

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **J. L.,** zastoupen Mgr. Petrem Švadlenou, advokátem se sídlem Velké náměstí 19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 62 A 11/2016 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal dne 9. 1. 2012 v návaznosti na zahájené řízení o odstranění stavby žádost o dodatečné povolení stavby na pozemku parc. č. X v kat. území M. Stavbu v žádosti označil jako „zemědělská stavba, stavba pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby“, přičemž z projektu, který žalobce k žádosti připojil, vyplynulo, že se má jednat o provozní objekt (sloužící ke skladování a expedici zemědělských výpěstků), oplocení a objekt technického zázemí. Městský úřad Pohořelice, odbor územního plánování a stavební úřad (dále jen „městský úřad“), rozhodnutím ze dne 28. 3. 2012, č. j. MUPO 22345/2012, tuto stavbu dodatečně povolil. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2012, č. j. JMK 71842/2012, rozhodnutí městského úřadu z důvodu nedostatečných podkladů a nedostatečného zjištění stavu věci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2013, č. j. MUPO 2008/2013, městský úřad znovu povolil žalobcovu stavbu a žalovaný toto rozhodnutí opět zrušil rozhodnutím ze dne 5. 6.

2013, č. j. JMK 41882/2013, tentokrát kvůli platnému územnímu opatření o stavební uzávěře Pasohlávky, které se vztahovalo i na žalobcův pozemek. Územní opatření sice žalobce napadl žalobou jako opatření obecné povahy a Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) následně rozsudkem ze dne 4. 9. 2012, č. j. 66 A 1/2012 - 68, územní opatření zrušil; Rada obce Pasohlávky však podala kasační stížnost, které byl přiznán odkladný účinek. V době vydání rozhodnutí městského úřadu ze dne 23. 1. 2013 bylo tedy územní opatření o stavební uzávěře platné, takže nemohla být v tomto území dodatečně povolena žádná stavba. Městský úřad následně řízení přerušil. Rozsudkem ze dne 17. 7. 2013, č. j. 3 Aos 2/2012 - 50, Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž krajský soud rozsudkem ze dne 28. 4. 2014, č. j. 66 A 1/2012 - 89, územní opatření o stavební uzávěře Pasohlávky opět zrušil. Dne 2. 7. 2015 nabyl účinnosti nový Územní plán obce Pasohlávky ze dne 10. 6. 2015.

[3] Dne 15. 9. 2015 vydal městský úřad usnesení č. j. MUPO 41497/2015, kterým vyňal ze žádosti žalobce objekt SO 02 Oplocení do samostatného řízení. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2015, č. j. MUPO 41770/2015, městský úřad zamítl žádost o dodatečné povolení stavby s názvem „Zemědělské stavby na pozemku parc. č. X v kat. území M.“, objekty SO 01 Provozní objekt a SO 03 Objekt technického zázemí, a to pro rozpor s aktuálním územním plánem. Záměr je umístěn na pozemku označeném v územním plánu regulační značkou ZZ - plochy zahrad a sadů, a značkou R 08 – územní rezervy pro možné budoucí využití jako plocha rekreace a plocha vymezující koridory územních rezerv pro možné budoucí využití jako dílčí části nadregionálního koridoru označeného KR NRBK-N a KR NRBK-V. Z regulativů pro hlavní, přípustné a podmíněně přípustné využití území ZZ vyplývá nemožnost umístění stavby žalobce, neboť zde není jmenovitě uvedená. Městský úřad dále uvedl, jaké všechny stavby jsou na těchto plochách nepřípustné, a to včetně zemědělských staveb - staveb pro posklizňovou úpravu produktů či pro skladování produktů rostlinné výroby. Z toho městský úřad dovodil, že stavba, kterou chce žalobce dodatečně schválit, je v dané lokalitě nepřípustná. Kromě toho by umístěním stavby došlo ke změně území, která by mohla znemožnit nebo ztížit případné budoucí umístění nadregionálního biokoridoru.

[4] Žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 5. 1. 2016, č. j. JMK 1117/2016, změnil výrok rozhodnutí městského úřadu a doplnil správné citace právních předpisů, ze kterých městský úřad vycházel, a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil a odvolání zamítl. Žalovaný poukázal na to, že měl městský úřad postupovat podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) a nikoliv ve znění od 1. 1. 2013, proto žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů změnil část napadeného rozhodnutí. Právní závěr městského úřadu označil žalovaný za správný, neboť pro účely vydání rozhodnutí je rozhodující stav územně plánovací dokumentace ke dni vydání takového rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti a územní plán z roku 2015 povolení žalobcovy stavby neumožňuje.

II.

[5] Žalobce se žalobou podanou u krajského soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť podle jeho názoru je již rozhodnutí městského úřadu

nepřezkoumatelné, když z něj není zřejmé, proč je žalobcova stavba v rozporu s územním plánem obce Pasohlávky či proč je dalším důvodem zamítnutí žalobcovy žádosti existence územní rezervy. Nepřezkoumatelné je rovněž rozhodnutí žalovaného, neboť žalovaný žalobcovu odvolání „de facto" vyhověl a provedl změny ve výroku rozhodnutí městského úřadu, zároveň ale jeho odvolání jako celek zamítl. Městský úřad rovněž pochybil, když neaplikoval § 111 odst. 3 stavebního zákona a nevyzval žalobce k odstranění nedostatků projektové dokumentace. Podle žalobce také městský úřad i žalovaný nesprávně posoudili otázku, podle jakého územního plánu obce Pasohlávky mělo být v daném případě postupováno, resp. otázku, zda lze na danou situaci použít omezení pro nezastavěné území (plochy ZZ) obsažené v územním plánu ze dne 10. 6. 2015, přestože stavební zákon účinný do 31. 12. 2012 tuto možnost nestanovil (§ 18 odst. 5 stavebního zákona byl novelizován až s účinností od 1. 1. 2013). Stavební zákon v tomto znění tedy neumožňoval městskému úřadu rozhodnout o umístění zemědělských staveb v nezastavěném území zamítavě.

[6] Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, č. j. 62 A 11/2016 - 68, zamítl. Uvedl, že pochybení městského úřadu odstranil žalovaný, zároveň je rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné, neboť žalovaný sice rozhodnutí městského úřadu změnil, avšak nezamítl žalobcovo odvolání jako celek, nýbrž je zamítl „ve zbytku", což je v souladu s právní úpravou. Neztotožnil se s názorem, že správní orgány neuvedly, proč není žalobcova stavba přípustná, neboť z obou rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že žalobcovy zemědělské stavby nemohou být na daném území umístěny, protože územní plán jejich umístění na plochách ZZ nepřipouští. Pokud pak žalovaný výslovně citoval, které stavby územní plán připouští a nepřipouští na této ploše umístit, a popsal i charakter a účel využití žalobcových staveb, jedná se o dostatečné odůvodnění. Pokud jde o existenci územní rezervy R 08 a územní rezervy ve vztahu k místnímu a nadregionálnímu biokoridoru, tak ty byly pouze dalšími důvody pro zamítnutí žádosti. Byť tedy nebylo v prvostupňovém rozhodnutí uvedeno, proč je stanovení územních rezerv důvodem k zamítnutí žádosti, žalovaný tento nedostatek zhojil, neboť dostatečně vysvětlil, proč existence těchto rezerv podle jeho názoru umístění staveb brání.

[7] Krajský soud dále posoudil žalobu podle stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. bylo s účinností od 1. 1. 2013 do citovaného ustanovení doplněno: *„Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje"*. Žalovaný se výslovně k použití § 18 odst. 5 stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 nevyjádřil, nicméně zdůvodnil, proč je třeba aplikovat územní plán účinný k datu vydání rozhodnutí, a vysvětlil, že je třeba zkoumat soulad žalobcova stavebního záměru s územní dokumentací. Z těchto úvah žalovaného jasně vyplývá, proč nelze aplikovat § 18 odst. 5 stavebního zákona. Žalovaný se tedy s žalobcovou námitkou dostatečně vypořádal. Zároveň je potřeba § 18 stavebního zákona

posuzovat i pohledem systematiky zákona – toto ustanovení je umístěno v části třetí nazvané Územní plánování, v hlavě I nazvané Cíle a úkoly územního plánování. Citované ustanovení tedy upravuje proces tvorby územního plánu stanovením cílů územního plánování. Je-li pořízen územní plán, není možné podle tohoto ustanovení postupovat v řízení o dodatečném povolení stavby. Jelikož došlo v mezičase k přijetí nového územního plánu, nemůže se § 18 odst. 5 stavebního zákona, který se vztahuje k územnímu plánování, uplatnit.

[8] Závěrem krajský soud připomněl, že nelze pominout, že to byl žalobce, kdo stavěl bez stavebního povolení a kdo tedy musí nést následky svého nezákonného postupu a musí být srozuměn se zohledněním týchž pravidel, která by byla určující pro „řádné“ povolení staveb před jejich provedením.

[9] K žalobcově námitce, že jeho stavba není v rozporu ani s aktuálním územním plánem, krajský soud uvedl, že je zřejmé, že se stavby nachází v ploše označené jako ZZ, kde je podle územního plánu nepřípustné umisťovat zemědělské stavby pro skladování rostlinných produktů. Sám žalobce své stavby označil jako „Zemědělská stavba, stavba pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby, viz projektová dokumentace“. Z projektu rovněž plyne, že účelem stavby je skladování a expedice zemědělských výpěstků. Vzhledem k tomu, že tak tyto stavby označil sám žalobce, nebylo třeba, aby žalovaný prováděl v tomto směru další šetření.

[10] Jelikož jsou žalobcovy stavby v rozporu s územním plánem, nebyla naplněna hypotéza § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a stavby nelze dodatečně povolit. Postup podle § 111 odst. 3 písm. b) stavebního zákona, podle kterého v případě zjištění nesouladu projektové dokumentace s požadavky dotčených orgánů, s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu vyzve stavební úřad stavebníka k odstranění nedostatků, nemusely správní orgány uplatnit, neboť je zřejmé, že se toto ustanovení týká řádného stavebního řízení, tedy řízení o stavbě, u níž může být projektová dokumentace případně změněna. Je zjevné, že jedná-li se o stavbu již postavenou, je taková změna z povahy věci vyloučena.

III.

[11] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatel předně uvedl, že tím, že krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelná rozhodnutí, se sám dopustil nepřezkoumatelnosti. Rozhodnutí správních orgánů postrádají potřebnou argumentaci, nereagují na stěžovatelovy námitky, není z nich jasné, z jakých podkladů správní orgány vycházely, za jaký druh staveb považovaly stavby stěžovatele a proč je považovaly za nesouladné s územním plánem z roku 2015. Nepostačuje, když správní orgány citovaly části z územního plánu bez toho, aby tyto části konkrétně aplikovaly na projednávanou věc.

[13] Také rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele sám o sobě nepřezkoumatelný. Krajský soud se řádně nevypořádal ani se stěžovatelovými námitkami týkajícími se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Stejně tak nelze z napadeného rozsudku seznat, z čeho správní orgány dovodily, že se má jednat o dodatečné povolení zemědělských staveb určených ke skladování zemědělských výpěstků. Ani správní orgány ani krajský soud se charakterem povolované stavby nezabývaly. Stěžovatel se mohl k charakteru staveb podrobněji vyjádřit až v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, neboť teprve tam žalovaný nastínil své úvahy o charakteru staveb. Krajský soud byl povinen posoudit skutečný charakter povolovaných staveb.

[14] Stěžovatel dále zdůraznil, že se krajský soud nedostatečně zabýval otázkou aplikace § 18 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, tedy ustanovení, které se na stěžovatelovu situaci vztahuje a mělo být aplikováno. V rozhodnutí žalovaného chybí jakékoliv právní úvahy týkající se změny územně plánovací dokumentace v souvislosti s § 18 odst. 5 stavebního zákona a krajský soud neuvedl, z jakých důvodů jsou stěžovatelova tvrzení nesprávná. Na podporu svého tvrzení stěžovatel uvedl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53, podle kterého je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis a musí být zváženo, zda aplikací takového předpisu nedošlo k přílišnému zásahu do práv jednotlivce. Otázkou zákonnosti nového územního plánu se však krajský soud nezabýval, ačkoliv na ni stěžovatel poukazoval již v žalobě. Z napadeného rozsudku nelze seznat, proč by měl být územní plán aplikován v rozporu se zákonem způsobem, který zakládá retroaktivní pravomoc obce vyloučit v nezastavěném území zemědělské stavby, a to i v rámci řízení zahájeného před 1. 1. 2013.

[15] Krajský soud také nesprávně posoudil otázku aplikace § 111 odst. 3 stavebního zákona. Z § 129 odst. 2 stavebního zákona ani ze žádného jiného ustanovení stavebního zákona v rozhodném znění neplyne žadateli povinnost prokázat, že záměr není v rozporu s územně plánovací dokumentací. Výzva podle § 111 odst. 3 stavebního zákona je nezbytná k unesení žadatelova důkazního břemene.

[16] Stěžovateli, jakožto vlastníku pozemku, nelze uložit územním plánem omezení bez toho, že by taková možnost výslovně vyplývala ze znění zákona. Stavební zákon účinný do 31. 12. 2012 neumožňoval, aby územní plán vyloučil v nezastavěném území obce umístění jakýchkoliv staveb pro zemědělství, resp. neumožňoval, aby správní orgán rozhodl o jejich povolení zamítavě. V předmětném správním řízení proto nelze z územního plánu využít minimálně ty části, které se týkají zákazu stavět jakékoliv zemědělské stavby na nezastavěném území. Krajský soud měl aplikovat především stavební zákon, posoudit zákonnost příslušné části územního plánu a jeho nezákonnou část pak neaplikovat. Na projednávanou věc nelze vztáhnout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, na který odkázal krajský soud, neboť v té věci Nejvyšší správní soud posuzoval právní i skutkový stav před 31. 12. 2012 a jednalo se naopak o budoucí změnu územního plánu ve prospěch žadatele.

[17] I kdyby však byl závěr krajského soudu o aplikaci nového územního plánu správný, stěžovatel nesouhlasil s tím, že by jím provedené stavby byly tímto územním plánem zakázány. V územním plánu není stanoveno, že jsou v ploše ZZ nepřípustné stavby pro

zemědělství, jejichž účelem je skladování a expedice zemědělských výpěstků, či stavby pro zemědělství označené jako provozní objekt či objekt technického zázemí. Staveb pro zemědělství existuje široká škála a je zřejmé, že ne všechny stavby pro zemědělství, v nichž je umístěn sklad a třídírna, popř. i sociální zázemí, lze považovat za zemědělské stavby pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby. I dle nového územního plánu obce Pasohlávky platí, že lze v dané ploše umístit stavby související s hlavním účelem pozemku, resp. i stavby související technické vybavenosti, což je případ jeho staveb.

[18] Závěrem stěžovatel poukázal na neudržitelnost rozhodnutí vycházejícího pouze z jazykového výkladu právních předpisů, který by měl sloužit pouze k prvotnímu objasnění jejich smyslu.

IV.

[19] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a související důvod podle písm. b), zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve těmito důvody. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

I. Namítaná nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů

[22] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v prvé řadě v tom, že krajský soud přezkoumal rozhodnutí, které je samo nepřezkoumatelné. Správní orgány se podle jeho názoru dostatečně nezabývaly povahou jeho stavby, neodůvodnily, proč je třeba v projednávané věci aplikovat územní plán z roku 2015, a ani nevysvětlily, proč je jím navržená stavba podle tohoto územního plánu nepřípustná.

[23] Zdejší soud konstantně judikuje, že přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, či ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99). Stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí namítal i v žalobě, krajský soud nicméně jeho námitce nepřisvědčil. Shledal-li by nyní Nejvyšší správní soud, že rozhodnutí žalovaného skutečně nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, byl by dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

[24] Podle judikatury Ústavního soudu je smyslem a účelem odůvodnění především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody

rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, či ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

[25] V projednávaném případě však Nejvyšší správní soud takové vady neshledal. Z námitky nepřezkoumatelnosti je zjevné, že stěžovatel brojí zejména proti rozhodnutí městského úřadu, které pokládá za nepřezkoumatelné a které měl žalovaný podle jeho názoru z tohoto důvodu zrušit. Nejvyšší správní soud sice souhlasí s názorem krajského soudu a žalovaného ohledně určitých nedostatků prvostupňového rozhodnutí. Je ale třeba připomenout, že řízení, z něhož vzešlo správní rozhodnutí, je ovládáno zásadou jednotnosti. Tato zásada vyjadřuje, že správní řízení až do vydání odvolacího rozhodnutí představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací orgán doplnil závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu může odvolací či rozkladový správní orgán nahradit část odůvodnění orgánu I. stupně vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, či ze dne 8. 10. 2015, č. j. 10 As 123/2014 - 41). Pokud odvolací orgán souhlasí s výrokem správního rozhodnutí orgánu I. stupně, nicméně zcela se neztotožňuje s jeho důvody, případně část odůvodnění postrádá, může tyto nedostatky nahradit v odůvodnění svého rozhodnutí. Předmětem přezkumu je pak zejména rozhodnutí odvolacího orgánu, doplněné o argumentaci správního orgánu I. stupně, kterou odvolací orgán potvrdil. Stěžovatel tedy přehlíží, jak správně dovodil krajský soud, že případné vady rozhodnutí městského úřadu mohl odstranit žalovaný a přesně k takovému postupu došlo v projednávané věci. Tímto pohledem proto nelze přisvědčit žádné ze stěžovatelových námitek nepřezkoumatelnosti.

[26] Ke stěžovatelově námitce, že se správní orgány ani krajský soud nezabývaly charakterem posuzované stavby, je třeba poukázat na to, že sám stěžovatel tuto stavbu v žádosti o dodatečné povolení stavby označil jako „Zemědělská stavba, stavba pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby“. Na tento fakt poukázali městský úřad i žalovaný ve svých rozhodnutích a s ohledem na samotné označení stavby stěžovatelem je zřejmé, že byl charakter stavby v rozhodnutích dostatečně určen.

[27] Ve svém rozhodnutí se žalovaný rovněž přehledně vypořádal se stěžovatelovými odvolacími námitkami. Stěžovatel v odvolání namítal, že městský úřad vycházel ze špatného právního stavu, když věc neposoudil podle právního stavu ke dni podání jeho žádosti o dodatečné povolení stavby, tedy podle stavu do 31. 12. 2012, a to včetně územní dokumentace. S touto námitkou se žalovaný vypořádal na str. 7 a 9 svého rozhodnutí.

Jelikož stěžovatel neuznává, že by se měl při posouzení žádosti přezkoumat soulad jeho záměru s územním plánem z roku 2015, jeho další odvolací námitky se týkaly souladu jeho záměru s předchozím územním plánem účinným v době podání žádosti. Námitkou týkající se starého územního plánu se ovšem žalovaný nemusel detailně zabývat, když stěžovateli přesvědčivě vysvětlil, z jakých důvodů se při posouzení jeho žádosti zohledňuje aktuální stav územní dokumentace ke dni vydání rozhodnutí.

[28] Námitkou týkající se aplikace § 18 stavebního zákona se krajský úřad výslovně nezabýval, nicméně jeho závěr o tom, že je třeba stěžovatelův stavební záměr zamítnout s ohledem na územní plán z roku 2015, je odůvodněný a implikuje tak, že nelze k tomuto ustanovení přihlédnout. Žalovaný opravil chyby, kterých se dopustil městský úřad, zejména chyby týkající se aplikace stavebního zákona účinného až od 1. 1. 2013. Protože by však nové projednání věci nic nezměnilo, přistoupil v souladu s § 90 správního řádu k odstranění takových pochybení, a to změnou výroku napadeného rozhodnutí městského úřadu. Slovy ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS), je z odůvodnění zřejmé, proč žalovaný nepovažoval za důvodnou stěžovatelovu právní argumentaci a proč jeho odvolací námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Rozhodnutí žalovaného tak není nepřezkoumatelné.

II. Namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[29] Rovněž krajský soud svůj rozsudek dostatečně odůvodnil, vypořádal všechny žalobní námitky, poukázal na relevantní judikaturu a správně aplikoval v ní přijaté závěry. Krajský soud na str. 9-10 rozsudku detailně vysvětlil, jaký charakter má stěžovatelova stavba a proč nebylo třeba, aby správní orgány prováděly v tomto směru další šetření. Reagoval rovněž na námitky nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, na otázku aplikace § 18 odst. 5 stavebního zákona, vypořádal také námitky týkající se aplikace územního plánu a dospěl k závěru, že podle nového územního plánu z roku 2015 je stěžovatelova stavba nepřípustná. Rozsudek krajského soudu je přehledně zpracovaný a podrobně se zabývá všemi stěžovatelovými námitkami. Napadený rozsudek tedy vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti, a námitka jeho nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

III. K otázce určení charakteru posuzované stavby

[30] Nejvyšší správní soud nyní může přistoupit k posouzení dalších stěžovatelových námitek z hlediska zákonnosti napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[31] První stěžovatelova námitka směřuje k charakteru posuzované stavby, který správní orgány ani krajský soud dostatečně neposoudily a pro jeho určení vycházely pouze z formálního označení na žádosti o dodatečné povolení stavby.

[32] V žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 9. 1. 2012 stěžovatel v oddílu III. k označení stavby, jejího účelu a dalších parametru uvedl, že se jedná o „zemědělskou stavbu, stavbu pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby“. Ve stanovisku ze dne 2. 2. 2012 stěžovatel opět uvedl, že se má jednat o stavbu pro

posklizňovou úpravu, a poukázal na to, že původně žádal o dodatečné povolení stavby pro rekreační účely, neboť tuto stavbu do současné doby takto využíval. Jelikož však došlo k zákazu rekreačních staveb, vzal stěžovatel žádost zpět a podal novou žádost na povolení stavby, která bude využívána k zemědělským účelům.

[33] S poukazem na takto vymezený charakter stavby městský úřad dvakrát tuto stavbu povolil a žalovaný dvakrát rozhodnutí městského úřadu zrušil. Po celou dobu tohoto řízení stěžovatel nijak nenamítal, že by se mělo jednat o jinou než shora popsanou stavbu. Charakter stavby začal stěžovatel rozporovat až poté, co městský úřad rozhodnutím ze dne 18. 9. 2015, č. j. MUPO 41770/2015, jeho žádost zamítl. Jak správně dovodil krajský soud, za tohoto stavu nebylo třeba provádět další šetření k charakteru stěžovatelovy stavby. Je zjevné, že stěžovatel rozporuje charakter stavby nikoliv kvůli změně funkce této stavby (kterou by ostatně mohl prokázat, kdyby k ní došlo), ale pouze proto, že jeho žádost o dodatečné povolení takto vymezené stavby nebyla úspěšná, a jeho námitka je proto nedůvodná.

IV. K otázce aplikace územního plánu z roku 2015

[34] V řízení před krajským soudem nebylo mezi stranami sporu o tom, že se ve správním i soudním řízení měly aplikovat právní předpisy ve znění ke dni podání žádosti. Podle přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon, se řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Správní orgány i krajský soud tak postupovaly podle stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012 a z tohoto znění vychází rovněž Nejvyšší správní soud.

[35] Stěžovatel však poukazoval na to, že by se podobné závěry měly týkat i aplikace územní dokumentace. Podle jeho názoru měly správní orgány i krajský soud vycházet z územního plánu účinného rovněž v době podání žádosti (tedy z územního plánu z roku 2012, ve kterém nebyl stěžovatelův pozemek řešen) a nikoliv z územního plánu z roku 2015.

[36] Krajský soud se věnoval řešení této otázky a rekapituloval judikaturu, která za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 (č. 50/1976 Sb.) přijala závěr, že v územním řízení má být aplikován územní plán platný ke dni rozhodnutí správního orgánu, nikoli územní plán, který platil v době podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005 - 36, publ. pod č. 904/2006 Sb. NSS). Tento názor byl potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98. Nejvyšší správní soud následně tento závěr vztáhl i k posouzení věci podle „nového“ stavebního zákona č. 183/2006 Sb., a to v rozsudcích ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, či ze dne 24. 11. 2016, č. j. 4 As 134/2016 - 23. Rovněž v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79, zdejší soud uvedl, že pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení, přičemž tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení.

[37] Lze tedy shrnout, že ačkoliv měly správní orgány postupovat podle stavebního zákona účinného ke dni zahájení řízení o dodatečném povolení stavby, tedy ve stavu do 31.

12. 2012, zároveň měly posoudit soulad stěžovatelových staveb s územním plánem z roku 2015, který byl účinný ke dni vydání rozhodnutí. Postupovaly tak správně a stěžovatelově námitce nelze přisvědčit. Otázka, zda je novější územní dokumentace ve prospěch či v neprospěch žadatele, zde nehraje žádnou roli.

[38] Zároveň stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53, ze kterého dovodil, že i v nyní projednávané věci je třeba posoudit, zda regulace územním plánem již neporušuje zásady proporcionality a minimalizace zásahů do ústavních práv, a nedochází tak k nepřiměřenému a neústavnímu zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele. Pokud by soud došel k takovému závěru, neměl by podle citovaného rozsudku tuto část územního plánu aplikovat. Tento rozsudek se však skutkově týká jiné situace, tedy řízení o „řádném" povolení stavby, kdy do řízení vstoupilo občanské sdružení zabývající se ochranou přírody a ovzduší, které po několika letech dosáhlo zrušení stavebního povolení právě s ohledem na jeho nesoulad s územním plánem. Správní orgány a následně i soudy pak vyvažovaly právní jistotu a dobrou víru stavebníka s ochranou přírody jako veřejným zájmem. V projednávané věci se však jedná o dodatečné, nikoliv řádné, povolení stavby, proto nemůže být aplikován princip právní jistoty ani dobré víry stavitele, neboť sám stěžovatel právo porušil tím, že postavil bez stavebního povolení na svém pozemku stavby takovému povolení podléhající. Kromě toho již byla zákonnost územního plánu obce Pasohlávky z 10. 6. 2015 posouzena Nejvyšším správním soudem, který rozsudkem ze dne 21. 12. 2016, č. j. 3 As 250/2015 - 68, zamítl kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, jímž byl zamítnut návrh na zrušení územního plánu. Krajský soud proto nebyl oprávněn znovu se zabývat tím, zda regulace provedená územním plánem je přiměřená či nikoliv, když tuto otázku soudy posoudily v jiném řízení. Jestliže tedy Nejvyšší správní soud posoudil předmětnou regulaci územního plánu jako zákonnou, pak byly správní orgány i krajský soud povinny ji aplikovat. Zároveň lze upozornit za to, že závěry obsažené ve výše citovaném rozsudku, kterých se stěžovatel dovolává, byly překonány usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 - 116, publ. pod č. 2943/2013 Sb. NSS (obdobně viz např. odst. 12 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 As 312/2016 - 32, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2016, č. j. 7 As 231/2015 - 33).

V. K otázce, zda je nutné prokázat soulad stavby s územní dokumentací

[39] Podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 [nyní § 129 odst. 3 písm. a)] lze stavbu provedenou bez stavebního povolení dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území.

[40] Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona v tomtéž znění lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra.

[41] Dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona se za nezastavěné území považují pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy, přičemž zastavěným územím se dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona rozumí *„území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen ‚intravilán')*"; pojem „zastavitelná plocha" pak určuje § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, dle něhož jde o plochu vymezenou k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Pojem „nezastavěné území" je tak definován negativně prostřednictvím pojmů „zastavěné území" a „zastavitelná plocha".
[42] Stěžovatel v odvolání, v žalobě a následně i v kasační stížnosti zdůrazňoval, že správní orgány neměly posuzovat soulad jeho záměru s územním plánem (lhostejno, jakého data), neboť mu § 18 stavebního zákona garantuje právo umístit v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem stavby zemědělského charakteru. V tomto názoru se však stěžovatel mýlí.

[43] Na řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona lze přiměřeně aplikovat tradiční judikaturu správních soudů shrnutou např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013 - 43: *„Vyhnout se nařízení odstranění nepovolené stavby a dosáhnout tak dodatečného povolení stavby lze pouze v případě splnění dvou podmínek prokazovaných stavebníkem, a sice že stavba je v souladu s veřejným zájmem a zároveň že stavebník podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Důkazní břemeno leží na stavebníkovi, protože zákonem předpokládaný stav byl porušen jeho počínáním a lze po něm spravedlivě požadovat, aby on sám prokázal, že škodlivé následky jeho postupu nedosahují intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů. Citované podmínky musí být pro dodatečné povolení stavby splněny kumulativně a není-li splněna jedna z nich, není již třeba zkoumat prokázání druhé. Při nesplnění vymezených předpokladů stavební úřad nařídí odstranění stavby, a to nezávisle na tom, zda je svou povahou bezpečná, vhodná, je dlouhodobě užívána, apod.*" (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2004, č. j. 3 As 50/2003 - 57, publ. pod č. 957/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 As 7/2010 - 99, publ. pod č. 2210/2011 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 As 67/2006 - 79, či ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 As 41/2006 - 78).

[44] Otázkou vztahu § 18 odst. 5 a § 129 odst. 2 stavebního zákona se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36, publ. pod č. 3117/2014 Sb. NSS. Tento rozsudek se týkal dodatečného povolování stavby na pozemku sousedícím s pozemkem stěžovatele. Nejvyšší správní soud v něm však vycházel z územního plánu obce Pasohlávky vydaného v roce 2012, ve kterém ještě nebyly stěžovatelovy pozemky zahrnuty do území, které tento územní plán reguloval.

[45] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku poukázal na to, že *„[v] řízení o dodatečném povolení stavby tak osoba zúčastněná na řízení 1) nesla důkazní břemeno a byla povinna ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a), b) a c) stavebního zákona z roku 2006 prokázat, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ani se zákonem chráněným veřejným zájmem.*"

Protože však dodatečně povolovaná stavba byla umístěna na pozemku neřešeném v územním plánu, bylo na místě věc posoudit z pohledu § 18 odst. 5 stavebního zákona. I k této možnosti však Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku poukázal na to, že *„[k] dodatečnému povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, provedené bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu v nezastavěném území nepostačuje, je-li tato stavba formálně označena v žádosti o dodatečné povolení a v projektové dokumentaci jako jedna z těch staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného v § 18 odst. 5 stejného zákona v nezastavěném území umisťovat (např. jako stavba informačního centra), ale musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná a že veřejný zájem na jejím provozování převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Důkazní břemeno k prokázání těchto skutečností přitom nese žadatel o dodatečné povolení stavby (tj. stavebník nebo vlastník stavby).“* Dále uvedl: *„Ochrana nezastavěného území je veřejným zájmem, a jedná se, jak vyplývá i z § 18 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, o jeden z cílů územního plánování [...]. V tomto smyslu je veřejný zájem na využití území ‚[s]oustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny‘ (Hrůšová, K. In: Roztočil, A.; Hrůšová, K.; Lachmann, M.; Potěšil, L. Stavební zákon. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.). V nezastavěném území lze, v souladu s jeho charakterem, umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro účely taxativně uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Jak vyplývá z § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, ochrana nezastavěného území je výslovně uvedena mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu. To jen podtrhuje kogentní charakter § 18 stavebního zákona z roku 2006, v posuzovaném případě pak speciálně jeho odstavce 5, který musí respektovat, pokud jde o stavby, které nelze v nezastavěném území umisťovat, i eventuální územní plány.“*

[46] V rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 58/2013 - 35, zdejší soud konstatoval: *„Je-li stavba prováděna na základě stavebního povolení, stanoví v něm podle § 115 odst. 1 stavebního zákona [z roku 2006] stavební úřad podmínky pro provedení stavby, kterými mimo jiné zabezpečí ochranu veřejných zájmů a dodržení obecných požadavků na výstavbu. Postupuje-li tedy stavebník v souladu se zákonem, je zajištěno, že stavba bude v souladu s veřejným zájmem i obecnými požadavky na výstavbu. Minimálně stejné nároky proto musejí být logicky kladeny na stavby, u nichž stavebník postupoval v rozporu se zákonem. Sem spadá i případ, kdy je stavba provedena nebo prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem [z roku 2006] nebo v rozporu s ním. [...] Aby tedy mohla být stavba [...] dodatečně povolena, musejí být splněny podmínky souladu s veřejným zájmem i souladu s obecnými požadavky na výstavbu kumulativně. Nelze připustit dodatečné povolení takové stavby, pokud je v rozporu s veřejným zájmem, i kdyby byla v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. [...] Předestřený výklad § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona [z roku 2006] je podporován i historickým srovnáním s dřívější právní úpravou. [...] Bylo tedy povinností správních orgánů rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odůvodnit i z hlediska splnění podmínky souladu stavby s veřejným zájmem.“*

[47] Ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona sice stanoví možnost umístit určité veřejně prospěšné stavby v nezastavěném území, ale stěžovatel přehlíží, že je tato možnost zároveň vyvažována veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území podle § 18 odst. 4 stavebního zákona. Toto ustanovení jako celek tedy doplňuje požadavky podle § 129 odst.

2 stavebního zákona a správní orgány musí při posuzování žádosti o dodatečné povolení stavby vycházet z obou těchto ustanovení a pro vyhovění žádosti musí dospět k závěru o kumulativním splnění všech podmínek. V případě nesplnění byť jen jediné z podmínek (např. při rozporu stavebního záměru s územním plánem nebo v případě převahy veřejného zájmu na ochraně nezastavěného území) dojde k zamítnutí žádosti.

[48] Jak je zřejmé z výše citované judikatury, stěžejní význam má posouzení podle § 18 odst. 5 stavebního zákona tehdy, pokud pozemek, na kterém stojí povolovaná stavba, není územním plánem řešen, či pokud sice územní dokumentace pro tyto pozemky existuje, ale pro jednotlivé funkční plochy nejsou stanoveny regulativy funkčního využití území. V těchto případech totiž odpadá prokazování souladu stavebního záměru s územním plánem podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

[49] O takový případ se však v projednávané věci nejedná. Územní plán z roku 2015, který je zde z výše vysvětlených důvodů nutné aplikovat, stěžovatelův pozemek zařadil do plochy ZZ, tedy zahrad a sadů, přičemž pro tyto plochy vymezil, jaké stavby se na nich mohou či nemohou stavět. V prvé řadě tedy musí být prokázán soulad této územní dokumentace s žadatelovým stavebním záměrem. Veřejný zájem, který by jinak musel být posuzován v souvislosti s § 18 odst. 5 stavebního zákona, je již konkretizován v účinném územním plánu, který byl shledán zákonným i zdejším soudem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 3 As 250/2015 - 68). Pokud tedy žadatel neprokáže soulad svého stavebního záměru s účinnou územní dokumentací podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, která v případě stěžovatele již (na rozdíl od situace řešené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36) detailně určuje, jaké stavby lze na stěžovatelově pozemku postavit, není splněna jedna ze stěžejních podmínek pro povolení stavby a nelze se dovolávat aplikace § 18 odst. 5 stavebního zákona.

[50] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani fakt, že novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. byl citovaný § 18 doplněn tak, že lze tyto stavby (vymezené v odst. 5) v nezastavěném území umísťovat pouze v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Tímto způsobem došlo přímo k zákonnému zakotvení závěrů plynoucích z výše uvedené judikatury, to ale neznamená, že se dříve při dodatečném povolování stavby soulad s územní dokumentací podle § 129 odst. 2 stavebního zákona zkoumat nemusel.

VI. K otázce, zda územní plán z roku 2015 zakazuje stěžovatelův stavební záměr

[51] Stěžovatel dále poukazuje na to, že i pokud by měl být na jeho věc aplikovaný územní plán z roku 2015, není s ním jeho stavební záměr v rozporu. Stěžovatel ale ani v této námitce netvrdí ani neprokazuje, o jakou územním plánem předpokládanou stavbu se má v jeho případě jednat. I k této námitce stěžovatel uvádí, že se nejedná o zemědělskou stavbu pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby.

[52] Ve své ustálené judikatuře vycházející ze znění § 129 odst. 2 stavebního zákona Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby na jedné straně nepodléhá správnímu uvážení stavebního úřadu (jsou-li splněny zákonné podmínky pro

dodatečné povolení stavby, má stavební úřad povinnost takové rozhodnutí vydat - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108), na straně druhé v řízení o dodatečném povolení stavby musí být naplnění podmínek pro možnost dodatečného povolení prokázáno nepochybně a důkazní břemeno nese v těchto otázkách vždy stavebník nebo vlastník stavby (žadatel o dodatečné povolení). Zde lze opět odkázat např. na výše zmiňovaný rozsudek ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36, či na rozsudek ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108. V tomto směru zdejší soud navázal na starší judikaturu týkající se podmínek pro dodatečné povolení stavby obsažených v obdobném § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Podrobně se k této otázce Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 - 74. Stanovisko, že je to vlastník stavby nebo stavebník, kdo musí sám prokázat, že byly splněny veškeré zákonem stanovené podmínky, zastává i odborná literatura (viz např. Kývalová, M. In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 661).

[53] Pozemek parc. č. X v kat. území M. je podle územního plánu z roku 2015 umístěn v ploše označené regulační značkou ZZ – stávající plocha zahrad a sadů, přičemž se má jednat o pozemky zemědělského půdního fondu.

[54] V územním plánu jsou dále vyjmenovány přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné stavby. Mezi přípustnými stavbami jsou uvedeny stavby pro dosoušení a skladování sena a slámy, dále stavby, zařízení a jiná opatření pro vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snížení nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále cyklistické stezky, hygienická zařízení a informační panely a související dopravní a technická vybavenost. Mezi podmíněně přípustné využití je uvedeno při splnění určitých podmínek umístění ploch pro ukládání inertních odpadů, dále přístřešky pro turisty a cyklisty, vyhlídky a rozhledny, oplocení a reklamní poutače. Nepřípustné jsou veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím, jako např. stavby pro bydlení, rekreaci, výrobu, skladování a velkoobchod, občanské vybavení, dopravní terminály a vybavenost pro motoristy, malé i velké stavby odpadového hospodářství, ekologická a informační centra. Nepřípustné jsou rovněž některé zemědělské stavby, a to stavby pro hospodářská zvířata, **stavby pro posklizňovou úpravu produktů rostlinné výroby**, stavby pro skladování hnojiv a přípravků na ochranu rostlin, pro skladování chlévské mrvy, hnoje, kejdy, močůvky, stavby pro konzervaci a skladování siláže a silážních šťáv a **stavby pro skladování produktů rostlinné výroby**.

[55] Z výše uvedeného vymezení vyplývá, že mezi nepřípustné jsou výslovně zahrnuty stavby pro posklizňovou úpravu produktů rostlinné výroby či stavby pro skladování produktů rostlinné výroby. Správní orgány tak správně posoudily, že stěžovatelův stavební záměr, tak jak jej sám vymezil během správního řízení ve svých podáních, není v souladu s územním plánem.

[56] Jestliže je stěžovatel toho názoru, že se v jeho případě jedná o povolování staveb s jiným využitím, měl toto využití konkrétně tvrdit a doložit, aby unesl důkazní břemeno požadované výše citovanou judikaturou. Protože však jeho tvrzení zůstala v rovině

obecného konstatování, že jeho stavební záměr není v rozporu s územním plánem, nedostál těmto požadavkům a jeho námitce nelze přisvědčit.

VII. K otázce poučení žadatele podle § 111 odst. 3 stavebního zákona

[57] Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 zjistí-li stavební úřad, že a) v projektové dokumentaci nejsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, b) projektová dokumentace není v souladu s požadavky dotčených orgánů, s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, vyzve stavebníka k odstranění uvedených nedostatků a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu.

[58] V otázce nezbytnosti poučení žadatele podle § 111 odst. 3 stavebního zákona a výzvy žadateli k odstranění nedostatků projektové dokumentace se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem. Je logické, že tato výzva bude cílit především na žadatele o „řádné" stavební povolení či na žadatele o dodatečné povolení stavby v případě, že se bude jednat o chyby formální povahy, které lze jednoduše opravit (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012 - 20, publ. pod č. 2871/2013 Sb. NSS, který se týkal nepředložení žádosti na potřebném formuláři, či rozsudek ze dne 9. 4. 2014, č. j. 1 As 12/2014 - 135, týkající se nepředložení výsledku geologického průzkumu). Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona by sice měl správní orgán i v řízení o odstranění stavby obecně postupovat podle § 111 až § 115 stavebního zákona, stěžovatelem požadovaná aplikace § 111 odst. 3 stavebního zákona by však v případě, že předmětné stavby již jsou postaveny v rozporu s územním plánem, byla v rozporu s účelem tohoto ustanovení. Tím je, aby projektová dokumentace k budoucí stavbě (a tedy následně i stavba samotná) odpovídala obecným požadavkům na výstavbu a požadavkům dotčených orgánů, územně plánovací dokumentaci a podmínkám územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, tedy aby byla stavba plánována v podobě, která s nimi bude v souladu. V případě stavby dodatečně povolované, tedy již fakticky stojící, by však výzva k odstranění nedostatků spočívajících v nesouladu s územním plánem mohla vést nanejvýš k formální úpravě projektové dokumentace, například k uvedení jiného účelu stavby, přičemž na samotné již stojící stavbě by se tím fakticky již nic nezměnilo.

VIII. K otázce jazykového výkladu

[59] Pokud stěžovatel v závěru kasační stížnosti obecně upozorňuje na protiústavnost interpretace a aplikace práva založené pouze na základě jazykového výkladu, pak Nejvyšší správní soud připomíná, že se žalovaný i krajský soud při svém rozhodování neomezili pouze na jazykový výklad předmětných ustanovení stavebního zákona, ale vycházeli rovněž z jejich smyslu a účelu, přičemž své závěry opřeli o konzistentní judikaturní závěry a vzali v úvahu všechny specifické okolnosti projednávané věci.

IX. Závěr

[60] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v

souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[61] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné 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. března 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu