



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobce: Z. U.

proti

žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje
sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti osob

zúčastněných na řízení: a) M. S.

b) AZ BETON s. r. o., IČO 26960851
sídlem x, x

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2016, č. j. KUZZL-40540/2016, sp. zn. KUSP-26299/2016 ÚP-Do,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 10. 6. 2016, č. j. KUZZL-40540/2016, sp. zn. KUSP-26299/2016 ÚP-Do, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 5 879 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osobě zúčastněné na řízení a) a b) se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí žalovaného, kterým podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil správnost rozhodnutí Obecního úřadu Bílovice, odboru výstavby a územního plánování (dále též „stavební úřad“), ze dne 9. 2. 2016, č. j. 50/2014/Ho_R, jímž podle § 129 a § 111 až 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební vyhláška“), rozhodl o dodatečném povolení stavby „*Stavební úpravy a přístavba výrobní haly „D“*“, na pozemcích parc. č. st. x, parc. č. x, x, x, x, x, x, x, x, vše v k. ú. x, nově samostatná stavba dle geometrického plánu č. 625-64/2015 na pozemcích parc. č. st. x, x, x, x, v k. ú. x, v areálu č. p. x (dále jen „předmětná stavba“). Stavební úřad předmětné rozhodnutí vydal na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení b), společnosti AZ BETON s. r. o., o dodatečné povolení stavby, podané v rámci řízení o odstranění předmětné stavby ve smyslu § 129 odst. 1 stavebního zákona.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje krajskému soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce předně namítá, že tvrzení žalovaného, že přístup k předmětné stavbě je možný přes komunikaci na pozemku parc. č. x v k. ú. x, přes pozemek parc. č. x v k. ú. x a dále přes průjezdnou halu „A“ a pozemek p. č. x v k. ú. x, kterým žalovaný reagoval na námitku žalobce v předchozím řízení, že dodatečné povolení předmětné stavby nemohlo být vydáno, neboť u stavby není splněna podmínka přístupu k dopravní infrastruktuře dle § 18c stavební vyhlášky, neodpovídá skutečnosti. Žalobci není známo, jak k uvedené skutečnosti žalovaný přišel, neboť ve výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu je uvedeno, že „*dopravně je objekt napojen přes stávající vnitroareálové komunikace sjezdem na komunikaci obce.*“ Výrok o průjezdu přes výrobní halu „A“ není v rozhodnutí stavebního úřadu uváděn.
4. Žalobce dále rozporuje tvrzení žalovaného, že komunikace za pozemky parc. č. x a x v k. ú. x, neslouží pro napojení stávajícího areálu společnosti AZ BETON s. r. o. Navíc stavba této komunikace proběhla bez stavebního povolení a na pozemcích ve vlastnictví třetích osob. Zároveň i pozemní komunikace na pozemku parc. č. x v k. ú. x v úseku před napojením na komunikaci na pozemku parc. č. x byla postavena bez povolení, neboť k této stavbě nebyla dohledána stavební dokumentace, přičemž však ještě na snímcích územního plánu obce z roku 1993 se komunikace v tomto úseku nenachází. Musela proto být postavena až po roce 1993, přičemž obecní úřad vykonává svou činnost od roku 1992, stavební dokumentaci by proto měl mít k dispozici.
5. Žalobce dále uvádí, že předmětná stavba nemohla být dodatečně povolena, neboť je v rozporu s územním plánem obce x. Stejný názor vyjádřil dle žalobce také Veřejný ochránce práv, na jehož stanovisko ze dne 22. 11. 2013, sp. zn. 6117/2011/VOP/JBE, sp. zn. 5851/2011/VOP/JBE (dále jen „stanovisko veřejného ochránce práv“), žalobce odkazuje.
6. Žalobce v neposlední řadě zpochybňuje způsob, jakým se, žalovaný vypořádal s námitkou, že v řízení před stavebním úřadem nebylo zkoumáno množství přepravovaného materiálu, resp. jeho navýšení, k němuž by mělo dojít v souvislosti s provedením předmětné stavby. Žalovaný měl v napadeném rozhodnutí uvést, že stavebník doložil výrobní kapacity

v rámci projektu stavby. Dle žalobce toto tvrzení nemá oporu ve spisovém materiálu. Stavebník tyto hodnoty pouze uvedl a ničím nedoložil. Dále dle žalobce tvrzení žalovaného, že hodnoty stávající výroby byly zjišťovány a prověřovány v minulých letech, neodpovídá skutečnosti, neboť tomu tak nikdy nebylo. Dle žalobce také není zřejmé, jak stavební úřad zajistí kontrolu skutečných hodnot výroby ve zkušebním provozu, a případně kdo bude tyto hodnoty kontrolovat v dalším období. Dle žalobce společnost AZ BETON s. r. o. překračuje uvedené hodnoty již nyní, a to i přesto, že je má dodržovat. Stejně tak se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkou žalobce, že obec x není stavebníkem ani vlastníkem komunikace za pozemky parc. č. x a parc. č. x v k. ú. x. Žalovaný se pak dostatečně nevypořádal ani s námitkou žalobce, že stanovisko obecního úřadu x ze dne 21. 11. 2014, č. j. 566/2014, je v rozporu se zákonem, neboť obecní úřad x je příslušným silničním správním úřadem pro vydání závazného stanoviska k dané stavbě, a to zejména s celkovým posouzením vhodnosti komunikace pro obsluhu výrobního areálu nákladními auty. Dle žalobce se sice předmětná stavba nachází v uzavřeném areálu, ale přístup ke stavbě vede přes komunikace v obci.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení k žalobě

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrvává na argumentaci předestřené v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nadto ve vztahu k námitce žalobce, v níž zpochybňuje tvrzení žalovaného, že přístup k předmětné stavbě je možný přes komunikaci na pozemku parc. č. x v k. ú. x, přes pozemek parc. č. x v k. ú. x, a dále přes průjezdnou halu „A“ a pozemek p. č. x v k. ú. x, žalovaný uvádí, že možnost průjezdu halou „A“ vyplývá z projektové dokumentace předmětné stavby. Stejně tak nesouhlasí s námitkou ohledně nesouladu předmětné stavby s územním plánem obce x. Napadené rozhodnutí i rozhodnutí stavebního úřadu proto žalovaný považuje za řádně odůvodněné, vypořádávající se se všemi námitkami žalobce i jiných účastníků předcházejících řízení, a proto by krajský soud měl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.
8. Osoba zúčastněná na řízení a) ve svém vyjádření uvádí, že na problém s dopravní obslužností upozorňovala orgány obce x již v roce 2004, k žádné změně však zatím nedošlo.
9. Osoba zúčastněná na řízení b) ve vyjádření k žalobě namítá, že není k dispozici žádný relevantní doklad toho, že v minulosti došlo či nyní dochází ke zhoršení životního prostředí, nebo k omezení pohody bydlení v lokalitě předmětné stavby. Výroba v nové hale má stejný charakter, jako výroba v dosavadních prostorách, dochází pouze k obměně sortimentu stávající výroby. Správní orgány se dle této jejího názoru podrobně a opakovaně zabývaly nejen dopady stavby haly „D“ a výroby v ní na životní prostředí, ale v této souvislosti byla vedena i další správní řízení, v nichž postupně odstranila zjištěné nedostatky v užívání areálových ploch a provozu na nich. Dle osoby zúčastněné na řízení b) nebyly v předchozích řízeních shledány zjevné vady či nedostatky předmětné stavby z hlediska ochrany životního prostředí. V souvislosti s žalobcem namítaným nedostatečným zkoumáním kapacit výrobního provozu v souvislosti s dodatečným povolením předmětné stavby se osoba zúčastněná na řízení b) ztotožňuje s názorem žalovaného, že dodržování těchto kapacit výroby bude možno zkoumat až ve zkušebním provozu, a až na jeho základě je možno vydat kolaudační souhlas, jímž bude umožněno trvale užívat předmětnou stavbu. Dále uvádí, že žalobce po celou dobu od zahájení řízení o dodatečném povolení stavby rozporuje každý posudek či stanovisko správních orgánů a všechna rozhodnutí těmito orgány vydaná. V neposlední řadě osoba zúčastněná na řízení

b) rozporuje způsob, jakým se žalobce snaží doložit překračování limitu výroby, když dnes zrekonstruovaná místní komunikace, nacházející se ve vlastnictví obce x, je jediným příjezdem do areálu společnosti AZ BETON s. r. o. a bylo tomu tak i v době fungování JZD s přidruženou výrobou. Správnými orgány přitom není možnost příjezdu v souvislosti s provozem nové haly „D“ jakkoliv zpochybněna či omezována.

IV. Replika žalobce

10. Žalobce v replice k těmto vyjádřením nesouhlasí s tvrzením žalovaného a setrvává na své žalobní argumentaci, že stávající přístup k předmětné stavbě je zajištěn pouze přes nepovolené zpevněné plochy, na které je vedeno řízení o dodatečném povolení stavby a nepovolenou komunikaci, neboť v délce 17 m za pozemky parc. č. x a x v k. ú. x je o komunikaci vedeno řízení o dodatečném povolení stavby a u části této komunikace ve zbylé délce došlo ke zpevnění komunikace, aniž by byl znám stavebník, který tuto stavbu provedl, neboť k předmětnému zpevnění nedošlo k dohledání stavebního povolení. Žalobce uvádí, že původní stavba, byla napojena na vnitroareálovou komunikaci parc. č. x v k. ú. x vraty přes pozemek xv k. ú. x. Toto původní napojení bylo zrušeno. Předmětná stavba je tudíž napojena přes pozemky parc. č. x a x v k. ú. x, na které je vedeno také řízení o dodatečném stavebním povolení. Z toho je dle žalobce zjevné, že se žalovaný s námitkou žalobce nedostatečně vypořádal a nedostatečně se zabýval ani samotnou projektovou dokumentací.
11. Ve vztahu k tvrzení žalovaného o možnosti přístupu k předmětné stavbě přes komunikaci na pozemku parc. č. x v k. ú. x, přes pozemek parc. č. x v k. ú. x, a dále přes průjezdnou halu „A“ a pozemek p. č. x v k. ú. x, žalobce namítá, že taková možnost je naprosto nereálná. Cesta by musela vést přes oplocení, parkoviště osobních automobilů, průjezd přes úzká vrata, výrobní halu „A“ a odsud zcela nedostatečnými vraty na nepovolené zpevněné plochy. Taková dopravní obslužnost těžké nákladní techniky je nereálná. V projektové dokumentaci je jasně znázorněn způsob dopravy v areálu, přičemž s dopravou přes halu „A“ nepočítá ani projektová dokumentace, neboť projektant tuto možnost do dokumentace neuvedl, ani tato možnost nebyla probírána v řízení před stavebním úřadem. Tvrzení žalovaného o faktickém povolení využívání nepovolených zpevněných ploch pak dle žalobce spočívá v tom, že zpevněné plochy neslouží pouze k dopravě v areálu, ale také jako místo pro nakládku zboží. Žalobce dále rozporuje tvrzení žalovaného, že v případě předmětné stavby se jedná o stavební úpravu původní stavby, neboť se nepochybně jedná o stavbu zcela novou, jelikož původní obezdívka seníku byla nahrazena obezdívkou novou, došlo ke zpevnění nebo vybudování nových konstrukcí, přičemž dle judikatury Nejvyššího správního soudu za novou stavbu třeba považovat takovou stavbu, do které jsou zakomponovány zachovalé prvky původní stavby, nikoliv je hodnotit jako stavební úpravu původní stavby.

V. Ústní jednání konané dne 4. 6. 2019

12. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných v žalobě, ve vyjádření k žalobě, resp. v replice k těmto vyjádřením.
13. V rámci ústního jednání krajský soud provedl žalobcem navržené listinné důkazy v podobě „Výpisu z Usnesení č. 19 ze zasedání Zastupitelstva obce x konaného dne 6. 9. 2018“, sdělení Krajského ředitelství Policie Zlínského kraje, dopravní inspektorát ze dne 19. 7. 2018 k dotazu žalobce ohledně kritérií, která z hlediska bezpečnosti provozu musí splňovat

připojení (sjezd) na místní komunikaci; „*Sdělení Obecního úřadu Bílovice ze dne 12. 10. 2015*“, z něhož vyplývá, že se úřadu nepodařilo dohledat dokumentaci, ani příslušná povolení ke stavbě komunikace na pozemcích parc. č. x a x v. k. ú. x; a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 8. 2012, č. j. MMR-23484/2012-83/1417, jímž bylo zamítnuto odvolání osoby zúčastněné na řízení b) a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 2. 5. 2012, č. j. KUZZL 19841/2012, kterým krajský úřad zrušil rozhodnutí Obecního úřadu Bílovice ze dne 10. 6. 2011, č. j. 153/2011/Do, jímž byla povolena změna v užívání stavby „*zemědělská stavba (bývalý seník) na výrobu plošných dlažeb*“ v areálu osoby zúčastněné na řízení b).

VI. Posouzení věci soudem

14. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (stavebního úřadu), včetně řízení předcházejících jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná** (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
15. Podstatu nyní projednávané věci tvoří řada námitek žalobce, zpochybňujících závěry stavebního úřadu, a probrané žalovaným v napadeném rozhodnutí, ohledně splnění podmínek pro vydání dodatečného povolení předmětné stavby v areálu společnosti AZ BETON s. r. o., osoby zúčastněné na řízení b).
16. Žalobce předně namítá, že přístup k předmětné stavbě je veden přes nepovolenou zpevněnou plochu na pozemku parc. č. x v k. ú. x. K této námitce osoba zúčastněná na řízení b) ve svém vyjádření i žalovaný shodně poukázali na to, že již v řízení o odvolání, v němž osoba zúčastněná na řízení b) doložila kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 12. 2002, č. j. 331/2002/KO/KoXX/U, dle kterého se povoluje užívání stavby: „*Zpevnění venkovních ploch včetně oplocení areálu – x č. p. x na pozemcích: pozemkové parcely x, x, x, x, x, x, x, x v kat. území x.*“, přičemž ve vztahu k pozemku parc. č. x v k. ú. x je řízení o dodatečném povolení vedeno nedopatřením. Krajský soud nicméně k tuto námitku žalobce neshledává důvodnou, neboť skutečnost, zda je k předmětné stavbě zajištěna doprava po zpevněných plochách či nikoliv, není pro nyní projednávanou věc podstatná. Zpevněné plochy se nachází ve vnitřním areálu společnosti AZ BETON s. r. o., resp. pozemky, na nichž se zpevněné plochy nachází, jsou ve vlastnictví společníků a jednatelů společnosti AZ BETON s. r. o. (konkrétně pozemek parc. č. x se nachází ve vlastnictví Ing. P. S. a pozemek parc. č. x se nachází ve vlastnictví M. S.). Z hlediska přístupu k předmětné stavbě není podstatné, zda jsou zpevněné plochy povoleny či nikoliv, neboť jestliže se tyto plochy nachází uvnitř areálu společnosti AZ BETON s. r. o. a tento areál je dostatečně napojen na dopravní infrastrukturu, není v pravomoci správního orgánu rozhodovat o tom, jakým způsobem je veden přístup k předmětné stavbě uvnitř tohoto areálu, neboť nikdo nemůže vlastníku nemovitosti zakázat, aby se sám pohyboval, resp. povolil jinému pohybovat se po svém pozemku i mimo zpevněné plochy. I pokud by tudíž měly být zpevněné plochy v řízení o odstranění stavby skutečně odstraněny, společnost AZ BETON s. r. o. by, za předpokladu, že k areálu je zajištěn řádný přístup na dopravní infrastrukturu, nemohla být omezoována v tom smyslu, že by si uvnitř areálu nemohla zajistit přístup k předmětné stavbě i po nezpevněné ploše. Krajský soud proto ani neprováděl žalobcem navrhované důkazy vztahující se k této námitce.
17. Ve vztahu k námitce, že napojení areálu společnosti AZ BETON s. r. o. je vedeno přes nepovolenou komunikaci na pozemku parc. č. x v úseku za pozemky parc. č. x a x, vše v k.

ú x, a že i část komunikace na pozemku parc. č. x před napojením na komunikaci na pozemku parc. č. x byla postavena bez povolení, krajský soud předně uvádí, že je mu z vlastní úřední činnosti známo, že dne 23. 4. 2019 bylo rozsudkem krajského soudu č. j. 31 A 60/2017-162 rozhodnuto o zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2017, č. j. KUZL 771/2017, sp. zn. KUSP 74103/2016 ÚP-IS, kterým bylo jako věcně správné potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 9. 2016, č. j. 19/2016/Ho, o umístění stavby „x – Rekonstrukce komunikace a výstavba parkoviště“ na pozemcích parc. č. st. x, parc. č. x, x, x, x, x, x, x a x v katastrálním území x.“ Jedním z důvodů, které vedly krajský soud ke zrušení tohoto rozhodnutí žalovaného, byla skutečnost, že se neztotožnil se způsobem, jakým správní orgány v předchozím řízení posoudily otázku, zda se jedná o stavbu povolenou, když bez dalšího převzaly závěry ze závazného stanoviska Městského úřadu Uherského Hradiště, odbor stavebního úřadu a životního prostředí, ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. MUUH-SŽP/2016/224/2016/Zap. Krajský soud konkrétně uzavřel, že „vzhledem k tomu, že se nepodařilo dohledat stavebníka ani určit dobu, kdy ke zpevnění došlo a rovněž prokázat, že stavba nebyla dle tehdejších předpisů povolena, nelze ji považovat za nepovolenou a odbor SŽP nebuje zahajovat řízení o odstranění nepovolené stavby.“ Nadto krajský soud uvedl, že „si je vědom, že u starších staveb jsou stavební úřady povinny postupovat ve vztahu k její možné nelegálnosti velmi obezřetně, a to především vzhledem k právní jistotě a délce nerušeného užívání stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42). Stejně tak je srozuměn s tím, že právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Naopak, takový přístup by mohl vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany správního úřadu, a to zpravidla právě u starší zástavby, ve které je mnohdy prokazování legálnosti stavebních změn obtížné (srov. stanovisko odboru stavebního řádu MMR ze dne 10. 1. 2007, č. j. 46324/06-82). S tímto se pak ztotožňují i žalovaným citovaná stanoviska Veřejného ochránce práv. [...] Avšak jak uvádí výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 344/2016, stavební úřady musí vždy postupovat maximálně obezřetně a důsledně zvážit okolnosti konkrétního případu. Tomu se dle názoru zdejšího soudu v posuzovaném případě nestalo. Správní orgán prvního stupně stejně jako žalovaný bez dalšího přijali předmětné závazné stanovisko, přičemž je zřejmé, že dotčený úřad nedostatečným způsobem zjišťoval, zda k rekonstruované části pozemní komunikace existuje stavební povolení.“

18. Krajský soud nemá důvodu se od uvedených závěrů jakkoliv odchýlit, a proto i v nyní projednávaném případě dává za pravdu žalobci, když uvádí, že ke zpevnění komunikace, a tedy jejímu oddělení od pozemku jakožto samostatné věci, došlo až v devadesátých letech. V takovém případě není dle krajského soudu dobře možné, aby neexistovaly záznamy o provedení této stavby, a už vůbec není možné bez dalšího přijmout, že v případě absence dokumentace bude platit, že se jedná o povolenou stavbu. Akceptace těchto závěrů by totiž mohla vést k bezpředmětnosti řízení o odstranění stavby, resp. řízení o dodatečném povolení stavby a pasportizace staveb dle § 125 stavebního zákona. Stavebníci by v případě rekonstrukce staveb, o kterých je pochybováno, zda byly stavěny s povolením, mohli vždy pouze prohlásit, že její dokumentaci nedisponují, a tedy že je postavena v souladu se zákonem. Toto by ve výsledku vedlo k legalizaci staveb provedených bez povolení, jelikož by skrze následná územní rozhodnutí a stavební povolení došlo ke zhojení protiprávního stavu. K tomuto však slouží právě řízení o odstranění stavby (o dodatečném povolení) či pasportizace staveb. Dle soudu není možné tyto nahrazovat skrze jednoduchou formulaci, že při neexistenci dokumentace ani dalších indicií o jejím povolení se jedná o stavbu povolenou. Ve vztahu k části komunikace, na pozemcích parc. č. x, x a x tedy krajský soud

uvádí, že lze mít přinejmenším pochybnosti o zákonnosti stavby, kterou byla tato komunikace zpevněna. Krajský soud v této souvislosti považuje způsob, jakým se žalovaný vypořádal s námitkou žalobce, že i část komunikace na pozemku parc. č. x před napojením na komunikaci na pozemku parc. č. x byla postavena bez povolení, za zcela nedostatečný, neboť za situace, kdy ve správním spise stavebního úřadu existuje celá řada vyjádření účastníků řízení v prvním stupni obsahující tvrzení a důkazy o tom, že ještě v roce 1993 zde tato komunikace neexistovala, nelze akceptovat stručné tvrzení žalovaného, že žalobce v odvolacím řízení toto tvrzení ničím nepodložil. Konkrétně lze poukázat na podání ze dne 22. 12. 2015 (doklad B40), označené jako „*Vyjádření k novým podkladům pro rozhodnutí „Stavební úpravy a přístavba výrobní haly „D“, oznámení nepovolených staveb, sdělení, žádost o informování, doložení důkazů.*“, v němž se nachází mj. snímky z územního plánu obce z roku 1993, na němž se předmětná komunikace ještě nenacházela, přičemž jestliže stavební úřad vykonává činnost místně příslušného stavebního úřadu od roku 1992, měl by stavební dokumentaci mít k dispozici, a jestliže tuto dokumentaci k dispozici nemá, nelze alibisticky v rozhodnutí uvést, že žalobce svá tvrzení ničím nedoložil, a s tímto odůvodněním se námitkou žalobce dále nezabývat.

19. Přesto však je nucen krajský soud konstatovat, že tento nedostatek sám o sobě nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí žalované, a to s ohledem na skutečnost, jak je nyní projednáváná věc žalobcem vymezena. Ze správního spisu i z tvrzení účastníků totiž vyplývá, že i před zpevněním komunikace na pozemcích parc. č. x, x a x v k. ú. x na těchto pozemcích existovala pozemní komunikace. Jednalo se o nezpevněnou komunikaci, kterou ke svému provozu, a to i dle tvrzení žalobce, využívalo v době jeho existence JZD. Krajský soud k tomuto nad rámec výše uvedeného uvádí, že i kdyby tedy bylo rozhodnuto o odstranění zpevnění pozemní komunikace na pozemcích parc. č. x, x a x v k. ú. x, stále zde bude existovat eventualita v podobě deklarace veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu v § 2 odst. 1 ve spojení s § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to bez ohledu na to, že pozemky parc. č. x a x se nachází dle údajů z Katastru nemovitostí v soukromém vlastnictví, pokud tato komunikace splňuje podmínky proto, aby se mohlo jednat o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tak jak byly vymezeny již v judikatuře správních soudů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99; ze dne 25. 9. 2014, č. j. 7 As 68/2014-87, či ze dne 12. 9. 2018, č. j. 4 As 146/2018-47, anebo rozsudek krajského soudu ze dne 13. 3. 2019, č. j. 29 A 116/2016-93, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz).
20. Pokud žalobce namítá, že množství přepravovaného materiálu či hodnoty výroby nejsou společností AZ BETON s. r. o. nikde doloženy, pouze jsou konstatovány, krajský soud k tomu podotýká, že řízení před stavebním úřadem předcházelo i zjišťovací řízení ve smyslu § 7 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, v rozhodném znění (dále jen „zákon o EIA“), vedené za účelem zjištění, zda bude předmětná stavba předmětem posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu § 4 zákona o EIA. V rámci zjišťovacího řízení příslušný orgán ochrany životního prostředí vydal dne 4. 4. 2011 rozhodnutí č. j. KUSP 12610/2011 ŽPZE-MV, v němž dospěl k závěru, že v nyní projednáváné věci není potřeba provádět posuzování vlivu na životní prostředí, neboť posuzovaný záměr nemá tak významné vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. V jeho odůvodnění mimo jiné provedl i charakteristiku záměru, v níž je uvedeno, že denní kapacita výroby je 113 t/den, 52 m³/den; roční kapacita: 24 500 t/rok (20 800 t kameniva a 3 700 t cementu). Pouze k této kapacitě bylo zjišťovací řízení vedeno a její překročení by

znamenal změnu záměru ve smyslu § 4 zákona o EIA, a tudíž by bylo vyžadováno nové zjišťovací řízení. Krajský soud se proto ztotožňuje s žalovaným, že námitka žalobce je nedůvodná, neboť není důvod zkoumat skutečný stav výrobních kapacit. Až předmětem zkušebního provozu je kontrola dodržování jeho podmínek, mezi něž patří i dodržování charakteristiky posuzovaného záměru, včetně výrobních kapacit.

21. Ve vztahu k tvrzení žalobce, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho námitkou, že stanovisko obecního úřadu x ze dne 21. 11. 2014, č. j. 566/2014, je v rozporu se zákonem, neboť obecní úřad x je příslušným silničním správním úřadem pro vydání závazného stanoviska k dané stavbě, a to zejména s celkovým posouzením vhodnosti komunikace pro obsluhu výrobního areálu nákladními auty, krajský soud uvádí, že z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, vyplývá, že *„vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] pro účely územního a stavebního řízení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 s. ř. s. samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví; nejedná se ani o závazné stanovisko dle § 40 odst. 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, jímž by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán. Pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.“* V tomto případě tudíž, i kdyby bylo možno považovat obecní úřad x za příslušný silniční správní úřad, nelze nevydání stanoviska tímto úřadem hodnotit jako pochybení, které by způsobovalo nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu, resp. napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť vyjádření silničního správního úřadu není závazným stanoviskem dotčeného orgánu, které by bylo nezbytné pro vydání rozhodnutí ve věci, jestliže se samotný stavební úřad otázkou napojení předmětné stavby k dopravní infrastruktuře dostatečně zabýval. Ani tato námitka proto dle krajského soudu není důvodná.
22. Důvodnou nicméně krajský soud shledává námitku žalobce ohledně rozporu předmětné stavby s územním plánem obce x, kde se nachází v plochách označených VZ. Krajský soud jako z nesporné skutečnosti při svém rozhodování vycházel z platného územního plánu z roku 2009. V jeho textové části je pro plochy VZ vymezeny jako plochy *„pro zemědělskou a lesnickou výrobu“* s hlavním využitím: *„pozemky a stavby pro zemědělskou (živočišnou i rostlinnou) výrobu, skladování, pozemky a stavby pro malohospodářství, zemědělské služby, přidruženou nezemědělskou výrobu, zahrádnictví, lesní hospodářství a zpracování dřevní hmoty)“*. Nepřípustným využitím území jsou pak *„všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím, všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na ŽP překračují limity stanovené příslušnými předpisy nad přípustnou míru.“* Spornou otázkou v tomto případě tak zůstává, zda lze předmětnou stavbu podřadit pod pojem *„přidružená nezemědělská výroba.“* Žalovaný se s touto námitkou neztotožnil, když v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že *„jelikož je na předmětné ploše přípustná i přidružená nezemědělská výroba, nelze konstatovat, že by záměr stavebníka spočívající v umístění stavby výrobní haly byl v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací.“* Žalovaný tento závěr založil na výkladu termínu *„přidružená nezemědělská výroba“*, obsaženého v územním plánu, který dle jeho názoru *„nemusí při posouzení z dnešního pohledu mít nutně souvislost s výrobou zemědělskou (dříve tento termín říkal, že*

podnikatelský subjekt družstva zemědělského se zabýval i výrobou nezemědělskou jako jeden subjekt). Přidružené výroby byly dříve významnou zdrojovou oblastí, která umožňovala další investiční rozvoj zemědělských družstev.“ Nadto zdůraznil, že „z vlastního pojmenování ‚nezemědělská výroba‘, což je velmi široký pojem, lze dovodit, že se jedná o jakoukoliv výrobu, která nesouvisí s vlastní zemědělskou výrobou. Diskuze o přívlastku ‚přidružená‘ je z hlediska územního plánu nepodstatná. Územní plán vždy navrhuje a reguluje funkční využití vymezených ploch. Přitom není rozhodující, kdo plochu vymezenou v územním plánu využívá, k čemu a jak. Z historického pohledu znamenala přidružená výroba vše, co nebylo zemědělskou výrobou. Od stavební výroby a zemních prací v celém rozsahu přes strojírenskou výrobu, dopravu, zpracování plastů až po různé služby. Rovněž přípustné využití ploch umožňuje do vymezené plochy situovat stavby a činnosti nezemědělského charakteru jako doplňkové činnosti k hlavním funkcím.“

23. Krajský soud se sice shoduje s názorem žalovaného, pokud uvádí, k čemu sloužila přidružená zemědělská výroba v minulosti. Historicky sloužila „přidružená nezemědělská výroba“ zemědělským družstvům, které nebyly dostatečně ziskové či dokonce ani nebyly schopny pokrýt náklady zemědělské výroby, např. z důvodu sezónní povahy dané zemědělské výroby, k zajištění zisku, který by pomohl rozvíjet technologické procesy v zemědělské výrobě a pokrýt ztráty, které s sebou v některých případech zemědělská výroba přinášela. *„Ve stávajících ekonomických podmínkách je přidružená výroba nepostradatelným zdrojem příjmů zemědělských organizací, protože přispívá značnou měrou k tvorbě vlastních zdrojů, umožňuje tak plynulejší financování a zabezpečování rozšířené reprodukce. V létech nenormálních biologických a povětrnostních podmínek pro tvorbu biomasy alespoň zčásti eliminuje nepříznivý dopad nižší zemědělské produkce na důchodovou situaci zemědělských podniků. Finanční zdroje z přidružené výroby umožňují zavádět do výrobního procesu nové vědeckotechnické prvky, inovovat technologické postupy a zlepšovat sociální podmínky pracovníků družstev.“* (srov. Nevrtal, J. *Rentabilita přidružené výrobní činnosti jednotných zemědělských družstev na okresu Blansko*. Sborník prací Filozofické fakulty Brněnské univerzity G 31, 1987). *„Poznatky ukazují, že lepší výsledky v intenzitě zemědělské výroby dosahují zemědělské podniky s rozvinutou přidruženou výrobou, u nichž právě vyšší finanční zdroje z této činnosti umožnily rychleji zavádět do zemědělské praxe nové vědeckotechnické poznatky, inovovat.“* (srov. Slabý, A. *Přidružená výroba v zemědělství: Účelová publikace pro vedoucí pracovníky*. Praha: Institut vých. a vzdělávání MZVŽ ČSSR 1983). Krajský soud se tak ztotožňuje s tvrzením žalovaného, že mezi činnosti přidružené výroby patří i truhlářství, tesařství, kovovýroba, stavební výroba atd.
24. Krajský soud se nicméně neztotožňuje se způsobem, jakým žalovaný hodnotil právní povahu zařazení pojmu „přidružené nezemědělské výroby“ v rámci stanovení způsobu využití plochy v textové části územního plánu obce x a s tím spojené právní důsledky pro posuzovanou předmětnou stavbu. Způsob využití ploch v územním plánu sice skutečně neurčuje, kdo může vymezenou plochu využívat, jak poukazuje žalovaný, nicméně z hlediska použitého pojmu „přidružená nezemědělská výroba“ je však podstatné zkoumat, k čemu přidružená výroba sloužila v minulosti. Jak již bylo zmíněno výše, tímto účelem byla doplňková činnost k zemědělské výrobě jednotných zemědělských družstev, která u těchto subjektů v drtivé většině případů v době užití tohoto termínu na území bývalé ČSR, resp. ČSSR převažovala. Pokud tedy při vymezení způsobu hlavního využití plochy územní plán počítá převážně se zemědělskou výrobou, což je z pojmenování i z výše uvedeného popisu hlavního využití plochy VZ zjevné, přičemž za přípustné využití považuje i přidruženou výrobu, je tak zjevné, že přidruženou výrobou nemá být pokryta

celá předmětná plocha či její většina, neboť tato plocha primárně sloužila k zemědělským účelům a přidružená výroba pak byla použita pouze k rozvoji této zemědělské výroby či pokrytí ztrát, způsobených sezónností práce, výkyvy v biologických a povětrnostních podmínkách či špatnými podmínkami pro rozvoj zemědělství obecně.

25. Tato terminologie byla převzata i do územního plánu obce x, a proto dle krajského soudu nelze ignorovat či přinejmenším relativizovat tuto povahu přidružené nezemědělské výroby při určování toho, co je ještě přípustným využitím území a co již nikoliv. Z toho důvodu tak nelze za přístupné využití hodnotit, pokud na území, které historicky primárně sloužilo k zemědělským účelům, což přebírá a respektuje také územní plán obce x z roku 2009, vzniknou průmyslové objekty, které k nezemědělské výrobě využívají v podstatě veškerou jimi vlastněnou plochu VZ. Argumentace žalovaného, že termín „přidružená“ je z hlediska využití ploch nevýznamný, a že „nezemědělská výroba“ je velmi široký pojem, označující jakoukoliv výrobu, která nemusí souviset se zemědělskou výrobou, tak nemůže obstát. V takovém případě by totiž způsob hlavního využití plochy VZ v územním plánu obce x mohl v konečném důsledku být vykládán jako „jakákoliv zemědělská výroba a jakákoliv jiná, než zemědělská výroba“, tedy jinými slovy „jakákoliv výroba“. Tímto by však regulativ hlavního a přípustného využití území s ohledem na povahu výroby v územním plánu ztrácel na významu, neboť by na předmětném území povoloval využití pro jakoukoliv výrobu, s výjimkou té, jejíž *„negativní účinky na životní prostředí překračují limity, stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru.“* (Toto omezení v územním plánu obce x ovšem samo o sobě postrádá logiku, neboť jakmile zasahuje určitá činnost do ochrany životního prostředí nad rámec, stanovený právními předpisy, nelze ji provozovat *ex lege*, přičemž územním plánem nelze stanovit jakousi „únosnou míru“ překračování limitů ochrany životního prostředí). Pokud tedy žalovaný (a předtím stavební úřad) konstatoval soulad předmětné stavby s územním plánem obce x za použití argumentace, že způsob využití předmětného území (plochy VZ) připouští jakoukoliv výrobu na tomto území, bez ohledu na její rozsah a dopady na celkový charakter tohoto území, nelze než konstatovat, že formulací tohoto závěru žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou nezákonnosti.

VII. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud proto s ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil, a to z důvodu nezákonnosti dle § 78 odst. 1 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a bude tedy na něm, aby zajistil nápravu shora vylčených vad.
27. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
28. Žalobce byl ve věci úspěšný, krajský soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají z hotových výdajů vynaložených na doručení podání soudu ve výši 54 Kč a hotových výdajů vynaložených na jízdné na trase Brno – x a zpět, a to za účelem účasti na jednání dne 4. 6. 2019 ve výši 197 Kč. Dle § 57 odst. 1 s. ř. s. lze považovat za náklady řízení také ušlý výdělek účastníků ve výši jejich průměrného výdělku. Účast v řízení před soudem je považována za překážku v práci, za niž nepřísluší náhrada mzdy nebo platu od zaměstnavatele, není-li dohodnuto nebo

vnitřním předpisem stanoveno jinak [srov. § 200 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“)]. Žalobce doložil potvrzení svého zaměstnavatele (společnost Aircraft Industries, a.s.), z něhož vyplývá, že průměrný hrubý hodinový výdělek činí 203,52 Kč, přičemž pracovní doba v den předvolání byla od 6.00 do 14.30 hod. včetně 30 min trvající přestávky, celkem tedy 8 x 203,52 Kč, tj. 1628 Kč po zaokrouhlení.

29. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (3 000 Kč) a za návrh na přiznání odkladného účinku (1 000 Kč) v celkové výši 4 000 Kč. Soud žalobci přiznal náhradu za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, přestože byl tento návrh žalobce usnesením krajského soudu ze dne 22. 9. 2016, č. j. 29 A 144/2016-146, zamítnut. Krajský soud se totiž ztotožnil s názorem vysloveným Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61, že neúspěšné podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě či na vydání předběžného opatření bez dalšího neznámá, že náklady vynaložené v souvislosti s tímto úkonem jsou náklady nedůvodnými ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Využití možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (resp. na vydání předběžného opatření) jako institutu výslovně upraveného v soudním řádu správním, aniž by šlo o zjevné zneužívání tohoto institutu (např. co do počtu opakovaných návrhů), nákladem nedůvodně vynaloženým k ochraně práv ve shora uvedeném smyslu není. Nic na tom nemění ani ta skutečnost, že takový návrh nebyl úspěšný a tedy nevedl k přiznání odkladného účinku žaloby či vydání předběžného opatření. Rozhodný je pouze úspěch účastníka ve věci samé. Otázka úspěchu při dílčích rozhodnutích předběžné povahy učiněných soudem v průběhu řízení je v tomto ohledu naopak nepodstatná.
30. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 5 879 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
31. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., dle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V nyní projednávané věci soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neukládal a důvody zvláštního zřetele hodné neshledal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 4. června 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu

