané pro zemědělskou produkci

Přípustné využití: [...] drobná architektura [...]

Podmíněně přípustné využití: [...] nezbytné stavby a zařízení pro skladování zemědělských plodin či pro úkryt hospodářských zvířat, pokud by jejich umístění v zastavěném území či zastavitelných plochách vyvolávalo nepřiměřené provozní obtíže [...]

Nepřípustné využití: veškeré stavby, zařízení a jiná opatření nesouvisející s hlavním, přípustným, popřípadě podmíněně přípustným využitím – tímto je umístění těchto

staveb, zařízení a jiných opatření ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona výslovně vyloučeno [...],

vinice [...].“

Stavební úřad shledal, že objekt A o zastavěné ploše 71,65 m² nelze považovat za drobnou architekturu, kterou územní plán rozumí např. „městský mobiliář, přístřešky, pergoly, altány, turistické informační tabule a rozcestníky, sochy a výtvarná díla, drobné sakrální stavby (kapličky, boží muka).“ Pěstování vinné révy v květináčích pak nijak nesouvisí s primární produkční funkcí plochy NZt, a proto nelze objekt A pokládat ani za nezbytnou stavbu pro skladování zemědělských plodin, jejíž umístění by bylo na daném pozemku podmíněně přípustné. Louky, pastviny, trvalé travní porosty ani extenzivní sady nejsou určeny k pěstování vinné révy. K předpěstování a uskladnění sazenic lze využít zastavitelné plochy či zastavěné území, aniž by to žalobkyni způsobilo nepřiměřené provozní potíže. Přípustné pak podle regulativů pro plochu NZt není ani využití objektu A jako stanoviště pro obsluhu zvířat, tedy jako zázemí pro osoby pečující o zvířata. Umístění zemědělských staveb v nezastavěném území ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona přitom územní plán výslovně vylučuje. Stavební úřad proto shledal, že stavba nesouvisí s hlavním, přípustným ani podmíněně přípustným využitím plochy NZt, a nelze ji tak dodatečně povolit. S vědomím, že soulad stavby je třeba posuzovat podle aktuálně platného územního plánu, stavební úřad dodal, že stavba nebyla v souladu ani s předchozím územním plánem, neboť neměla přímou vazbu na obhospodařovanou zemědělskou půdu.

6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 7. 2023, č. j. 093683/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl. Žalovaný upozornil na to, že soulad stavby bylo nutné posuzovat s územně plánovací dokumentací platnou ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí. Zcela se přitom ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že stavba je v rozporu s regulativy územního plánu pro plochy NZt.
7. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) spojenou s návrhem na zrušení části územního plánu. V části týkající se tohoto návrhu soud věc usnesením ze dne 13. 10. 2023, č. j. 51 A 79/2023-24, 51 A 83/2023-1, vyloučil k samostatnému projednání, neboť nebylo zřejmé, že by důvody uváděné pro zrušení napadeného rozhodnutí byly skutečně důsledkem aplikace právě těch regulativů územního plánu, které žalobkyně (navrhovatelka) navrhovala zrušit. Návrh na zrušení části územního plánu tudíž nebylo žádoucí posuzovat v rámci incidenčního přezkumu ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. společně s napadeným rozhodnutím. Usnesením ze dne 14. 11. 2023, č. j. 51 A 83/2023-10, pak byl tento návrh odmítnut pro opožděnost. Soud proto nyní přezkoumává toliko rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení objektu A.

III. Obsah žaloby

8. Žalobkyně v žalobě namítá, že řízení o dodatečném povolení stavby trvalo celkem 7 let, během nichž nebyly správní orgány schopny efektivně realizovat své pravomoci. V mezidobí byl přijat nový územní plán, který i přes připomínky žalobkyně zakázal v dotčené lokalitě pěstování vinné révy, aniž by pro to reálně existoval jakýkoliv veřejný zájem. Žalobkyně nabyla areál farmy *U dvou pštrošů* v legitimním očekávání, že jej bude moci běžným způsobem využívat. Ostatně jiná farma vzdálená od stavby cca 700 metrů, jejíž součástí je hala pro uskladnění zemědělských plodin a půdorysů 70 x 21 metru a výšce 6,5

metru, je nyní legálně ve výstavbě. Zamítnutím žádosti o dodatečné povolení stavby tak správní orgány nepřipustně zasáhly do jejího vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

9. Žalobkyně rovněž namítá, že stavební úřad nedbal závazného právního názoru žalovaného vyjádřeného ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 5. 12. 2022, č. j. 14118/2022/KUSK (dále jen „rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2022“), a nevyžádal si k posouzení věci závazné stanovisko orgánu územního plánování. Žalobkyni tak byla zkrácena na svých procesních právech, neboť jí bylo znemožněno určit konkrétní podobu a obsah dané žádosti, zejména doložit okolnosti týkající se charakteru stavby a jejího reálného využití.
10. Žalobkyně má dále za to, že stavební úřad vyložil regulativy územního plánu obce Hýskov nepřiměřeně restriktivně. Stavební úřad dostatečně neodůvodnil, v čem konkrétně způsob užívání objektu A odporuje této územně plánovací dokumentaci. Jednak není zřejmé, proč nelze objekt A považovat za drobnou architekturu, jejíž realizace je na plochách NZt obecně přípustná. Městským úřadem zmiňovaný altán jako příklad drobné architektury totiž může svými rozměry dosahovat parametrů menšího domu. Stavební úřad dále nezohlednil notorietu, že v objektu A lze skladovat zemědělské plodiny a krmivo pro lesní zvěř, což územnímu plánu nijak neodporuje. Podle žalobkyně je objekt A ve skutečnosti zemědělskou stavbou, která dotváří nezastavěnou plochu, částečně ji ohraničuje a reálným využíváním ji vhodně doplňuje. Žalobkyně navíc v zastavěném území žádný pozemek (kromě bytu ve třetím podlaží bez výtahu) nevlastní, a proto neobstojí tvrzení stavebního úřadu, že by jí přesunutí zemědělské prvovýroby nezpůsobilo nepřiměřené provozní obtíže. Jelikož správní orgány dostatečně nezhodnotily regulativy územního plánu a charakter stavby, jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná.
11. Žalobkyně dále požaduje, aby soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. zkoumal skutečný stav věci a přihlédl mj. ke zjištěním stavebního úřadu z prohlídky stavby konané dne 11. 4. 2023, podle kterých stavba odpovídá projektové dokumentaci a je užívána za účelem zemědělské výroby, tedy uskladnění sazenic vinné révy. Celá prohlídka byla fotograficky zdokumentována. V této souvislosti namítá, že správní orgány chybně hodnotily skutkový stav věci, ačkoliv disponovaly potřebnými podklady a informacemi.

IV. Další podání účastníků a průběh jednání

12. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě setrval na závěru, že objekt A odporuje územnímu plánu obce Hýskov, a proto jej nebylo možné dodatečně povolit. Skutečnost, že správní řízení trvalo sedm let, je dle žalovaného zapříčiněna jednáním žalobkyně, která doplňovala chybějící podklady a domáhala se obnovy řízení. Poukaz žalobkyně na sousední farmu nesnese srovnání, neboť žalobkyně postavila bez povolení vyžadovaného stavebním zákonem objekt, který odporuje platné územně plánovací dokumentaci. Žalovaný dále upozornil, že žalobkyně v návrhu na změnu územního plánu požadovala, aby na dotčeném pozemku mohla postavit „*služební byt pro majitele areálu*“, což odporuje jejímu tvrzení, že areál zamýšlí užívat pouze pro zemědělskou prvovýrobu.
13. Na vyjádření žalovaného reagovala žalobkyně replikou. V ní uvádí, že průtahy ve správním řízení nezapříčinila. Nepřiměřená délka řízení byla způsobena pouze laxním přístupem stavebního úřadu a jeho chybami. Skutečnost, že stavba byla provedena bez příslušného povolení vyžadovaného stavebním zákonem, bez dalšího nevylučuje legitimní očekávání žalobkyně, že bude moci své pozemky využívat s přihlédnutím k jejich účelu. Sousední hala

je dle žalobkyně ve skutečnost využívána jako krytá jízdná, nikoliv jako sklad zemědělských plodin, což však žalovaný přehlíží. V okolí se navíc nacházejí další objekty (např. sušárna bylinek paní T., ve které zároveň bydlí, či obrovský srub u lesa pana Ž.), které správním orgánům nevadí. Žalobkyně je proto přesvědčena, že správní orgány postupují vůči ní diskriminačně. Zmínku žalovaného o návrhu na změnu územního plánu pokládá žalobkyně za irrelevantní, neboť tomuto návrhu obec nevyhověla. V této souvislosti upozorňuje, že od počátku slouží objekt A k uskladnění sazenic vinné révy v květináčích, nikdy tomu nebylo jinak.

14. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce žalobkyně shrnul podstatné žalobní body, zdůraznil, že je běžnou praxí, aby při péči o hospodářská zvířata byl k dispozici i nějaký přístřešek pro personál, a současně připomněl, že objekty B až G byly kromě dodatečného povolení v mezidobí již zkolaudovány. Zástupkyně žalovaného shrnula nosné důvody napadeného rozhodnutí a argumentačně je rozvedla, setrvala na důvodech pro zamítnutí.
15. Soud při jednání neprováděl žádné dokazování, neboť veškeré skutečnosti podstatné pro posouzení věci bylo možné zjistit z obsahu správního spisu. Součástí správního spisu je mj. žalobkyní zmiňovaný protokol stavebního úřadu ze dne 11. 4. 2023, č. j. MBE/28887/2023/VYST-BrT, o prohlídce stavby, a to včetně pořízené fotodokumentace. Vychází-li soud z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, a ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017-25, odst. 28]. Soud proto těmito listinami při jednání dokazování neprováděl. Pokud jde o žalobkyní připomínané zkolaudování objektů B až G, pak tuto skutečnost soud nepovažoval za nezbytné blíže ověřovat, neboť tato otázka není pro nyní posuzovanou věc podstatná, jelikož oprávnění užívat zmiňované objekty nemůže založit důvod pro dodatečné povolení objektu A, resp. založit jeho soulad s požadavky územního plánu. Jiné důkazní návrhy účastníci v průběhu soudního řízení nevznесли.

V. Posouzení věci soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
17. Žaloba není důvodná.
18. V daném případě nebyla stavba dodatečně povolena pro rozpor s regulativy územního plánu pro zemědělské plochy NZt.
19. Předně nelze přisvědčit námitce žalobkyně, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí kvůli absenci důvodů, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí (ve spojení s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25) je zcela zřejmé, z jakého skutkového stavu správní

orgány vycházely, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Zejména stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí velmi zevrubně rozebral jednotlivé regulativy pro plochy NZt a k jednotlivým námitkám žalobkyně srozumitelně odůvodnil, proč nepokládá objekt A z hlediska platné územně plánovací dokumentace za přípustný, a proto jej nemůže dodatečně povolit (str. 5-8 prvostupňového rozhodnutí). Z napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že na odvolací námitky žalobkyně bylo ze strany žalovaného dostatečným způsobem reagováno, byť způsobem pro žalobkyni nepříznivým (str. 4-7 napadeného rozhodnutí). Soud proto shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným.

20. Důvodná není ani výtka žalobkyně, že správní orgány chybně hodnotily skutkový stav věci. Z rozhodnutí obou stupňů je naopak zřejmé, že správní orgány učinily klíčová skutková zjištění o charakteru objektu A na základě žalobkyní předložené projektové dokumentace (konkrétně její části A.4), podle které je stavba určena výlučně pro „*předpěstování sadby a jako stanoviště obsluhy zvířat*“. Při kontrolní prohlídce konané dne 11. 4. 2023 pak stavební úřad ověřil, že stavba odpovídá projektové dokumentaci a je určena k pěstování sazenic vinné révy, čemuž odpovídá i pořízená fotodokumentace, na které jsou patrné květináče s naklíčenými révovými kmínky.
21. Uvedená skutková zjištění správních orgánů přitom žalobkyně v průběhu správního řízení nijak nezpochybňovala (viz odvolání žalobkyně ze dne 26. 6. 2021 a přiloženou *průvodní zprávu – doplněk ZPF* vypracovanou dne 18. 12. 2017 Ing. Pavlem Lešukem). A nečinila tak ani později v žalobě, naopak v replice k vyjádření žalovaného opakovaně zdůraznila, že objekt A od počátku slouží výlučně k „*zemědělské výrobě a zimování vinné révy*“, konkrétně k „*uskladnění vinné révy v květináčích*“. Z uvedeného je zřejmé, že mezi žalobkyní a správními orgány v zásadě ani není spor o skutkovém stavu, obě strany se ve skutečnosti rozcházejí spíše v hodnocení právních důsledků z něj plynoucích.
22. Argumentovala-li žalobkyně nepřiměřenou délkou správního řízení, soud připouští, že celková délka sedm let trvajícího řízení o dodatečném povolení stavby je skutečně excesivní a v rozporu s povinností vydat rozhodnutí ve lhůtě dle § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“), resp. zásadou rychlosti řízení ve smyslu § 6 odst. 1 téhož zákona. Celkovou délku řízení rozhodně nelze přičítat toliko k tíži žalobkyně z důvodu, že jí stavební úřad v počátku řízení prodloužil lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby. Pochopitelné je též rozhořčení žalobkyně z toho, že v průběhu řízení byla rozhodnutí stavebního řízení v odvolacím řízení opakovaně rušena, a žalobkyně tak žila několik let v nejistotě, zda bude objekt A dodatečně povolen či nikoliv. V této souvislosti soud podotýká, že žalovaným opakovaně uváděné důvody rušení předchozích zamítavých rozhodnutí stavebního úřadu nebyly nikterak přesvědčivé, neboť pochybení vytýkaná stavebnímu úřadu šla v daných případech zpravidla zkorigovat formou změny rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu] a nikoliv jeho zrušením.
23. Na druhou stranu je třeba mít na paměti, že zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí (srov. § 112 odst. 3 ve spojení s § 129 odst. 2 větou sedmou stavebního zákona) je lhůtou pouze pořádkovou, na jejíž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu. Překročení lhůty pro vydání rozhodnutí je sice vadou řízení, nikoli však takovou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí a v jejímž důsledku by bylo třeba žalobou napadené rozhodnutí zrušit [srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., rozsudky NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, odst. 19, ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 As 42/2019-50, odst. 26–28, a ze dne 7. 4. 2022, č. j. 10 As 338/2021-56, odst. 21]. Ani tato žalobní námitka tak není důvodná.

24. S délkou řízení úzce souvisí tvrzení žalobkyně, že v průběhu řízení byl předchozí územní plán obce Hýskov nahrazen územním plánem novým. Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely řízení o dodatečném povolení stavby rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005-36, č. 904/2006 Sb. NSS, a rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014-42, ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, odst. 16–17, a ze dne 9. 11. 2023, č. j. 9 As 81/2023-51, odst. 35). Správní orgány tudíž nepochybily, pokud při posouzení věci vycházely z územního plánu platného, resp. účinného v době vydání svých rozhodnutí, nikoliv z předchozího územního plánu platného v době podání žádosti o dodatečné povolení stavby.
25. Stavební úřad sice nad rámec nosných důvodů podotkl, že umístění objektu A na pozemku tehdy funkčně zařazeném mezi plochu *II.03 Krajinná zóna zemědělské produkce Z* by nebylo přípustné ani podle předchozího územního plánu (str. 8–9 prvostupňového rozhodnutí), nicméně jelikož pro jeho rozhodování byl závazný územní plán nový (z něhož vychází výrok prvostupňového rozhodnutí; viz předchozí odstavec), považuje soud za bezpředmětné se touto nad rámec vyslovenou úvahou stavebního úřadu blíže zabývat.
26. Soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle které si měl stavební úřad k posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací vyžádat závazné stanovisko orgánu územního plánování. Tato námitka je zřejmě založena na mylné interpretaci odůvodnění zrušujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2022, v němž žalovaný stavebnímu úřadu zejména vytkl, že vycházel toliko z vyjádření Městského úřadu Beroun jakožto orgánu územního plánování ze dne 13. 9. 2017, č. j. MBE/53095/2017/ÚPRR-SkO, aniž by si o souladu stavby s územním plánem učinil sám úsudek. V dalším řízení měl proto stavební úřad k této otázce zaujmout vlastní právní názor a zároveň odůvodnit, proč si „*k žádosti o dodatečné povolení stavby nevyžádal závazné stanovisko podle ustanovení § 96 b [sic!] stavebního zákona*“.
27. Ze správního spisu nicméně vyplývá, že stavební úřad si po vrácení věci k novému projednání vyžádal závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2018. Orgán územního plánování v závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2023, č. j. MBE/02247/2023/UPRR-VoK (dále jen „závazné stanovisko ze dne 30. 1. 2023“), pak shledal, že záměr není přípustný pro rozpor s regulativy územního plánu pro plochy NZ, neboť v „*krajinně zakládá areál živočišné zemědělské výroby*“ a má sloužit „*pro ukrytí investorky* [tj. žalobkyně – pozn. soudu] *před nepohodou*“. Pro posuzovanou věc je však podstatné, že si stavební úřad následně správně uvědomil, že předmětné závazné stanovisko nebylo k rozhodnutí ve věci vůbec potřeba (str. 4 prvostupňového rozhodnutí). Požadavek na závazné stanovisko orgánu územního plánování byl totiž do stavebního zákona zaveden až novelou č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018. Dosud pravomocně neskončená správní řízení, která byla zahájena před tímto datem – tj. i řízení o dodatečném povolení objektu A zahájené dne 2. 11. 2016 – se však měla dokončit podle dosavadních právních předpisů, které posouzení souladu záměru s územním plánem ponechávaly přímo stavebnímu úřadu (srov. přechodné ustanovení čl. II bodu 10 novely č. 225/2017 Sb.). Právě k tomuto posouzení stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí sám přistoupil. Zároveň zjištěním učiněným při prohlídce stavby konané dne 11. 4. 2023, že objekt A je využíván výlučně za účelem uskladnění sazenic vinné révy, odstranil dílčí nepřesnost závazného stanoviska ze dne 30. 1. 2023, podle kterého měl objekt A mj. sloužit

pro ukrytí žalobkyně před nepohodou (z části A.4 projektové dokumentace vyplývá, že k ochraně před nepohodou zvířat, nikoliv žalobkyně, nesloužil objekt A, nýbrž již dříve dodatečně povolené objekty B, D, F a G – pozn. soudu). V postupu stavebního úřadu při posouzení souladu stavby s platným územním plánem tudíž nelze spatřovat jakékoliv porušení procesních práv žalobkyně. Není rovněž pravdou, že by byl žalobkyni „odňat přímý vliv na konkrétní podobu a obsah dané žádosti.“ Charakter záměru (včetně rozsahu a účelu objektu A) určila sama žalobkyně v žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. v přiložené projektové dokumentaci, ze které stavební úřad v souladu s dispoziční zásadou při posouzení věci vycházel. Ani v tomto ohledu stavební úřad nijak nepochybil. Bylo totiž pouze na žalobkyni, jakým způsobem funkční využití jednotlivých stavebních objektů vymezení.

28. Lichá je rovněž stěžejní žalobní námitka, podle které správní orgány vyložily jednotlivé regulativy územního plánu nepřiměřeně restriktivně. Relevantní regulativy pro plochy NZt, jichž se týkala argumentace žalobkyně, jsou uvedeny v odst. 5 tohoto rozsudku.
29. Pokud jde o otázku, zda objekt A může představovat *drobnou architekturu*, jejíž umístění je na plochách NZt obecně přípustné, stavební úřad správně odkázal na výklad tohoto pojmu v textové části územního plánu [konkrétně v části 0. § 001 písm. c)], podle které se jím rozumí „[o]bjekty dotvářející veřejné prostranství, popř. obdobné rozsáhlejší nezastavěné plochy, zvyšující estetickou či uživatelskou hodnotu těchto ploch. Typicky jde o městský mobiliář, přístřešky, pergoly, altány, turistické informační tabule a rozcestníky, sochy a výtvarná díla, drobné sakrální stavby (kapličky, boží muka).“ Charakter drobné architektury tak musí korespondovat s uživatelskou hodnotou daných ploch, v případě ploch NZt tedy s jejich zemědělskou funkcí. Soud se zcela ztotožňuje s hodnocením stavebního úřadu, že objekt A – tj. dřevostavbu o zastavěné ploše 71,65 m² – rozhodně nelze pokládat za drobnou architekturu srovnatelnou např. s městským mobiliářem (odpadkovými koši, lavičkami atd.), turistickou tabulí či sochou. Za ryze spekulativní pokládá soud tvrzení žalobkyně, že i altán může dosahovat parametrů menšího domu. Takový altán by totiž svými dispozicemi významně přesahoval charakter drobné architektury, jak ji definuje územní plán, a zjevně by odporoval zemědělskému účelu ploch NZt. Tento žalobní bod proto není důvodný.
30. Souhlasit nelze ani s tvrzením žalobkyně, že objekt A představuje *nezbytnou stavbu pro skladování zemědělských plodin*, jejíž umístění by bylo na ploše NZt podmíněně přípustné. Předně nelze považovat za notorietu (tedy obecně známou skutečnost, kterou netřeba dokazovat) tvrzení žalobkyně, že v objektu A je možné skladovat zemědělské plodiny a krmivo pro lesní zvěř. Funkční využití objektu A je naopak běžnou skutkovou otázkou, na níž lze nalézt odpověď v projektové dokumentaci stavby, podle které tato stavba slouží jako provozní budova pro předpěstování sadby a jako stanoviště obsluhy zvířat. Způsob využití objektu A navíc žalobkyně v průběhu správního řízení sama upřesnila tvrzením, že je daná stavba určena k uskladnění vinné révy v květináčích, což odpovídá též zjištěním učiněným při kontrolní prohlídce konané dne 11. 4. 2023. Takový způsob využití objektu A se však vymyká podmínce na umístění *stavby pro skladování zemědělských plodin*, tedy nikoliv *stavby pro předpěstování sazenic vinné révy*, a to tím spíše, že územní plán výslovně vylučuje využívat plochy NZt jako vinice. Žalobkyní deklarovaný způsob pěstby vinné révy v květináčích tudíž skutečně nesouvisí s produkční funkcí zemědělských ploch NZt (luk, pastvin a extenzivních sadů), které lze primárně využívat pro zemědělskou produkci, nikoliv však pro produkci vinařskou. Nejedná se proto o stavbu pro skladování zemědělských plodin, jejíž umístění by bylo na dané ploše nezbytné. Již z toho důvodu není objekt A z hlediska uvedeného regulativu přípustný.

31. Tvrdila-li žalobkyně, že v objektu A lze skladovat krmivo pro lesní zvěř, takový způsob využití stavby nebyl v průběhu správního řízení prokázán. Podle projektové dokumentace měl objekt A sloužit mj. jako *stanoviště obsluhy zvířat*, tedy jako zázemí pro osoby pečující o hospodářská zvířata (str. 8 prvostupňového rozhodnutí). Ani tento způsob využití stavby však není podle regulativů územního plánu, které podmíněně umožňují umístění nezbytného zařízení *pro úkryt hospodářských zvířat*, přípustný. V této souvislosti nelze přehlédnout, že jako úkryty pro zvířata byly zřízeny objekty B, D, F a G, které správní orgány již dodatečně povolily (viz odst. 4 tohoto rozsudku). Objekt A je naproti tomu provozní budovou určenou ke zcela jinému účelu.
32. Stavební úřad rovněž správně dovodil, že nebyla splněna ani další kumulativní podmínka daného regulativu podmíněně přípustného využití plochy NZt, tedy že by umístění takové stavby *v zastavěném území či zastavitelných plochách vyvolávalo nepřiměřené provozní obtíže*. Za situace, kdy nebyla splněna již první podmínka (nejedná se o *nezbytnou stavbu ani zařízení pro skladování zemědělských plodin či pro úkryt hospodářských zvířat*), pokládá soud hlubší zkoumání této otázky v zásadě za nadbytečné. Lze však přisvědčit úvaze stavebního úřadu, že předpěstování sazenic vinné révy v květináčích je obecně možné provádět v zastavěném území či zastavitelných plochách, aniž by to *vyvolávalo nepřiměřené provozní potíže* (str. 8 prvostupňového rozhodnutí). V tomto směru není relevantní námitka žalobkyně, že by jí předpěstování sazenic mimo objekt A způsobilo významné provozní obtíže, neboť v zastavěném území vlastní pouze byt ve třetím podlaží bez výtahu. Soud nerozporuje, že pokud žalobkyně již bez příslušného povolení začala využívat objekt A, tak by jí přesunutí pěstby v květináčích do zastavěného území či zastavitelných ploch způsobilo jisté provozní potíže, příp. by mohlo být vzhledem k omezené dispozici jejího bytu dokonce fakticky nemožné. Žalobkyně však na výklad daného regulativu nahlíží chybnou optikou. Takový nepříznivý stav totiž vyvolala sama žalobkyně právě tím, že objekt A provedla a začala jej využívat v rozporu s funkčním využitím daných ploch bez příslušného povolení. Pokud by začala objekt A využívat až po jeho řádném povolení (pakliže by se skutečně jednalo o nezbytnou stavbu či zařízení pro skladování zemědělských plodin nebo pro úkryt hospodářských zvířat, což není posuzovaný případ), uvedené provozní obtíže by jí nemusely vůbec vzniknout. Případné provozní obtíže však nelze posuzovat *ex post* ve vztahu ke konkrétnímu provozu v nepovolené stavbě, nýbrž *ex ante*, jakoby se taková stavba teprve povolovala do budoucna. V tomto ohledu však žalobkyně žádné provozní obtíže, které by jí objektivně bránily v pěstbě vinné révy v květináčích v zastavěném území či zastavitelných plochách (ať už v jí vlastněných či např. pronajatých nemovitostech) neuvedla. Vzhledem k nemožnosti využívat v dané lokalitě zemědělské půdy jako vinice navíc druh pěstby provozovaný v objektu A nijak nesouvisí se zemědělským potenciálem ploch NZt. Z toho důvodu je námitka žalobkyně, že nemůže pěstbu vinné révy přesunout do zastavěného území či zastavitelných ploch, již ze své podstaty nutně nedůvodná.
33. Zcela v souladu s regulativy pro plochy NZt je rovněž závěr stavebního úřadu, že územní plán na těchto plochách výslovně vylučuje umístění zemědělských staveb ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona. Nedůvodná je tudíž i obecně vznesená žalobní námitka, že objekt A je ve skutečnosti zemědělskou stavbou, která dotváří nezastavěnou plochu a reálným využíváním ji vhodně doplňuje. Jak totiž správně dovodily již stavební úřad, způsob využití objektu A se s hlavním, přípustným ani podmíněně přípustným využitím ploch NZt, ve skutečnosti neslučuje. Výklad územního plánu zastávaný správními orgány byl přitom proveden zcela v souladu se smyslem a účelem jednotlivých regulativů. Ani v nejmenším se nejedná o výklad nepřiměřeně restriktivní, jak tvrdila žalobkyně.

34. Opodstatněná není ani zcela obecně vznesená námitka žalobkyně, že areál farmy *U dvou pštrosů* nabyla v legitimním očekávání, že jej bude moci běžným způsobem využívat. Žalobkyně nespecifikovala žádné skutkové ani právní okolnosti, který by jí mohly založit legitimní očekávání, že na daném pozemku bude moci realizovat stavbu k jí zvolenému účelu, který ve skutečnosti odporuje platnému územnímu plánu. Okolnosti nabytí vlastnického práva k dotčenému pozemku, tedy ryze soukromoprávního jednání žalobkyně, navíc nejsou z hlediska dodržení veřejnoprávních povinností při výstavbě záměru jakkoliv relevantní.
35. Odporuje-li stavba platné územně plánovací dokumentaci, pak v zamítnutí žádosti o její dodatečné povolení nelze spatřovat ani nepřiměřený zásah do práva žalobkyně na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny. Smyslem a účelem právní úpravy dodatečného povolování staveb realizovaných bez příslušného povolení, je umožnit další existenci již stojících „černých“ staveb jen tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky stanovené stavebním zákonem, které zaručují, že daná stavba se stane integrální součástí daného území a nebude narušovat jeho charakter a další hodnoty. Nejsou-li splněny (resp. není-li to prokázáno ze strany žalobkyně jako osoby, která vývoj území prvotně narušila), pak i případné odstranění takové stavby je jen zákonným prostředkem k odstranění protiprávního stavu a nelze ho vnímat jako nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, a usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3140/11, odst. 17, a ze dne 30. 5. 2023, sp. zn. I. ÚS 866/23).
36. Soud konečně neshledal, že by postup správních orgánů vůči žalobkyni vykazoval sebemenší náznak diskriminace či svévole. Žalobkyně v průběhu správního ani soudního řízení nedoložila, že by jí uváděné příklady staveb realizovaných v sousedství spočívaly na obdobných skutkových a právních okolnostech, jako posuzovaný případ. Zejména není patrné, zda se správní orgány v daných případech vůbec zabývaly výkladem regulativů pro plochy NZt, které aplikovaly ve vztahu k objektu A. Nicméně i kdyby tomu tak (hypoteticky) bylo a v lokalitě podléhající regulativu NZt by došlo k povolení stavby odporující přípustnému způsobu využití, tak ani v takovém případě si nelze představit, že objekt A bylo možno dodatečně povolit, neboť jak dovodila judikatura, *„jednotlivé stavby z minulosti narušující nevhodně krajinný ráz nejsou legitimním ospravedlněním pro další budoucí stavby, které by krajinný ráz rovněž narušovaly. Přestože krajina zpravidla nemůže být udržována v původním stavu, smyslem ochrany krajinného rázu je zabránit takovému přetvoření krajiny, které bude na dlouhou dobu nevratné, a to takové krajiny, která je něčím jedinečná, přičemž její přetvoření na jiný typ krajiny je z dlouhodobého hlediska i veřejného zájmu horší než ponechání krajiny původní. Nejvyšší správní soud má proto za to, že ani případně tvrzená a prokázaná existence dalších staveb obdobných jejich záměru (z hlediska hmoty, výšky, polohy a architektonického výrazu), které již krajinný ráz v současnosti narušují, by důvodem povolení dalšího negativního zásahu do krajinného rázu býti nemohla (podle rozsudku NSS ze dne 21. 10. 2021, č. j. 6 As 209/2021- 37, odst. 22). Jakkoli se citovaná část předmětného rozsudku NSS týkala otázky krajinného rázu podle zákona o ochraně přírody, lze dané závěry vztáhnout i na otázku souladu s požadavky územního plánu, jehož smyslem je rovněž zajistit udržitelný rozvoj území (srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona). Proto případná existence jiných staveb povolených v rozporu s územním plánem nemůže bez dalšího zakládat legitimní očekávání pro další budoucí stavby, které by požadavkům územního plánu nevyhovovaly. Ani tato žalobní námitka tudíž není důvodná.*

IV. Závěr a náklady řízení

37. S ohledem na výše uvedené soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 18. dubna 2024

JUDr. Věra Šimůnková v. r.
předsedkyně senátu