



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci

žalobkyně: **Ing. M. K.,**
bytem X,
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Černohousem,
se sídlem Lublaňská 18, Praha,

proti
žalovanému: **Městský úřad Český Brod,**
se sídlem Husovo náměstí 70, Český Brod,

za účasti: **ZZN Polabí, a. s., IČO 45148210,**
se sídlem K Vinici 1304, Kolín,
zastoupena advokátem JUDr. et Mgr. Tomášem Sequensem,
se sídlem Jungmannova 24, Praha,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Územní souhlas vydaný žalovaným dne 12. 4. 2016 pod čj. MUCB 7934/2016, sp. zn. S-MUCB7516/2016/STAV/Som, je nezákonný.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 19 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Pavla Černohouse, advokáta.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

1. Žalobkyně se žalobou, která došla soudu dne 25. 7. 2016, domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání územního souhlasu ze dne 12. 4. 2016, čj. MUCB 7934/2016, sp. zn. S-MUCB7516/2016/STAV/Som (dále také jen „územní souhlas“). Územním souhlasem byla umístěna stavba osoby zúčastněné na řízení (dále také jen „stavebník“) „posklizňová linka se skladem obilovin a kukuřice v areálu ZZN P. v K. včetně úprav zpevněných ploch a oplocení“ na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území K. u Č. B. (dále jen „stavba“).
2. Žalobkyně uvedla, že je vlastnící pozemku p. č. X, na něm stojícího rodinného domu č. p. X a pozemků p. č. X a X v katastrálním území K. u Č. B.. Stavba zasahuje do užívání nemovitých věcí žalobkyně jak hlukem, tak světelnými imisemi. Stavba podle žalobkyně podstatně mění poměry v území.
3. Žalobkyně namítla, že stavba nemohla být umístěna jen na základě územního souhlasu, neboť ji vzhledem k jejím vlastnostem nelze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) bod 16 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Žalobkyně nebyla nikým informována o vydání územního souhlasu. Stavebník v červnu 2016 stavbu realizoval. O tom, že žalovaný rozhodl o umístění stavby formou územního souhlasu, se dozvěděla dne 4. 7. 2016. Stavba do práv žalobkyně zasahuje zmíněnými imisemi, tím, že svým charakterem neodpovídá charakteru zástavby, a zasahuje také do jejího práva na příznivé životní prostředí a práva na ochranu zdraví. Žalobkyně má za to, že je neústavní, pokud neměla možnost vyjádřit se k věci při procesu vydávání územního souhlasu (nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/1999).
4. Žalobkyně se proto domáhá určení, že územní souhlas je nezákonný.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 22. 8. 2016 mimo jiné uvedl, že stavba splňuje podmínky pro vydání územního souhlasu. Žalobkyně o jeho vydání nebyla informována, neboť to zákon v jejím případě nevyžaduje. Dále žalovaný poukázal na to, že žalobkyně ve věci podala podnět k provedení přezkumného řízení.
6. Žalobkyně v replice ze dne 12. 10. 2016 setrvala na svém procesním stanovisku a podrobněji rozvedla žalobní tvrzení týkající se vlivu stavby na poměry v území.
7. Stavebník jakožto osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě ze dne 28. 2. 2017 zpochybnil aktivní legitimaci žalobkyně, neboť nejsou splněny všechny podmínky podle § 82 s. ř. s. Zdůraznil, že územní souhlas byl vydán v souladu s právními předpisy, přičemž práva z něj plynoucí nabyli v dobré víře. Stavebník se plně ztotožnil se stanoviskem žalovaného.
8. Žalobkyně v podání ze dne 24. 3. 2017 zopakovala a rozvedla své námitky proti územnímu souhlasu.
9. Stavebník ve vyjádření ze dne 18. 8. 2017 namítl, že územní souhlas je materiálně rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž je nutné se bránit žalobou proti rozhodnutí, nikoliv žalobou proti zásahu. Navrhl proto, aby byla žaloba odmítnuta.

V případě, že nedojde k odmítnutí žaloby, navrhl stavebník přerušení řízení do doby vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Závěrem zopakoval a rozvedl důvody, proč o umístění stavby bylo možné rozhodnout formou územního souhlasu.

10. Žalobkyně podáním ze dne 17. 8. 2017 předložila CD s doklady prokazujícími vliv stavby na okolí. Podáním ze dne 29. 10. 2018 předložila další důkazy vlivu stavby na okolí a zopakovala, že územní souhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy. K vyjádření stavebníka ze dne 18. 8. 2017 namítla, že podle aktuální judikatury je územní souhlas zásahem, nikoliv rozhodnutím.
11. Vzhledem k tomu, že soud z vyjádření žalovaného ze dne 22. 8. 2016 zjistil, že územní souhlas je předmětem přezkumného řízení, přípisem ze dne 26. 9. 2016 se obrátil na Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „nadřízený správní orgán“) s dotazem, zda již bylo v přezkumném řízení rozhodnuto. Z rozhodnutí nadřízeného správního orgánu ze dne 15. 12. 2016, jež soud obdržel, plyne, že přezkumné řízení zastavil. Rozhodnutí odůvodnil tím, že v přezkumném řízení byla zjištěna nezákonnost územního souhlasu spočívající v absenci náležitostí podle § 15a odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), a nesprávném posouzení části stavby (podzemní prostory pro vlastní technologické zařízení) žalovaným. Ke zrušení územního souhlasu však nadřízený správní orgán nepřistoupil, neboť dospěl k závěru, že stavebník nabytí práva z územního souhlasu v dobré víře a újma, jež by mu zrušením nebo změnou územního souhlasu vznikla, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která v důsledku zjištěného porušení právního předpisu vznikla jiným účastníkům řízení [§ 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)].
12. Podáním ze dne 28. 7. 2017 nadřízený správní orgán soudu sdělil, že Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také jen „odvolací správní orgán“) rozhodnutí ze dne 15. 12. 2016 zrušil rozhodnutím ze dne 3. 5. 2017, čj. MMR-18556/2017-83/1246, a věc vrátil k novému projednání, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 9. 5. 2017. Odvolací orgán v něm uvedl, že nadřízený správní orgán řádně neodůvodnil, proč přistoupil k zastavení přezkumného řízení, protože shledal rozhodnutí nepřezkoumatelným.
13. Nadřízený správní orgán uvedl k výzvě soudu v podání ze dne 19. 4. 2018, že po novém projednání přezkumné řízení zastavil rozhodnutím ze dne 5. 4. 2018, čj. 037500/2018/KUSK, jež k podání přiložil. Plyne z něj, že přezkumné řízení bylo zastaveno s obdobným odůvodněním jako v předchozím případě, tedy ačkoliv byl územní souhlas shledán nezákonným ze stejných důvodů jako v předešlém případě, nedošlo k jeho zrušení kvůli poskytnutí ochrany právům stavebníka nabytým v dobré víře.
14. Žalobkyně v podání ze dne 29. 10. 2018 zdůraznila, že na žalobě stále trvá. Doplnila, že soudní přezkum zákonnosti zásahů správních orgánů je nepochybně silnějším institutem než přezkumné řízení podle § 94 správního řádu. Je to dáno už jen tím, že Ústava garantuje všem stranám rovné procesní postavení a také další záruky na spravedlivý proces. Naproti tomu přezkumné řízení se zahajuje pouze z moci úřední a při vydání rozhodnutí správní orgán i při konstatování nezákonnosti šetří práva nabytá v dobré víře (podle žalobkyně stavebník v dobré víře nebyl). Soud zákonem takto omezen není, je nezávislý. Rozhodování správních orgánů také může být ovlivněno hrozbou náhrady škody způsobené nezákonným postupem ve prospěch stavebníka. Žalobkyně dále sdělila, že poté, co rozhodnutí z přezkumného řízení nabude právní moci, obrátí se žalobou na správní

soud. Soud tak bude mít k projednání dvě žaloby, a proto je z hlediska hospodárnosti vhodné, aby o žalobě proti nezákonnému zásahu rozhodl co nejdříve, a předešel tak vzniku dalšího sporu.

15. Podáním ze dne 7. 1. 2019 žalobkyně soudu předložila rozhodnutí odvolacího správního orgánu ze dne 7. 11. 2018, čj. MMR-39501/2018-83/2560, jímž bylo rozhodnutí nadřízeného správního orgánu ze dne 5. 4. 2018 zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že nadřízený správní orgán nerespektoval právní názor odvolacího správního orgánu vyjádřený v rozhodnutí ze dne 3. 5. 2017 a opět se nedostatečně vypořádal s důvody, pro něž řízení zastavil. Zejména dostatečně neodůvodnil, na základě jakých skutečností dospěl k závěru, že stavebník nabyl práva v dobré víře, a neuvedl, v čem by spočívala újma vzniklá stavebníkovi, jiným účastníkům řízení a veřejnému zájmu.
16. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání; žalobkyně i žalovaný udělili souhlas *implicitě*, neboť na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nesdělili, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

17. Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí v dané věci. Stavebník dne 21. 3. 2016 podal žádost o územní souhlas k stavbě „posklizňová linka se skladem obilovin u areálu ZZN P. v K. včetně úpravy ploch a oplocení“ na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území K. u Č. B.. Uvedl v něm, že se jedná o montáž dvou ocelových sil, příjmového koše a čističky obilovin na železobetonový základ v areálu ZZN P. v K. a zpevnění plochy a oplocení. K žádosti přiložil souhrnnou technickou zprávu ke stavbě a průvodní zprávu k opravě vnitropodnikových a připojovacích komunikací, zpevněné plochy a oplocení. Dále předložil závazná stanoviska dotčených orgánů, mj. závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 16. 3. 2016, jímž byl udělen souhlas se stavbou pod podmínkou, že ve zkušebním provozu bude provedena objektivizace hladiny akustického tlaku v kontrolních bodech měřením autorizovanou nebo akreditovanou laboratoří, a rozhodnutí Městského úřadu Český Brod, odboru životního prostředí, ze dne 7. 3. 2016, jímž byl udělen souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu.
18. Dne 12. 4. 2016 žalovaný vydal územní souhlas s odůvodněním, že záměr splňuje všechny podmínky podle § 96 odst. 1, 2 a 5 stavebního zákona.

Posouzení věci soudem

19. Podle § 82 odst. 1 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpозději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

20. Soud předně konstatuje, že žaloba byla podána ve lhůtě dle § 84 odst. 1 s. ř. s. Územní souhlas je jednorázovým zásahem s trvajícím účinky, přičemž účinky trvají po dobu

platnosti územního souhlasu, a byla-li v této době stavba realizována, pak neomezeně (rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, čj. 4 Aps 1/2013 – 25). K tvrzenému zásahu došlo dne 12. 4. 2016 (tento okamžik určuje počátek běhu objektivní dvouleté lhůty) a žalobkyně se o něm dle vlastního tvrzení, jemuž žalovaný nijak neoponuje a neprokázal opak, dozvěděla dne 27. 6. 2016 při telefonickém hovoru se zaměstnancem stavebního úřadu (tento okamžik určuje počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty). Žaloba byla podána dne 25. 7. 2016, tedy před uplynutím objektivní i subjektivní lhůty pro podání žaloby.

21. Podle ustálené a jednotné judikatury je územní souhlas vydaný podle § 96 stavebního zákona zásahem ve smyslu § 82 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76), je tedy možné se proti němu bránit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Byť byla otázka právní povahy územního souhlasu opětovně předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (viz usnesení NSS ze dne 31. 5. 2018, čj. 1 As 436/2017 – 35), neshledal soud důvod pro přerušení řízení do doby rozhodnutí rozšířeného senátu, neboť nic nebrání tomu postupovat dle stávající jednotné judikatury. Ačkoliv žádná z nemovitých věcí ve vlastnictví žalobkyně nehraničí s pozemky, na nichž má být realizována stavba na základě napadeného územního souhlasu, lze mít s ohledem na povahu stavby za to, že jí žalobkyně může být přímo zkrácena na svých právech. Vzdálenost mezi stavbou a rodinným domem žalobkyně je cca 35 m, obě stavby jsou od sebe odděleny jen pozemní komunikací, po které však má být vedena doprava ke stavbě. Žalobkyně přednesla hájitelné tvrzení, že v důsledku provozu stavby může být významným způsobem dotčena na vlastnickém právu k rodinnému domu v podobě tzv. imisí, a to zvýšením hlukové zátěže a zhoršením kvality ovzduší, jednak v důsledku provozu samotné stavby, jednak v důsledku nárůstu dopravy generované stavbou, a dále obtěžováním odrazy světla od obvodového pláště sil. Žalobkyni tedy náleží žalobní legitimace, neboť přednesla tvrzení, z nichž lze dovodit, že územní souhlas zasahuje do jejích práv.
22. Vzhledem k tomu, že projednávaná žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a soud neshledal žádné důvody svědčící o její nepřipustnosti (§ 85 s. ř. s.), bylo možno přistoupit k posouzení její důvodnosti, a to na základě definičních znaků nezákonného zásahu, které vymezil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 – 65. Podle tohoto rozsudku „*je ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.*“ Na poslední z uvedených podmínek přitom není třeba v důsledku novelizace soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. trvat, pokud se žalobce domáhá určení, že zásah, který již netrvá a ani netrvají jeho účinky, byl nezákonný.
23. V daném případě je rozhodné posouzení především toho, zda zásah žalovaného (vydání územního souhlasu) byl či nebyl zákonný, tj. zda byla naplněna 3. z výše uvedených podmínek.

24. Podle § 78 odst. 1 stavebního zákona lze územní rozhodnutí nahradit územním souhlasem za podmínek uvedených v § 96 nebo veřejnoprávní smlouvou za podmínek uvedených v § 78a.

Podle § 96 odst. 1 stavebního zákona vydá stavební úřad místo územního rozhodnutí územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, nebo pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona postačí územní souhlas v případech stavebních záměrů uvedených v § 103.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 16 stavebního zákona nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu stavby výrobků plnicích funkcí stavby, včetně základových konstrukcí pro ně.

Podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona obsahuje žádost o územní souhlas kromě obecných náležitostí údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje dotčených pozemků a staveb. K žádosti žadatel připojí souhlasy osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m.

Podle § 96 odst. 5 stavebního zákona, dojde-li stavební úřad k závěru, že žádost nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v odstavci 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas, rozhodne usnesením o provedení územního řízení.

25. Žalobkyně především namítla, že územní souhlas byl vydán v rozporu se zákonem, neboť stavba nesplňuje podmínky podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 16 stavebního zákona a podstatně mění poměry v území.
26. Soud předně uvádí, že z územního souhlasu nelze seznat, jak žalovaný stavbu kvalifikoval z hlediska § 96 odst. 2 stavebního zákona, případně ve spojení s dalšími ustanoveními tohoto zákona. To je v rozporu s § 15a odst. 2 vyhlášky, podle něhož musí územní souhlas obsahovat údaje o splnění podmínek pro vydání územního souhlasu, tedy odůvodnění (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, čj. 9 As 215/2018 – 33, bod 19). Tvzení, že stavba splňuje všechny podmínky dle § 96 odst. 1, 2 a 5 stavebního zákona, není údajem o splnění podmínek pro vydání územního souhlasu. Pouze z vyjádření k žalobě lze dovodit, že žalovaný má za to, že stavba představuje výrobek plnicí funkce stavby podřaditelný pod § 103 odst. 1 písm. e) bod 16 stavebního zákona. Oprava cest je udržovací prací ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, zpevněné odstavné plochy jsou stavbami dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 17 stavebního zákona a stavba oplocení je stavbou dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14 stavebního zákona. Žádná ze součástí stavby tak nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, stavbu lze proto podřadit pod § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Z vyjádření stavebníka plyne, že ten považuje stavbu za výrobek plnicí funkce

stavby, což dokládá osvědčením o shodě vystaveným dodavatelem stavby společností P. s. r. o. Takto je stavba kvalifikována i v dokumentaci stavby pro územní souhlas zhotovené v únoru 2016 Ing. J. M..

27. V § 103 stavebního zákona jsou uvedeny stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení, mezi nimiž jsou v odst. 1 písm. e) bodu 16 zařazeny také výrobky plnící funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně. Patří sem tedy výrobky, které svým účelem, k němuž mají být užívány, plní funkce, které by jinak plnily stavby vzniklé stavební či montážní technologií. Při posuzování, zda se jedná o výrobek ve smyslu citovaného ustanovení, proto bude rozhodujícím ukazatelem, zda výrobek plní účel stavby. Ačkoliv jsou výrobky plnící funkci stavby podle § 2 odst. 3 stavebního zákona považovány za stavby, od běžných staveb se liší tím, že nejsou výsledkem stavební činnosti, tj. přesněji řečeno nevznikly s použitím stavební nebo montážní technologie, ale jiné průmyslové, např. strojírenské technologie. Výrobek plnící funkci stavby je zařízením vyrobeným továrním způsobem (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, čj. 10 Ca 280/2008 – 78, který byl sice vydán za účinnosti mírně odlišného znění § 2 odst. 3 stavebního zákona, ale podstata pojmu „výrobek plnící funkci stavby“ tím není dotčena, právní názor vyslovený v tomto rozsudku je tedy použitelný i v projednávané věci).
28. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že stavba spočívá v montáži dvou kusů ocelových sil o průměru 14,63 m a výšce 22,49 m s redlery a korečkovými elevátory. Součástí stavby je expediční část posklizňové linky, kterou tvoří ocelové pojezdové zásobníky s jehlanovou výsypkou. Část technologického zařízení je zastřešena ocelovou halou s půdorysem 13,5 m na 9,6 m a výškou asi 10 m. Dále je součástí stavby betonová kobka určená pro ukládání nezužitkovatelných odpadů vzniklých při čištění, jež sahá asi 4 m pod úroveň okolního terénu. V rámci stavby mělo být podle žádosti ze dne 21. 3. 2016 realizováno také zpevnění ploch a oplocení. Souhrnná technická zpráva pouze zmínila, že příjezdové a odjezdové cesty budou v nezbytné míře opraveny a výškový rozdíl upravené pláně a příjezdové komunikace do areálu bude vyřešen opěrnou zdí, aniž rozvedla rozsah úprav či tento postup zachytila na připojených výkresech.
29. Zatímco sila s expediční částí posklizňové linky byla vytvořena strojírenskou technologií, nikoliv stavební činností, a lze je tak považovat za výrobky plnící funkci stavby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) bodu 16 stavebního zákona, ostatní části stavby, tj. ocelovou halu, železobetonovou podzemní stavbu, kobku pro ukládání odpadu, komunikace a zpevněné plochy, za tyto výrobky považovat nelze. Jsou totiž výsledkem stavební činnosti, vznikly užitím stavební nebo montážní technologie. Proto je nelze podřadit pod citované ustanovení stavebního zákona. Stavebník v řízení dokládá charakter stavby jakožto výrobku plnícího funkci stavby prohlášením o shodě a prohlášením zhotovitele stavby společnosti P.s. r. o. V prohlášení o shodě je výrobek vymezen neurčitě, prohlášení zhotovitele stavby pak vychází z toho, že žádná část stavby nemůže sloužit odděleně od ostatních. K tomu soud uvádí, že pro účely posouzení charakteru stavby z toho hlediska, zda se jedná o výrobek plnící funkci stavby, je zcela bez významu, zda jsou jednotlivé části stavby spolu provázány nebo na sobě vzájemně závislé, takže realizace pouze dílčího úseku by postrádala funkční význam. Významné je, jakým způsobem vznikly jednotlivé části stavby, tedy zda jde o strojírenský výrobek, nebo o část zhotovenou stavební či montážní činností. Z tohoto hlediska je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že jak zpevněné plochy (vnitroareálové komunikace a odstavné plochy), tak betonová kobka pro ukládání

nezužitkovatelného odpadu nevznikly jako produkt strojírenské technologie, nýbrž stavební činností. Totéž platí i pro železobetonovou podzemní stavbu, v níž se nachází část technologie, a ocelovou halu nacházející se nad ní. Ocelová hala je tvořena ocelovou konstrukcí se zastřešením na příhradových nosnících a podzemní částí z železobetonové konstrukce. Ocelová hala, byť je v ní umístěna část technologie, není výrobkem plnicím funkci stavby (na rozdíl od ocelových sil) ani základovou konstrukcí pro takový výrobek. Jde o stavebně samostatnou stavbu, toliko provozně propojenou s výrobky plnicími funkci stavby, což z ní však nedělá výrobek plnicí funkci stavby. Ocelová hala a pod ní se nacházející železobetonová konstrukce vznikla stavební a montážní činností.

30. Jestliže by byl územní souhlas vydán s tím, že celá stavba představuje výrobek plnicí funkci stavby, byl by nezákonný. Jak soud uvedl již výše, z územního souhlasu nelze zjistit, jak byla stavba právně kvalifikována z hlediska § 96 odst. 2 stavebního zákona, což zakládá jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Zásadní obsahové nedostatky územního souhlasu neumožňují soudu přezkoumat úvahy, jimiž se žalovaný řídil při posuzování otázky, zda stavba splňuje podmínky pro vydání územního souhlasu. Význam tohoto požadavku zřetelně vystupuje do popředí s ohledem na obsah vyjádření žalovaného k žalobě, v němž teprve odůvodňuje podřazení stavby pod konkrétní písmeno § 96 odst. 2 stavebního zákona a jím odkazovaná ustanovení téhož zákona, a to tak, že každou část stavby podřadil pod různá ustanovení stavebního zákona.
31. Soud dovodil, že ocelovou halu s podzemní železobetonovou konstrukcí nelze podřadit pod § 96 odst. 2 písm. c) až g) stavebního zákona. Vzhledem k jejím rozměrům 9,6 x 13,5 m, výšce přes 9 m a hloubce pod zemí 3,9 m ji nelze podřadit ani pod žádnou ze staveb uvedených v § 103 nebo § 104 stavebního zákona, tudíž se nejedná ani o stavbu dle § 96 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Na základě dokumentace přiložené k žádosti o vydání územního souhlasu nelze posoudit, zda by bylo možné podřadit betonovou kobku a zpevněné plochy (komunikace a odstavné plochy) pod některý z případů dle § 103 nebo § 104 stavebního zákona [ve spojení s § 96 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona], příp. přímo pod § 96 odst. 2 písm. g) stavebního zákona. Z dokumentace totiž nelze zjistit hloubku betonové kobky (tedy zda jde o podzemní stavbu do 3 m hloubky). Stejně tak průvodní zpráva k opravě vnitropodnikových a připojovacích komunikací, zpevněné plochy a oplocení areálu ani ve spojení se souhrnnou technickou zprávou neumožňují přesně stanovit, v jakém rozsahu jde pouze o rekonstrukci stávajících komunikací a zpevněných ploch a v jakém rozsahu jde o realizaci ploch nových. Z obou zmíněných zpráv se nabízí závěr, že jde toliko o rekonstrukci stávajících ploch, tj. že není realizována žádná nová zpevněná plocha ani komunikace, což ovšem ostře kontrastuje s rozhodnutím Městského úřadu Český Brod, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 7. 3. 2016, kterým byl udělen souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu [celkově jde o 2 328 m² trvale odnímané půdy pro skladovací plochu pro krátkodobé skladování a zpevněné plochy obslužné komunikace, tato výměra přesahuje horní limit odstavné plochy dle § 96 odst. 2 písm. g) stavebního zákona]. Pokud by se již před tím nacházely na dotčených pozemcích zpevněné plochy realizované v souladu se zákonem, nebylo by třeba odnímat pozemky ze zemědělského půdního fondu. Dokumentace předložená stavebníkem tedy neumožňuje řádně posoudit, zda tyto části stavby mohou být realizovány na základě územního souhlasu. Jestliže žalovaný přesto územní souhlas vydal, aniž vyzval stavebníka k dopracování dokumentace a provedl místní šetření, vycházel z neúplně zjištěného skutkového stavu.

32. Již ze závěrů, které mohl soud výše spolehlivě učinit (i přes nedostatky dokumentace stavby a skutkových zjištění), jednoznačně plyne, že stavbu nelze podřadit pod § 96 odst. 2 stavebního zákona. Žalovaný tedy pochybil, jestliže vydal územní souhlas namísto toho, aby rozhodl v souladu s § 96 odst. 5 větou první stavebního zákona o provedení územního řízení.
33. Druhým důvodem, pro nějž má žalobkyně za to, že územní souhlas je nezákonný, je nesplnění podmínky § 96 odst. 1 stavebního zákona. Soud se ztotožňuje s názorem žalobkyně, že podmínky pro vydání územního souhlasu jsou splněny nejen tehdy, pokud lze záměr podřadit pod některý z případů uvedených v § 96 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž musí být kumulativně naplněny též podmínky obsažené v odst. 1 téhož ustanovení. Platí tedy, že záměr lze povolit územním souhlasem pouze za podmínky, že jím nedojde k podstatné změně poměrů v území (viz rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2015, čj. 6 As 189/2014 – 38).
34. Pojem „podstatná změna poměrů v území“, obsažený v § 96 odst. 1 stavebního zákona, je neurčitým právním pojmem, který je třeba aplikovat vždy individuálně v závislosti na konkrétních podmínkách týkajících se posuzované věci. Parametry stavby jsou v tomto ohledu pouze východiskem pro hodnocení významnosti změny poměrů, určující je však povaha a intenzita vlivů stavby na okolí, tj. v jakých ohledech a jak intenzivně bude dané území zasaženo umístěním stavby. Ustanovení § 96 odst. 1 je třeba vykládat ve vazbě na § 96 odst. 3 písm. d) a § 96 odst. 5 větu první stavebního zákona. Podle nich lze stavbu podřaditelnou pod § 103 stavebního zákona umístit do území územním souhlasem bez souhlasu vlastníka sousedního pozemku, bude-li stavba vzdálena od společné hranice s mezujícím pozemkem či přiléhající stavbou nejméně 2 m. Souhlas vlastníka mezujícího pozemku je nezbytný tehdy, má-li stavba být umístěna ve vzdálenosti menší než 2 m od společné hranice pozemků. Pokud má být dotčeno vlastnické právo jiné osoby (např. nemezujícího souseda), je vždy třeba souhlasu této osoby. Není-li třeba souhlasu vlastníka mezujícího pozemku, tedy není-li možné zohlednit ani jeho případné negativní stanovisko (o eventuálně podaných námitkách se v řízení o vydání územního souhlasu nerozhoduje), nesmí stavba umísťovaná ve vzdálenosti nejméně 2 m od společné hranice pozemků mít takové vlivy, které by významněji přesahovaly na sousedící pozemek. V takovém případě lze akceptovat závěr, že umístění stavby nepředstavuje významnou změnu poměrů v území. Naproti tomu nelze přijmout, aby byla prostřednictvím územního souhlasu umísťována stavba, byť ve vzdálenosti nejméně 2 m od společné hranice pozemků, která může mít významný (nezanedbatelný) vliv (účinky) na sousední pozemek či stavbu na něm postavenou, aniž by byly vytvořeny procesní předpoklady pro uplatnění námitek a jejich zohlednění při vydání rozhodnutí o záměru. Prostřednictvím takového výkladu § 96 odst. 1 stavebního zákona lze současně dosáhnout ústavněkonformního výsledku, pokud jde o ochranu vlastnických práv mezujících i nemezujících sousedů.
35. Soud vzal v úvahu skutečnost akcentovanou stavebníkem, že stavba je umísťována do areálu, v němž se již nachází několik sil. Současně přisvědčil žalobkyni, že vzhledem k umístění stavby na začátku celého areálu, tj. ve vzdálenosti cca 35 m od rodinného domu žalobkyně, nelze její vlivy na okolní zástavbu poměřovat s vlivem sil postavených na druhém konci areálu ve vzdálenosti více než 100 m od domu žalobkyně. Stavba se nachází bezprostředně u silnice v zastavěném území (přes silnici sousedí se stavbami pro bydlení), naproti tomu již vybudovaná síla jsou obklopena zelení a zemědělskou půdou, nesousedí s obytnou zástavbou. Pokud jde o vlivy stavby na okolí, jde v první řadě o významný zdroj

hluku, což plyne již ze souhrnné technické zprávy, neboť jednotlivé provozní části stavby emitují hluk o hodnotě od 80 do 90 dB. Hluková studie nebyla k žádosti předložena, pouze Ing. J. M., o jehož kvalifikaci není nic známo, v souhrnné technické zprávě vyslovil blíže nepodložený předpoklad, že hlukový limit 40 dB u domu č. p. X nebude překročen, takže areál lze provozovat v denní i noční době. Rovněž podmínka stanovená v závazném stanovisku Krajské hygienické stanice Středočeského kraje požadující objektivizaci hladiny akustického tlaku v okolí stavby ve fázi zkušebního provozu stavby nasvědčuje tomu, že existují odůvodněné obavy o dopady, které bude mít provoz stavby na dodržení limitu akustického tlaku ve chráněném prostoru obytných staveb. Negativní dopady na hlukovou zátěž bude mít i doprava spojená s provozem stavby. Žalobkyně dále poukázala na intenzivní odrazy slunečního záření od ocelového pláště sil. Žalovanému lze přisvědčit v tom, že neexistují žádné veřejnoprávní limity týkající se tohoto jevu, nelze ovšem opomíjet, že i odraz slunečního světla může být imisí ve smyslu § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Ochranu vlastnickému právu vlastníka sousední nemovité věci je třeba poskytnout v postupech dle stavebního zákona, jimiž se povoluje umístění (provedení) stavby; je-li totiž provoz závodu nebo podobného zařízení úředně povolen, má to fatální dopad na rozsah ochrany vlastnického práva sousedů (viz § 1013 odst. 2 občanského zákoníku). I když je posuzování těchto tzv. soukromoprávních námitek vlastníků sousedních nemovitých věcí vázáno na uplatnění námitky v řízení, nelze tento procesní prostředek ochrany vlastnického práva eliminovat tím, že stavebník využije zjednodušující postup, jenž není podržien formálnímu správnímu řízení a nezná institut účastníků řízení a námitek. Ostatně § 96 odst. 5 věta první stavebního zákona prikazuje poskytnout ochranu i jiným osobám než mezujícím sousedům, jejichž vlastnické právo k nemovité věci může být dotčeno, a to tak, že stavební úřad nevydá územní souhlas a provede územní řízení.

36. Z výše uvedeného plyne, že záměr vzhledem ke svému umístění v bezprostřední blízkosti staveb pro bydlení a významným vlivům na okolí (hluková zátěž související s provozem stavby a obtěžování odrazem slunečního záření v důsledku provedení povrchu sil) nepředstavuje bezkonfliktní záměr. Jakkoliv je stavba umísťována do areálu, jenž je již v současnosti využíván shodným způsobem, což odpovídá též regulativům územněplánovací dokumentace, neznamená to, že by stavba nepředstavovala podstatnou změnu poměrů v území. Je zřejmé, že není splněna podmínka § 96 odst. 1 stavebního zákona a žalovaný měl namísto vydání územního souhlasu rozhodnout o provedení územního řízení, v němž by vlastníků sousedních staveb k bydlení umožnil uplatnit námitky a rozhodl o nich. Tím, že takto nepostupoval, zbavil žalovaný vlastníky okolních staveb k bydlení (mezi nimi též žalobkyni) ochrany vlastnického práva.
37. Soud tedy uzavírá, že je splněna nejen 3. podmínka důvodnosti žaloby (nezákonnost zásahu), ale též 1., 2. a 5. podmínka, neboť vydáním územního souhlasu byla žalobkyně přímo zkrácena na svých právech, tedy právu uplatnit námitky proti stavbě za účelem ochrany svého vlastnického práva k rodinnému domu a dosáhnout jejich posouzení před povolením stavby. Z toho, co bylo uvedeno již výše, plyne, že jsou splněny i podmínky zbývající (4. a 6.), neboť jednání žalovaného označené žalobkyní za zásah není správním rozhodnutím a s ohledem na realizaci stavby má trvající účinky.
38. Soud neprovedl důkazy navržené žalobkyní a stavebníkem pro jejich nadbytečnost. Skutečnosti rozhodné pro posouzení žaloby vyplývají v potřebném rozsahu již ze správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel. Soud nevyhověl návrhu

stavebníka a nepřerušil řízení do doby pravomocného skončení přezkumného řízení. I kdyby byl v přezkumném řízení územní souhlas zrušen, nemohl by soud žalobu odmítnout (srov. usnesení NSS čj. 1 As 436/2017 – 35, bod 38). Věcné posouzení žaloby pak není závislé na výsledku přezkumného řízení. Soud doplňuje, že tímto rozsudkem nijak nepředjímá výsledek přezkumného řízení, neboť důvodnost žaloby není závislá na tom, zda určením nezákonnosti územního souhlasu nebude zasaženo do práv třetích osob nabytých v dobré víře. Současně takové rozhodnutí soudu nemá žádné účinky na existující územní souhlas.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

39. Soud tedy shledal žalobu důvodnou. S ohledem na znění žalobního návrhu žalobkyně určil, že územní souhlas je nezákonný (viz usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 2 As 86/2010 – 85, body 42 a 43, a dále např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 3. 2017, čj. 29 A 148/2015 – 141).
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v dané věci plně procesně úspěšná, má proto právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Žalobkyni v řízení vznikly náklady spočívající v soudním poplatku za žalobu ve výši 2 000 Kč a nákladech na zastoupení advokátem. Zástupce žalobkyně provedl v řízení pět účelných úkonů právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsí žaloby, sepsí vyjádření ve věci ze dne 12. 10. 2016, 24. 3. 2017 a 29. 10. 2018 – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)], dále mu náleží pět paušálních částek jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Další podání žalobkyně, která jsou součástí soudního spisu, jsou toliko procesního charakteru (zpravidla jde o předložení důkazních prostředků), soud za ně žalobkyni náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalobkyně tak má právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 19 000 Kč. Lhůtu k plnění stanovil soud v souladu s § 54 odst. 7 s. ř. s. v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku s tím, že s ohledem na § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s., je žalovaný povinen náhradu nákladů řízení zaplatit k rukám zástupce žalobkyně (advokáta).
41. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto řízení neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 27. března 2019

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu