



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Marie Součkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **A. N.**, zastoupeného JUDr. Alešem Pejchalem, advokátem se sídlem Stankovského 144, Čelákovice 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2005, č.j. ÚSR/2781/05/Sv, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, Masarykovo nám. 1, 2, Brandýs nad Labem, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2007, č. j. 7 Ca 223/2005 – 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 11. 7. 2005, č. j. ÚSR/2781/05/Sv. Krajský soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 4. 9. 2001 požádali žalobce a H. N. o vydání stavebního povolení na stavbu skladu hutního materiálu na pozemku parc. č. 1448/3 v kat. území Brandýs nad Labem. Stavební úřad Města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav žadatele vyzval k doplnění žádosti a současně je poučil o tom, že stavba je v rozporu se schváleným územním plánem obce. Stavebníci přesto stavbu realizovali, jak stavební úřad zjistil dne 8. 1. 2002 při místním šetření uskutečněném v rámci státního stavebního dohledu. Dne 15. 1. 2002 proto oznámil stavebníkům zahájení řízení o odstranění stavby podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Žalobce a H. N. následně dne 5. 6. 2002 požádali o

dodatečné povolení stavby označené jako výrobní a skladovací hala. Stavební úřad je dne 11. 6. 2002 vyzval, aby žádost doplnili o celkem 14 podkladů, přičemž je upozornil na nutnost prokázat soulad stavby s územně plánovací dokumentací.

Dne 21. 11. 2002 stavební úřad rozhodl o odstranění předmětné stavby. Zjistil, že stavba se nacházela na pozemku parc. č. 1448/3, který byl plánovanou komunikací a částečně zasahuje do pozemků parc. č. 1448/1 a parc. č. PK (1671) ležících v čistě obytném území. Stavba sloužící k obrábění strojů nesplňovala kritéria stanovená pro toto území. Odvolací orgán prvoinstanční rozhodnutí zrušil, přičemž jedním z důvodů byla v té době projednávaná změna územního plánu, jejíž součástí mělo být převedení pozemků 1448/1 a 1448/3 do plochy podnikatelsko živnostenské (PŽ). Odvolací orgán tak svým postupem umožnil stavebníkům prokázat soulad stavby s územním plánem města.

Výsledek projednání změny č. 2 územního plánu byl vymezen v doplňku č. 2 vyhlášky o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, přijaté na zasedání zastupitelstva dne 1. 12. 2004. Touto změnou byla vymezena plocha PŽ 56, přičemž bylo konstatováno, že nebude využita pro výrobní činnost, která by negativními účinky, tj. hluchostí, prašností, exhalacemi, vibracemi, ovlivňovala okolní obytnou zástavbu, a to ani na hranicích mezi touto plochou a čistě obytným územím. Do plochy PŽ 56 byly zahrnuty pozemky, na kterých jsou umístěny stávající provozovny stěžovatele, tedy stavby povolené do roku 1996, kdy došlo ke schválení územního plánu města. Na ostatním území je zástavba nepřipustná.

Stavební úřad zjistil, že v podnikatelsko živnostenské ploše leží mj. části pozemků parc. č. 1448/1, parc. č. 1448/3, neleží zde však pozemky nebo jejich části, na kterých je umístěna nepovolená stavba. Stavba haly se nachází převážně na části pozemku parc. č. 1448/3, která byla zahrnuta do plochy OČ 22. Do této plochy byly zahrnuty i další pozemky, do kterých stavba zasahuje, tj. pozemky parc. č. 1671/25 a 1671/1, které vznikly z původního pozemku parc. č. PK (1671), a část pozemku parc. č. 1448/1. Plocha OČ 22 je plochou čistě obytnou, jejíž funkce je definována v charakteristice využití území jako „výlučně bydlení ve všech typech zástavby, výjimečně drobné místní obchody a služby“. Nepovolená stavba skladovací a výrobní haly, která má sloužit k obrábění kovů, podle stavebního úřadu nesplňovala kritéria pro území čistě obytné, neboť ji nelze považovat za drobnou službu. Byla tak v rozporu s územním plánem sídelního útvaru Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, a to i po schválení změny č. 2 tohoto územního plánu. Stavební úřad proto rozhodnutím ze dne 25. 4. 2005, č. j. Výst. 365/2002-ODST/Rozh-Poodv/EB, nařídil žalobci a H. N. odstranění stavby postavené bez stavebního povolení.

Stanoviska dotčených orgánů státní správy, která byla vymezena ve výzvě stavebního úřadu ze dne 11. 6. 2002, nebyla k dodatečnému povolení stavby předložena s výjimkou stanoviska Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje se sídlem v Kladně. Stavební úřad dále dne 5. 1. 2003 obdržel vyjádření Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru životního prostředí a zemědělství, o neudělení souhlasu k trvalému odnětí půdy v části pozemku parc. č. 1671/25 ze zemědělského půdního fondu, s odůvodněním, že pozemek je zahrnut v čistě obytné zóně. Vzhledem k nesouladu stavby se schváleným územním plánem již stavební úřad další stanoviska dotčených orgánů státní správy nevyžadoval.

Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podali žalobce a H. N. odvolání, které žalovaný zamítl s odůvodněním, že stavebník neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem, a stavbu tedy nebylo možné dodatečně povolit.

Městský soud v Praze stejně jako žalovaný dospěl k závěru, že v řízení o odstranění stavby není stavební úřad oprávněn přezkoumávat správnost či zákonnost územně plánovací

dokumentace. Stavební úřad jako orgán státní správy vykonávající tzv. přenesenou působnost nemůže zasahovat do samosprávné působnosti příslušného územního celku.

Podle soudu oba správní úřady důvodně vycházely z toho, že stavebník neprokázal soulad nepovolené stavby s územně plánovací dokumentací. Soud zdůraznil, že v případě dodatečného povolování stavby je naprosto nutné trvat na souladu stavby s územně plánovací dokumentací, neboť jiný výklad by vedl k obcházení zákona a ke stavbě staveb, které by byly v rozporu s územně plánovací dokumentací, přičemž by již nebylo možné naříditi jejich odstranění. Samotný nesoulad nepovolené stavby s územně plánovací dokumentací postačuje k tomu, aby stavební úřad nevydal dodatečné povolení stavby, ale nařídil její odstranění. Námitka žalobce, že všechny další podklady pro povolení stavby předložil, je podle soudu nedůvodná. Prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí příkladmo uvedl chybějící doklady. Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Předně namítl, že soud se nevypořádal s tím, že napadené rozhodnutí nesplňuje požadované náležitosti správního rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že výrok stavebního úřadu je zcela neurčitý a nevykonatelný, neboť ukládá stěžovateli, aby stavbu odstranil pouze v přibližném rozsahu, aniž stanovil její přesné ohraničení a situování.

Soud se podle stěžovatele nezabýval tím, v jakém rozsahu měla být stavba postavena na ploše PŽ 56 a na ploše OČ 22. Stěžovatel tvrdil, že se pozemky parc. č. 1448/3 a parc. č. 1448/1 nachází výlučně na ploše PŽ 56 a stavba byla v tomto rozsahu postavena zcela v souladu s tehdy schváleným územním plánem.

Stěžovatel dále poukázal na rozpory ve skutkových zjištěních správních orgánů týkajících se pozemků, na nichž je stavba umístěna. Nelze tak učinit závěr, zda stavba haly leží převážně na pozemcích parc. č. 1448/3 a 1448/1, či na pozemcích parc. č. 1671/25 a 1671/1, a zda se tyto pozemky podle schváleného územního plánu nacházely na ploše PŽ 56 či OČ 22. Právě tyto skutečnosti jsou podstatné pro posouzení odstranění stavby.

Nesrozumitelnost rozsudku spatřoval stěžovatel v tom, že soud uzavřel, že stavba haly je umístěna převážně na ploše OČ 22, tedy na ploše čistě obytné, s možností drobných obchodů a služeb. Stěžovatel jednak poukázal na to, že možnost provozování drobných obchodů a služeb relativizuje zákaz podnikatelské činnosti. Dále namítl, že již ve správním řízení bylo prokázáno, že stavba se nachází převážně na pozemku parc. č. 1448/3 a parc. č. 1448/1, které byly umístěny na ploše PŽ 56. Skutkový stav zjištěný soudem tak neodpovídá spisovému materiálu a je zcela odlišný od skutkového stavu zjištěného správními orgány. Soud pak uzavřel, že stavba skladovací a výrobní haly není v souladu s územním plánem, aniž tento závěr odůvodnil.

Stěžovatel dále tvrdil, že v řízení o dodatečném povolení stavby předložil podklady vyžádané stavebním úřadem ve stanovené lhůtě s výjimkou územního plánu, který nebyl schválen.

Stěžovatel namítl, že soud neposoudil vlivy stavby na okolní zástavbu a náležitě tak nezhodnotil hospodárnost a účelnost odstranění stavby. Soud v napadeném rozhodnutí uzavřel, že na základě doplňku č. 2 vyhlášky o závazných částech územního plánu přijatého dne 1. 12. 2004 nebude plocha PŽ 56 využita pro výrobní činnost, která by mohla negativními účinky jako hlučností, prašností či exhalacemi ovlivňovat okolní obytnou zástavbu. Stěžovatel z toho dovodil, že plocha PŽ 56 je využitelná pro stavbu skladovací a výrobní haly stěžovatele,

kteřá takové dopady mít nebude. Bylo tedy nutné posoudit, zda by podnikatelská činnost stěžovatele měla negativní účinky na okolní zástavbu, takto však ani správní orgány ani soud nečinily. Napadený rozsudek je tak nezákonný z důvodu nepřezkoumatelnosti. Soud se nezabýval ani námitkami stěžovatele, že stavba výrobní a skladovací haly je v souladu s veřejným zájmem, neboť stěžovatel je významným zaměstnavatelem v regionu. Stěžovatel dodal, že v okolí jsou stavby stejné povahy, stavba nikterak nenarušuje přírodní či krajinný ráz prostředí. Na základě uvedeného navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že výrok prvoinstančního rozhodnutí nelze považovat za nejasný či neurčitý, neboť stavba byla v rozhodnutí řádně specifikována, a je tudíž vyloučeno, aby došlo k záměně s jinou stavbou. Ve správním i soudním řízení bylo jednoznačně zjištěno, že se stavba nenachází v oblasti, která byla změnou č. 2 územního plánu určena k průmyslové zástavbě. Stavebníci v řízení o odstranění stavby neunesli důkazní břemeno, neboť neprokázali, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací a s cíli a záměry územního plánování. Žalovaný dále uvedl, že k hodnocení negativních vlivů stavby na okolní zástavbu nebyl dán důvod, neboť rozpor stavby s územním plánem představuje zákonnou překážku pro tolerování stavby v dané oblasti. Rušivé vlivy by musely být zkoumány jedině v případě, pokud by stavba odpovídala územnímu plánu.

Osoba zúčastněná na řízení k neurčitosti výroku rozhodnutí o odstranění stavby uvedla, že stavební úřad při určení půdorysného rozměru stavby vycházel z původní projektové dokumentace připojené k žádosti o vydání stavebního povolení, neboť dokumentace skutečného provedení stavby nebyla stěžovatelem přes výzvu předložena. Stavby haly leží i po schválení 2. změny územního plánu města v území čistě obytném, a je tak se schváleným územním plánem v rozporu. Námitky stěžovatele, že povinností správního orgánu bylo posoudit, zda podnikatelská činnost má či nemá negativní účinky na okolní obytnou zástavbu, jsou zcela irelevantní.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

O stížných námitkách uvážil následovně:

Námitku stěžovatele, že výrok stavebního úřadu je zcela neurčitý a nevykonatelný, neboť stěžovateli ukládá, aby stavbu odstranil bez vymezení jejího přesného rozsahu, posoudil Nejvyšší správní soud jako nepřipustnou v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti totiž nelze rozšiřovat nad rámec žalobních bodů, lze je opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 2 Azs 134/2005, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud stejně tak zjistil, že stěžovatel v žalobě ani v samotném řízení před krajským soudem nepoukazoval na rozpory ve skutkových zjištěních správních orgánů týkajících se vymezení pozemků, na nichž se stavba nachází. Námitka stěžovatele, že se soud nezabýval tím, v jakém rozsahu měla být stavba haly postavena na ploše čistě obytné a na ploše podnikatelsko živnostenské, je proto rovněž nepřipustná, neboť stěžovatel tuto skutečnost v žalobě nezpochybňoval a z rozsudku je zřejmé, že krajský soud považoval skutečnost, že se stavba nenachází na ploše PŽ 56, za stavebním úřadem náležitě zjištěnou.

Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že stavba je umístěna v čistě obytné ploše. Plocha PŽ 56 zahrnuje mj. i část pozemků parc. č. 1448/3 a parc. č. 1448/1, nikoli však ty jejich části, na nichž se nachází nepovolená stavba. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z detailu vymezení plochy PŽ 56 ve změně č. 2 územního plánu – lokalita č. 13 Sefertova ulice, v němž je zakreslena předmětná stavba.

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Jednou z podmínek pro dodatečné povolení stavby je prokázání souladu stavby s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Důkazní břemeno v tomto případě leží na stavebníkovi nepovolené stavby.

Z výše uvedeného vyplývá, že stavba byla postavena mimo průmyslovou zónu města, v lokalitě, která je územním plánem vymezena jako plocha určená k bydlení, službám a drobným obchodům, tedy v území, ve kterém je nepřípustná výstavba objektů sloužících pro výrobní účely. Stavba skladovací a výrobní haly tak byla v rozporu s veřejným zájmem, který byl zohledněn při tvorbě územního plánu a jeho následné změny. Nemohly být tudíž splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že posouzení vlivů předmětné stavby na plochu OČ 22 nebylo na místě, neboť dopady průmyslových staveb byly náležitě vyhodnoceny již při schvalování územně plánovací dokumentace, kdy bylo shledáno, že takové stavby se s charakterem dané oblasti neslučují a tato byla proto vymezena jako čistě obytná zóna. Nejvyšší správní soud zde podotýká, že drobné služby a obchody, které slouží k uspokojování potřeb především místních občanů, jsou obvyklou součástí čistě obytné zóny a nikterak nenarušují její charakter.

Námítka stěžovatele, že plocha PŽ 56, tj. podnikatelsko živnostenská, je využitelná pro stavbu skladovací a výrobní haly stěžovatele za předpokladu, že nebude mít negativní dopady na okolní obytnou zástavbu, je zcela nedůvodná, neboť jak již bylo objasněno výše, předmětná stavba se nenachází na ploše PŽ 56, nýbrž v čistě obytné zóně.

K poslední stěžovatelově námitce, že v řízení o dodatečném povolení stavby předložil podklady vyžádané stavebním úřadem s výjimkou územního plánu, který nebyl schválen, Nejvyšší správní soud dodává, že pokud stěžovatel neprokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, je splnění další kumulativní podmínky stanovené v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona pro dodatečné povolení stavby, tedy předložení podkladů a dokladů vyžádaných stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, nepodstatné.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadami podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) či d) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle ust. § 103 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Ve vztahu k návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že s ohledem na rozhodnutí ve věci samé již o tomto návrhu samostatně nerozhodoval.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. května 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu