



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobce **O.**, spolku se sídlem J., U., zastoupeného JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, za účasti I/ B., IČ , se sídlem K L., II/ C. a.s., IČ , se sídlem M., P., a III/ S. K., bytem K. S., B., všech zastoupených obecným zmocněncem Bc. J. N. – A. i., IČ , místem podnikání U M., P., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2013, sp. zn. SZ 023180/2013/KUSK REG/Bí, č. j. 043393/2013/KUSK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2013, sp. zn. SZ 023180/2013/KUSK REG/Bí, č.j. 043393/2013/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16.342,- Kč.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2013, sp. zn. SZ 023180/2013/KUSK REG/Bí, č. j. 043393/2013/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Unhošť, odboru výstavby (dále jen „městský úřad“), ze dne 5. 12. 2012, č. j. 5369/12/Výst, sp. zn. Výst. 2546/12-Re, a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím městského úřadu bylo rozhodnuto o umístění stavby „Výstavba areálu výrobních služeb a sídla firmy D. H. v Unhošti (výrobní hala, administrativní budova, inženýrské sítě, komunikace)“ na pozemcích parc. č. , , (, , , a) , , , a p. p. k. a v k. ú. a obci Unhošť. Napadené rozhodnutí bylo doručeno vyvěšením na úřední desce městského úřadu 20. 4. 2013 (vyvěšeno dne 5. 4. 2013). Žaloba byla u zdejšího soudu podána dne 24. 5. 2013.

Žalobce společně se žalobou požádal o přiznání odkladného účinku, který zdejší soud žalobě přiznal svým usnesením ze dne 17. 6. 2013, č. j. 45 A 35/2013-30. To bylo následně z podnětu osob zúčastněných na řízení změněno usnesením ze dne 12. 5. 2014, č. j. 45 A 35/2013-58, tak, že odkladný účinek byl přiznán pouze vůči té části napadeného rozhodnutí, jíž se stavba umísťuje na pozemku p. č. , v k. ú. a obci Unhošť.

Žalobce v žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí je vydáno v rozporu se zákonem a dalšími právními předpisy. Podle něj je stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací, v rozporu se zákonem nebyl proveden přezkum závazného stanoviska, do území již nadlimitně hlukem zatíženého nelze umístit další zdroj hluku a chybějící závazné stanovisko podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody“) znamená absenci nezbytného podkladu pro umístění stavby. Žalobce uvádí, že podle územního plánu je stavba situována do smíšeného území městského typu, které je určeno zejména pro nevýrobní služby, administrativu a bydlení, s doplňkovými funkcemi výrobních služeb a zařízení pro sport, ubytování, školství, zdravotnictví a kulturu. Stavba není výrobní službou, ale výrobou. Služby lze definovat jako segment podnikání, v němž dochází k poskytování činnosti na jednotlivé zakázky občanů. Výrobními službami jsou např. drobné truhlárny, servisy s opravami a úpravami automobilů, drobné zámečnické dílny; jedná se o činnosti drobnějšího rozsahu prováděné na jednotlivé malé zakázky občanů, nikoli o strojírenskou výrobu značného rozsahu. V daném případě se jedná o standardní výrobu, nikoli doplňkovou službu k hlavní funkci území, kterou je obytné území městského typu. Vzhledem k tomu nemůže být umístění stavby do smíšeného území městského typu přípustné. Využití nevýrobní služby je nadto v dané ploše přípustné jen jako doplňující a musí se tedy jednat o doplněk hlavního funkčního využití, který nemůže mít dominantní funkci. Dané území je určeno pro městskou zástavbu, pouze případně doplněnou funkcí výrobních služeb či sportovními, školskými či zdravotnickými a kulturními zařízeními. Ze srovnání rozlohy zastavěné plochy administrativní budovy a výrobní haly podle žalobce plyne, že výroba je na daných pozemcích dominantní funkcí, nikoliv doplňkovou, což je nepřipustné. Územní plán dále připouští pouze výrobní služby nerušící. Nerušící je provoz, který nevyžaduje podstatné zdroje hluku či znečišťování ovzduší. V daném případě se jedná o strojírenskou výrobu pomocí stříhání, ohýbání, vysekávání a lisování plechu a sváření. Z kapacity záměru žalobce dovozuje, že to nebude příležitostné používání. S ohledem na to a na zvýšenou dopravu nemůže být umístění této stavby do plochy smíšeného území městského typu přípustné.

Umístění stavby je podle žalobce nepřipustné rovněž z toho důvodu, že navrhovaná stavba je dalším zdrojem hluku a území je již narušeno nad přípustnou míru. Napadené rozhodnutí je dále vydáno v rozporu s § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odvolání žalobce se týkalo skutečností, jež jsou obsahem závazného stanoviska krajské hygienické stanice, tj. posouzení přípustnosti stavby z hlediska ochrany před hlukem. Odvolání směřovalo proti tomu, že stavba byla odsouhlasena, aniž by byly splněny požadavky právních předpisů ve vztahu k ochraně před hlukem. Žalovaný byl povinen nechat přezkoumat závazné stanovisko v rámci odvolacího řízení Ministerstvem zdravotnictví, což neučinil a sám bez dalšího vypořádával odvolací námítky týkající se problematiky řešení krajskou hygienickou stanicí. V dané lokalitě je dále již v současné době nepřipustně překročena nejvyšší přípustná hladina hluku. Navrhovaná stavba je dalším stacionárním zdrojem hluku a současně je i zdrojem dopravy. Stávající stav by nepřipustně zhoršila. Podle § 90 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 167/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“) je povinností stavebního úřadu v územním řízení přezkoumat, zda stavba splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů jako ochrana životního prostředí, zdraví a života.

Skutečnost, že stavba byla projednána s dotčenými orgány, nezabývá stavební úřad povinností ověřit soulad dané stavby s požadavky právních předpisů, neboť on je garantem zákonnosti jím vydávaného územního rozhodnutí. Není rozhodné, jaký bude přírůstek hlukové zátěže v souvislosti s umístěnou stavbou, rozhodné je, že se o nárůst bude jednat, což je v nadlimitně zatíženém území nepřipustné. Žalovaný se navíc námitkami překročení hlukové zátěže území řádně nezabýval a uvedené vypořádal pouze odkazem na stanovisko krajské hygienické stanice. Stavba byla tedy umístěna v rozporu s § 90 písm. c) a e) stavebního zákona a § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. Napadené rozhodnutí je též rozporné s § 50 odst. 3 a 4 a § 68 odst. 3 správního řádu.

S ohledem na to, že je stavba umístěována do krajiny dosud nezastavěné a že se má jednat o stavbu rozsáhlou, jedná se podle žalobce navíc o záměr, který by mohl změnit krajinný ráz. Je tedy podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody k umístění stavby nezbytné souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Na daný případ nedopadá ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody, neboť územní plán pro danou plochu nestanoví žádné podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Vzhledem k absenci závazného stanoviska je územní rozhodnutí vydáno v rozporu s § 4 odst. 2 a § 90 písm. e) stavebního zákona, § 8 odst. 2 a 3 správního řádu a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody. Tím, že tuto vadu žalovaný neodstranil, zatížil jí i napadené rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření stručně shrnul průběh správního řízení a namítl, že zákon ani územně plánovací dokumentace neupřesňuje pojmy výrobní služby a výroba. Vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o soubor staveb, žalovaný jej nepovažuje za výrobní areál, ale za výrobní služby. Žalobce vyjmenovává druhy služeb, které nejsou nikde uvedené, neopírá se o žádný předpis. Stavba se posuzovala i z hlediska, zda nebudou překročeny hlukové limity, byla posouzena kladně dotčenými orgány, byla zpracována hluková studie a ani žalovaný v tomto směru neshledal pochybení. Z velikosti staveb nelze usuzovat, která stavba je dominantní či doplňková. Městský úřad i žalovaný vycházeli z projektové dokumentace a na tomto základě posoudili, že stavba je navrhovaná v souladu s územním plánem. Na základě hlukové studie, která je součástí projektové dokumentace, nebylo zjištěno, že by se jednalo o službu výrobní, která je rušící. Žalobce se neopírá o žádné konkrétní doklady či posudky a vychází z pouhé domněnky, že se bude jednat o výrobní službu rušící.

Stavba byla posouzena i z hlediska nárůstu dopravy i z hlediska imisních limitů. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí opírá o hlukovou studii a vyjádření z hlediska ochrany ovzduší. Žalobce nijak nezpochybňoval stanovisko krajské hygienické stanice či jiného dotčeného orgánu a ani z obsahu námitek žalobce není zřejmé, že by směřovaly proti tomuto (nebo jinému) stanovisku. Ve svém odvolání vznášel námitky a nesouhlas, který se týkal hlukové studie. Těmito námitkami se žalovaný dostatečně podrobně zabýval, avšak neshledal důvod pro přezkum stanoviska krajské hygienické stanice, které užil jen na podporu svého tvrzení. Žalovaný nesouhlasí ani s názorem, že do území již nadlimitně zatíženého hlukem nelze umístit další zdroj hluku. V řízení byl doložen akustický posudek Ing. Š. a hluková studie Ing. D., podle kterých za předpokladu dodržení všech opatření a navrženého projekčního řešení nedojde k překročení hlukových hygienických limitů podle nařízení vlády ani pro období výstavby, ani pro následující období trvalého provozu.

Žalovaný zároveň setrval na svém názoru, že krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Stavba je navržena v zastavitelné ploše v souladu s platným

územním plánem. Při schvalování územního plánu se vyjadřuje též odbor životního prostředí, a to i z hlediska krajinného rázu. Bez těchto vyjádření by nebylo možné územní plán schválit, nedílnou součástí územního plánu jsou i regulativy, proto považujeme vyžadování závazného stanoviska v zastavitelné ploše za neopodstatněné. Žalovaný se podrobně zabýval námitkami žalobce a neshledal, že by byl žalobce zkrácen na svých právech. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Ze správního spisu soud zjistil, že dne 1. 6. 2012 byla společností D. H. s.r.o. (dále jen „žadatel“), zastoupenou společností G. P., u městského úřadu podána žádost o umístění stavby „Výstavba areálu výrobních služeb a sídla firmy D. H. v Unhošti“ na pozemcích č. p. , č. p. , č. p. , č. p. a č. p. .

K žádosti bylo předloženo mimo jiné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze (dále jen „hygienická stanice“) ze dne 4. 4. 2012, kterým hygienická stanice podle § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění zákona č. 395/2011 Sb. (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) souhlasila s dokumentací k projektu stavby. Podle odůvodnění tohoto stanoviska se jedná o projekt doplněný akustickou studií zpracovanou Ing. K. Š. a z předložených dokladů vyplývá, že hluková situace eventuální nové bytové zástavby na jižní hranici areálu nebude vlivem areálu negativně ovlivněna, zároveň se v něm však uvádí, že již v současné době je dle měření hladiny akustického tlaku v denní době limit hluku v místě nové zástavby překročen. Závazné stanovisko bylo vydáno s podmínkou, že ke kolaudaci bude předložen protokol o měření hladiny akustického tlaku z provozu společnosti a pozadí v chráněném venkovním prostoru staveb u nejbližší obytné zástavby.

K žádosti bylo předloženo rovněž vyjádření orgánu ochrany přírody vydané Magistrátem města Kladna, odborem životního prostředí (dále jen „orgán ochrany přírody“), ze dne 1. 3. 2012. V něm orgán ochrany přírody z důvodu snížení vlivu stavby na krajinný ráz požaduje stavbu ozelenit (především vysokokmeny původních druhů listnatých stromů) a projekt sadových úprav zpracovat do dalšího stupně projektové dokumentace, která mu bude předložena ke schválení před vydáním stavebního povolení.

Dne 31. 7. 2012 byla žádost projednána na veřejném ústním jednání a v návaznosti na něj žadatel předložil některé další podklady, na což městský úřad reagoval stanovením lhůty pro podání námitek a připomínek do 9. 11. 2012.

Dvěma podáními doručenými městskému úřadu dne 2. 7. 2012 oznámil žalobce své účastenství v uvedeném územním řízení a zároveň požádal, aby byl předem informován o zamýšlených zásazích a správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Podáními doručenými městskému úřadu dne 30. 7. 2012 a 7. 11. 2012 žalobce uplatnil k uvedené stavbě ve lhůtě stanovené městským úřadem písemné námitky věcně související se všemi žalobními body. Žalobce namítal dopad na hlukovou situaci v území, kdy rozsáhle argumentoval, proč navrhovaná stavba bude představovat nadlimitní hlukovou zátěž a z jakých důvodů je akustický posudek nevyhovující. Dále namítal, že navrhovaná stavba bude představovat zásah do krajinného rázu, a také, že stavba představuje výrobu, jejíž umístění v předmětném území je v rozporu s územně plánovací dokumentací.

Městský úřad přesto rozhodnutím ze dne 5. 12. 2012 umístění stavby povolil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

Soud se před věcným posouzením žaloby nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace žalobce k podání žaloby. Žalobce je spolek (dříve občanské sdružení), jehož posláním je ochrana přírody a krajiny. Městskému úřadu oznámil svou účast v řízení o umístění stavby

o žádosti žadatele. Splnil tak podmínky, které § 70 zákona o ochraně přírody požaduje pro účastenství ve správním řízení, a jako s účastníkem s ním také bylo v předcházejícím správním řízení jednáno. Žalobce tak mohl být k žalobě legitimován jako tzv. zájemník podle § 65 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může žalobu podat i účastník správního řízení, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobce však tvrdí zkrácení i na právu na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny základních práv a svobod) a s odkazem na Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovanou pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. Aarhuská úmluva) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí poukazuje na nezbytnost přezkumu po stránce procesní i hmotné. Zdejší soud v této souvislosti uvádí, že podle Ústavního soudu nelze při posuzování práva na přístup k soudní ochraně a žalobní legitimace spolků založených k ochraně přírody a krajiny zkrácení na právech vykládat v neprospěch spolkových subjektů restriktivně a redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí. Podle Ústavního soudu je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují a v tomto směru je třeba též interpretovat Aarhuskou úmluvu, která našla své vyjádření v § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14). Byť se tyto závěry Ústavního soudu vztahují k legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s., podle zdejšího soudu je třeba je obdobně aplikovat i při posuzování legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Jak z názvu žalobce, tak z místa jeho sídla, které se shoduje s místem bydliště její předsedkyně a nachází se v bezprostřední blízkosti sporného záměru, lze dovodit souvislost projednávaného záměru s předmětem činnosti žalobce a s právy, na jejichž ochranu byl žalobce založen. Taková žaloba je přitom podána zjevně i v zájmu předsedkyně žalobce, která by sama byla oprávněna k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Zdejší soud je tak toho názoru, že žalobce byl k podání žaloby legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto se soud zabýval i otázkami namítajícími porušení hmotněprávních ustanovení.

Soud po zjištění, že žaloba je včasná a jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání napadené rozhodnutí, přezkoumal a dospěl k závěru, že podaná žaloba je důvodná.

Jako důvodnou shledal zdejší soud námitku týkající se porušení § 149 odst. 4 správního řádu. V tomto ustanovení stojí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.

Podle žalobce se jeho odvolání týkalo skutečností, jež jsou obsahem závazného stanoviska krajské hygienické stanice, tj. posouzení přípustnosti stavby z hlediska ochrany před hlukem, a žalovaný byl proto povinen nechat přezkoumat závazné stanovisko Ministerstvem zdravotnictví. Podle žalovaného žalobce nijak stanovisko hygienické stanice nezpochybňoval, ani není zřejmé, že by jeho námitky směřovaly proti tomuto stanovisku. V souhlasném závazném stanovisku hygienické stanice ze dne 13. 3. 2012 se s odkazem na akustický posudek však uvádí, že z předložených dokladů vyplývá, že hluková situace eventuální nové bytové zástavby na jižní hranici areálu nebude vlivem areálu negativně ovlivněna, byť již v současné době je dle měření hladiny akustického tlaku v denní době limit hluku v místě nové zástavby překročen. Svůj závěr tedy hygienická stanice opřela mimo jiné o tento akustický posudek. Vydání stanoviska hygienické stanice předcházelo podání žádosti

žadatelem a tedy logicky i uplatnění námitek žalobce ze dne 30. 7. 2012 a 7. 11. 2012. Ve svých námitkách přitom žalobce napadal jak překročení hlukových limitů v důsledku umístění předmětné stavby, tak závěry akustického posudku. Ve svém odvolání pak žalobce mimo jiné uvedl, že vypořádání jeho námitek bylo provedeno nepřijatelným odkazem na stanovisko hygienické stanice a nebylo řádně provedeno. K námitkám týkajícím se akustického posudku pak žalobce v odvolání uvedl, že uplatněné námitky jsou trvale v platnosti a opakovaně uvádí, z jakých důvodů považuje tento posudek za vadný.

Závazné stanovisko hygienické stanice bylo vydáno podle § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého orgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik; orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko; souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek; stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

Ochrana před hlukem je bezpochyby zájem chráněný orgánem ochrany veřejného zdraví. V odvolání pochopitelně nemusí být výslovně uvedeno, že v tom či v onom rozsahu směřuje proti obsahu závazného stanoviska. V tomto ohledu je rozhodný obsah jednotlivých odvolacích námitek. Jestliže tedy žalobce ve svém odvolání namítal dopady předmětné stavby na hlukovou zátěž a poukazuje na vady akustického posudku, který představoval podklad pro závazné stanovisko hygienické stanice, bylo třeba odvolání posoudit jako takové, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska. Žalovaný tak měl povinnost vyžádat si podle § 149 odst. 4 správního řádu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska u orgánu nadřízeného tomu, který závazné stanovisko vydal, čili u Ministerstva zdravotnictví [srov. § 80 odst. 1 písm. b) a c) zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu]. Jelikož tak žalovaný neučinil, dopustil se podstatné vady řízení, která představuje důvod pro zrušení rozhodnutí i bez jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63). Nadto je třeba upozornit na skutečnost, že pochybení se dopustil již městský úřad, když pracoval se stanoviskem hygienické stanice jako se (závazným) podkladem svého rozhodnutí, aniž by dal dotčenému orgánu (hygienické stanici) možnost se vyjádřit k námitkám žalobce a vypořádat se s nimi. Stanovisko hygienické stanice totiž bylo vydáno před uplatněním námitek. Městský úřad vykonávající působnost stavebního úřadu přitom není v rozsahu zájmů chráněných zákonem pro ochranu veřejného zdraví způsobilý tyto otázky odborně posoudit. Proto měl věc předložit hygienické stanici k vypořádání námitek žalobce týkajících se hlukové zátěže, tedy k vydání nového závazného stanoviska. Jestliže tak městský úřad neučinil, dopustil se vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126). Tuto vadu však mohl napravit sám žalovaný tím, že by předložil věc k potvrzení nebo změně závazného stanoviska Ministerstvu zdravotnictví. Jestliže se tak ovšem nestalo, představuje tato vada řízení důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Jako nedůvodnou naopak soud posoudil námitku stran zásahu umísťované stavby do krajinného rázu. Podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody je k umísťování a povolování staveb, jakož i jiných činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podle jeho § 12 odst. 4 se pak krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

Uvedené ustanovení konkretizuje obecnou zásadu hospodárnosti postupů správních orgánů, když vychází z toho, že by bylo nadbytečné posuzovat zásahy do krajinného rázu i v případech, kdy byly podmínky jeho ochrany stanovené územním nebo regulačním plánem. To potvrzuje i důvodová zpráva k ustanovení čl. XXVI bodu 1 zákona č. 186/2006 Sb., kterým bylo ustanovení § 12 odst. 4 k datu účinnosti nového stavebního zákona do zákona o ochraně přírody vloženo. Podle této důvodové zprávy: *„Tam, kde je zpracováván územní nebo regulační plán, se orgán ochrany přírody podílí na stanovení plošné a prostorové regulace pro zastavěné a zastavitelné území. Orgány se dohodnou na potřebné míře a způsobu této regulace, kterou bude ochrana krajinného rázu zajištěna. Řízení o souhlasu k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz tak v těchto případech je nadbytečné a jeho vypuštění žádným neznemožňuje ochranu krajinného rázu.“*

V takových případech tedy neexistuje povinnost posuzovat zásah do krajinného rázu v územním řízení, nicméně z výslovné formulace zákonného textu plyne, že nepostačuje skutečnost, že pro dané území platí územní či regulační plán, v územním plánu totiž musí být konkrétní podmínky ochrany krajinného rázu „stanoveny“ a tyto podmínky musí být s orgánem ochrany přírody „dohodnuty“. Byť v projednávané věci nejsou v textové části územního plánu města Unhoště ze dne 7. 7. 2008, vydaného opatřením obecné povahy č. 1/2008 (dostupný na <http://www.muunhost.cz>), výslovně konkrétní podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody avizovány, z obsahového hlediska soud považuje za takovou podmínku tu pasáž regulativu smíšeného území (obytného) městského typu, kde se stanoví (podle soudu jde o požadavek platný pro hlavní i vedlejší funkce přípustného využití), že *„objekty musí architektonickým členěním stavebních forem a zejména celkovým objemem zastavění respektovat kompoziční vztahy, měřítko a kontext okolní zástavby. Všechny novostavby musí mít max. výšku hřebene (atiky) 10 m, KZP = 0,55“*. Právě stanovením výškových a objemových parametrů výstavby, popř. i požadavků na míru zastavění a nároků na vnější vzhled či konstrukční charakteristiky totiž může být chráněn přírodní, kulturní a historický charakter konkrétního místa, tj. jeho krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody.

Z textové části územního plánu nevyplývá, zda tento regulativ byl skutečně s orgánem ochrany přírody „dohodnut“. Takovou dohodou však podle soudu může být i skutečnost, že k návrhu takových regulativů v procesu přijetí územního plánu orgán ochrany přírody uplatnil souhlasné stanovisko, popř. takové regulativy tento dotčený orgán navrhl a byly v navržené podobě do územního plánu převzaty. Vzhledem k závaznosti stanovisek dotčeného orgánu v procesu územního plánování [srov. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] a zásadě presumpce správnosti správních aktů však lze předpokládat, že při přijetí územního plánu nebylo opomenuto si od orgánu ochrany přírody vyžádat jeho stanovisko k návrhu a že toto stanovisko bylo respektováno. Existenci dohody tedy lze presumovat, ledaže by žalobce tvrdil opak (k čemuž v tomto případě nedošlo). Za této situace tedy soud vychází z toho, že v předmětném územním řízení orgán ochrany přírody nemusel umístění navrhované stavby z hlediska možného zásahu do krajinného rázu posuzovat.

V projednávané věci se i přesto orgán ochrany přírody k navrhované stavbě vyjádřil výše uvedeným úkonem ze dne 1. 3. 2012, kterým posoudil umístění stavby právě z hlediska zásahu do krajinného rázu a stanovil pro toto umístění podmínky. Není přitom rozhodné, že orgán ochrany přírody nazval tento svůj úkon „vyjádřením“, neboť pro posouzení povahy tohoto úkonu je podstatný jeho obsah a právní základ. Orgán ochrany přírody úkon vydal s odkazem na § 77 zákona o ochraně přírody a obsahově se zabýval snížením vlivu stavby na krajinný ráz. Úkon byl tedy vydán podle § 77 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně přírody, podle kterého se vydávají souhlasy k umísťování a povolování staveb a k jiným činnostem, které by

mohly snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 odst. 2, byť soud uznává, že odkaz na toto ustanovení mohl být konkrétnější. Ačkoliv tento úkon zákon označuje jako „souhlas“ a orgán ochrany přírody jej označil jako „vyjádření“, má z materiálního (obsahového) hlediska povahu závazného stanoviska, neboť se jedná o úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný (srov. dikci „je nezbytný souhlas“ v § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, čili souhlasné stanovisko) pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (srov. § 149 odst. 1 správního řádu). Pokud by tedy soud odhlédl od toho, že podle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody již posuzování zásahu do krajinného rázu nebylo zapotřebí, jednalo by se o závazný podklad rozhodnutí městského úřadu, s nímž takto i městský úřad fakticky nakládal, protože podmínky jím stanovené zahrnul mezi podmínky stanovené výrokovou částí svého rozhodnutí. Tím by vada v označení tohoto stanoviska měla povahu pouhé dílčí procesní vady bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Teoreticky by se tak městský úřad a žalovaný dopustili pochybení pouze tím, že námitky směřující proti obsahu tohoto vyjádření se snažili vypořádat sami. Městský úřad by měl, obdobně jako v případě závazného stanoviska hygienické stanice, povinnost předložit věc i s námitkami žalobce dotčenému orgánu (zde orgánu ochrany přírody) k doplnění stanoviska (byť i formálně nesprávně označovaného za vyjádření), resp. k vydání nového závazného stanoviska. Nicméně zde je rozhodné to, že v dané věci podle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody nebyl „souhlas“ ve smyslu § 12 odst. 2 nezbytný a případné vady při nakládání s ním nejsou pro zákonnost a správnost výroku napadeného rozhodnutí relevantní.

Žalobce dále v žalobě namítal, že umístění navrhované stavby není možné pro rozpor s územním plánem. Zde soud dospěl k závěru, že se žalovaný nedostatečně zabýval odvolacími námitkami žalobce a napadené rozhodnutí nedostatečně odůvodnil. Ve svém odvolání žalobce uváděl, že rozhodnutí městského úřadu je v rozporu s územně plánovací dokumentací, když územní plán neumožňuje jako přípustné využití v dotčeném území výrobní činnost. Dále v odvolání stojí, že v případě umístění zařízení výrobních služeb je třeba posoudit vliv činnosti na pozemky sloužící k bydlení. V tomto žalobce navázal již na své námitky uplatněné v řízení před městským úřadem. K tomu žalovaný v napadeném rozhodnutí stručně uvedl, že předložená dokumentace prokázala, že záměr nebude mít vliv na zhoršení kvality prostředí a hodnotu území. Záměr patří do smíšeného území městského typu, podle kterého je toto využití přípustné, záměr tedy není v rozporu s územně plánovací dokumentací. Záměr mimo výrobní halu obsahuje rovněž administrativní budovu, jejíž součástí jsou ubytovací jednotky. Dle územního plánu jsou ve smíšeném území městského typu možné nerušící výrobní služby, které odpovídají přípustnému využití jako doplňková funkce ve smíšených plochách, administrativní a ubytování patří přímo mezi hlavní funkce smíšených ploch.

Soud k tomu uvádí, že podle územního plánu spadají pozemky, na nichž má být umístěna předmětná stavba, do území SÚ4, které je smíšeným územím městského typu. Pro tato území územní plán stanoví hlavní funkce, kterými jsou obslužná funkce, zařízení nevýrobních služeb, maloobchodní a stravovací služby, služby, zařízení pro administrativu, plochy ochranné a okrasné zeleně, parkoviště pro potřeby zóny, stavby občanského charakteru, obytné stavby, velkoplošný maloobchod se zázemím, zařízení pro komerční administrativu, plochy okrasné a rekreační zeleně s mobiliářem pro relaxaci, parkoviště pro potřeby zóny. Mezi doplňkové funkce pak řadí velkoobchod, sklady, dvorany pro kulturní a sportovní podniky, veletržní areály, výstaviště, herny, kasina včetně ubytovacích zařízení, nerušící výrobní služby, sportovní a relaxační zařízení, služební či pohotovostní byty, ubytovací zařízení typu Formule 1, hotely, zařízení péče o děti, školská zařízení, zdravotnická

a sociální zařízení, sportovní a relaxační zařízení, stavby a zařízení pro kulturu a církevní účely. Územní plán pak stanoví rovněž podmínky, podle kterých mimo jiné musejí objekty respektovat architektonickým členěním stavebních forem a celkovým objemem zastavění kompoziční vztahy, měřítko a kontext okolní zástavby a v případě lokalizace zařízení výrobních a nevýrobních služeb je třeba posoudit vliv činnosti na sousední pozemky sloužící bydlení a občanské vybavenosti. Nepřípustné jsou pak všechny druhy činností, které narušují nad přípustnou míru pozemky sloužící bydlení nebo občanské vybavenosti, a dále dopravní terminály a centra dopravních služeb, parkování nákladních automobilů a těžké dopravní techniky, skladové a nákupní komplexy.

Zdejší soud se zcela ztotožňuje s názorem žalobce, že proto, aby mohla být v souladu s územním plánem umístěna v předmětném území stavba plnící funkci výrobních služeb, musí se jednat o takovou výrobní službu, která plní pouze doplňující funkci v území, která je činností nerušící a která nenarušuje nad přípustnou míru pozemky sloužící bydlení či občanské vybavenosti. Všemi těmito požadavky, včetně těch uvedených výše, se přitom měli zabývat jak městský úřad, tak žalovaný. Žádné bližší úvahy nad tím, zda navrhovaná stavba tato kritéria splňuje, jakož i posouzení vlivu činnosti na sousední pozemky však rozhodnutí městského úřadu a napadené rozhodnutí neobsahují. Námitku žalovaného, že rozlišování žalobce mezi výrobou a výrobní službou je pouze účelové, přitom soud nesdílí. Pojem „výrobní služba“ používá územní plán a jako s takovým je s ním třeba nakládat. Jednak je tomuto pojmu třeba přiřadit význam, jaký má v českém jazyce obecně, a jednak je třeba při jeho výkladu zohlednit, jakým způsobem jej používá sám územní plán. Ten vedle výrobních a nevýrobních služeb hovoří rovněž o službách maloobchodních, stravovacích a o službách obecně. Vyjma služeb výrobních přitom ostatní spadají do hlavní funkce přípustného využití území. Vzájemným porovnáním jednotlivých regulativů vztahujících se ke smíšeným územím městského typu lze dospět k závěru, že jeho hlavní funkcí je bydlení a občanská vybavenost. A právě v tomto kontextu je třeba rovněž vykládat pojem „služby“. Ten podle jednoho z významů obsažených v internetovém Slovníku spisovného jazyka českého Ústavu pro jazyk český (srov. <http://ssjc.ujc.cas.cz>), který je v daném kontextu nejprůběhavější, představuje „(organizované) vykonávání prací sloužících k osobní potřebě obyvatelstva: (placené) služby obyvatelstvu (např. praní prádla); řemeslné údržbářské služby; komunální služby“. Služba je tak činností, která má sloužit naplňování hlavní funkce území, kterou představuje bydlení a má tak zajišťovat onu občanskou vybavenost. Výrobní služby přitom dle územního plánu mohou představovat pouze doplňující funkci pro danou lokalitu. Zároveň se nesmí, ať již s ohledem na výslovné označení nebo s ohledem na další podmínky obsažené v územním plánu, jednat o služby jakkoliv rušící pozemky sloužící bydlení či další občanské vybavenosti. Funkci umisťované stavby je přitom třeba posuzovat jako celek, nikoliv z hlediska účelu jejích jednotlivých částí, což se vztahuje zejména k posouzení funkčnosti tzv. administrativní budovy. Posouzení otázky, zda umisťovaný záměr lze pod kategorií nerušící výrobní služby sloužící pro okolní obytné plochy zařadit, je však v první řadě na žalovaném a nikoliv na soudu. Napadené rozhodnutí tak zdejší soud považuje za nedostatečně odůvodněné a v tomto rozsahu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je na žalovaném, eventuálně městském úřadu, aby se těmito otázkami znovu zabývali.

Vzhledem k tomu, že se žalovaný dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí, a zároveň je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, musely tyto vady řízení vést bez dalšího ke zrušení napadeného rozhodnutí. Proto soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a napadené rozhodnutí bez jednání zrušil. Soud se nemohl zabývat námitkami žalobce stran hlukové zátěže a překročení hlukových limitů umisťovanou stavbou, neboť těmito námitkami se měla zabývat hygienická stanice a v rámci odvolacího řízení

následně Ministerstvo zdravotnictví. Soud se těmito námitkami může zabývat až poté, co tyto námitky budou řádným a přezkoumatelným způsobem vypořádány ve správním řízení.

V dalším řízení se žalovaný řádně vypořádá s odvolacími námitkami žalobce týkajícími se souladu umístění předmětné stavby s územním plánem, jakož i se splněním podmínek územním plánem pro umístění stavby v předmětném území stanovených. Dále si ve vztahu k závaznému stanovisku hygienické stanice a souhlasu orgánu ochrany přírody vyžádá u jejich nadřízených správních orgánů (Ministerstva zdravotnictví a svého příslušného odboru) jejich potvrzení či změnu a následně posoudí soulad umístění stavby s územně plánovací dokumentací a dalšími závaznými podklady rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný v řízení úspěšný nebyl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naproti tomu plně úspěšný, neboť napadené rozhodnutí soud zrušil. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení ve výši 16.342,- Kč. Tuto částku tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.], dále tři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300,- Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, vše zvýšeno o částku 2.142,- Kč odpovídající 21% DPH a soudní poplatky v souhrnné výši 4.000,- Kč.

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

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

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

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

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

V Praze dne 11. prosince 2015

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová