



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Mgr. M. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2017, č. j. KUZZL 44786/2017, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2019, č. j. 31 A 288/2017 - 80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Bílovice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 3. 4. 2017, č. j. 63/2015/Ho, rozhodl na žádost stavebníka Ing. P. S. o umístění stavby „Přístavba skladu výrobní haly B“ na pozemcích p. č. st. X a p. č. X v katastrálním území K. u U. H. (dále též „stavba“). Žalobkyně (coby vlastník mj. sousedního pozemku p. č. X) podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 7. 2017, č. j. KUZZL 44786/2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který shora uvedeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle krajského soudu je napadené

rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť žalovaný námitky žalobkyně, že v důsledku umístění stavby dojde k navýšení výroby a dopravní zátěže, „přeformuloval“ a konstatoval, že není předmětem posuzování stavebního úřadu, zda je umístění a provedení stavby pro stavebníka účelné či nikoli. Žalobkyně dle krajského soudu primárně nepožadovala zkoumat, zda je umístění a provedení stavby pro stavebníka účelné. Účelnost stavby byla v první řadě argumentem žalobkyně pro její závěr, že k navýšení výroby a dopravní zátěže dojde. V územním řízení nelze vycházet toliko z proklamací stavebníka a žalovaný tak měl k námitce žalobkyně přinejmenším deklarované údaje porovnat s charakterem záměru a pravděpodobnými důsledky jeho užívání.

[3] Důvodnými shledal krajský soud i námitky rozporu stavby s územním plánem obce K. Stavba se nachází v plochách označených VZ a V (28). Plochy VZ jsou v územním plánu 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, zahradnictví, 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*.“ Stavbou pro skladování, která je vymezena jako hlavní využití plochy VZ, je dle krajského soudu myšlena toliko stavba pro skladování přímo související se zemědělskou výrobou. Je zcela zjevné, že do hlavního využití předmětné plochy nespadá jakékoliv skladování (tj. skladování čehokoliv), nýbrž skladování vstupů nezbytných pro zemědělskou výrobu (např. krmivo a hnojivo) či naopak jejich výstupů (produktů, meziproduktů, vedlejších produktů, odpadů). Vytržení pojmu „skladování“ z kontextu by mělo za následek naprosté roztržštění daného regulativu, neboť by regulované plochy bylo možné v rámci hlavního využití (kterým je zemědělská činnost) používat k účelům, které by samy o sobě nebyly vůbec možné ani jako „přípustné využití plochy“.

[4] Plochy V (28) jsou z hlediska hlavního využití „*Pozemky pro výrobu a skladování*“. Žalobkyně od počátku poukazovala na to, že tento regulativ v hlavním využití zahrnuje pouze „pozemky“ a nikoliv „stavby“, a proto není umístění stavby pro skladování v souladu s tímto regulativem. Zatímco stavební úřad dospěl k závěru, že stavba je přípustná, protože hlavní využití uvedených ploch zahrnuje stavby pro skladování, žalovaný dospěl k jinému závěru, a sice že stavba je přípustná, protože hlavní využití zahrnuje pozemky pro skladování, aniž by ovšem svůj odlišný závěr blíže zdůvodnil. Napadené rozhodnutí je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

[5] Ostatní námitky žalobkyně shledal krajský soud nedůvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti a řízení o ní

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. K vytýkané nepřezkoumatelnosti žalovaný uvádí, že stavební úřad se otázkou navýšení výroby v důsledku umístění stavby zabýval a uvedl, že z dokumentace stavby vyplývá, že se nepředpokládá navýšení produkce společnosti AZ BETON s.r.o., neboť v přístavbě bude umístěn pouze skladovací prostor a není zde navržena žádná technologie nebo úprava

technologie ve výrobní hale. Přístavba je nadto relativně malého rozsahu, pouze 80 m². Žalobkyně v odvolání namítala, že není zdůvodněno, proč jsou budovány nové skladové prostory, když nedochází k navýšení výroby. V odůvodnění napadeného rozhodnutí stěžovatel odkázal na závěry stavebního úřadu s tím, že v územním řízení není předmětem posuzování to, zda je umístění stavby pro stavebníka účelné či nikoli. Žalovaný tedy námitku nijak nepřeformuloval a řádně ji vypořádal.

[7] Za správnost, celistvost a technickou stránku projektové dokumentace (včetně vlivů na životní prostředí) odpovídá dle § 159 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), projektant. Pro účely územního řízení není rozhodné, zda dojde k navýšení výroby podnikatele, ale toliko dodržení zákonných podmínek dle § 90 a § 111 stavebního zákona. Jinými slovy, v územním řízení není prostor pro prověřování pravdivosti tvrzení stavebníka, že při navýšení skladových prostor současně nedojde k navýšení výroby.

[8] Předmětná stavba svým severozápadním rohem nepatrně zasahuje do stávajících ploch VZ – plochy pro zemědělskou a lesnickou výrobu. Ve zbytku je umístována v návrhových plochách V (28) - plochy pro výrobu a skladování. Podle regulativů územního plánu lze v plochách VZ umístit i stavby pro skladování. Na předmětných plochách VZ (tj. v bývalém areálu JZD K.) se v současné době nacházejí areály společností provozujících průmyslovou výrobu. Přístavbou stávajícího skladu pro výrobní halu nedochází ke změně využití daného území. Územní plán umožňuje také nezemědělské využití daných ploch (přidruženou nezemědělskou výrobu). Stavby s průmyslovou výrobou se v daném území nacházely již v době pořízení územního plánu, proto byla tato plocha vymezena jako stabilizovaná. Výklad krajského soudu by znamenal rozpor územního plánu se skutečným stavem v území. Stěžovatel odkazuje na své vyjádření přiložené k žalobě, podle něhož přidružená nezemědělská výroba zahrnuje různé formy podnikání, které vznikly, byly a jsou provozovány v areálu původního zemědělského družstva (např. kovovýroba, stavební výroba aj.). Tato výroba tudíž není v kolizi s hlavním využitím ploch zemědělské a lesnické výroby.

[9] Ve vztahu k ploše V (28) krajský soud dle stěžovatele nevzal v úvahu, že se jedná o plochu návrhovou, tj. v územním plánu určenou jako zastavitelnou v souladu s § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Stěžovatel považuje za samozřejmé, že je-li záměr umísťován do zastavitelné plochy a je slučitelný s regulativy pro tuto plochu, je v souladu s územním plánem, byť územní plán výslovně nehovoří o „stavbách“, ale o „plochách“.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že společnost AZ BETON s.r.o. či její společníci při každé stavbě uvádí, že nedojde k navýšení výroby. Skutečné hodnoty výroby nebyly nikdy zjištěny, a proto nelze nijak ověřit, že k navýšení výroby nedojde. Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné. Stěžovatel odkazuje zejména na odpovědnost projektanta. Námitky proti projektové dokumentaci však musí stavební úřad vypořádat, jinak by celé stavební řízení postrádalo smysl. Přidružená zemědělská výroba měla v době bývalého JZD doplňkový charakter k zemědělské výrobě, z čehož vycházel i pořizovatel územního plánu. Pro plochu VZ je v územním plánu stanoveno využití pro zemědělskou (živočišnou i rostlinnou) výrobu a zahradnictví. Stavby betonárek a skladů společnosti AZ BETON s.r.o. s těmito činnostmi přímo kolidují. To, že stavební úřad

vydával v minulosti nezákonná povolení na stavby nezemědělského charakteru, není důvodem k tomu, aby takto nadále pokračoval. K plochám V (28) žalobkyně uvádí, že výraz „pozemky pro výrobu a skladování“ nemá žádný regulativ. Podle stěžovatele by se tedy jednalo o jakékoliv stavby a jakékoliv skladování.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud úvodem odmítá závěry stěžovatele, že v předmětné věci není v územním řízení prostor pro posuzování námitek k otázce, zda je s umístěním stavby spojeno navýšení výroby společnosti AZ BETON s. r. o., která v dotčeném území provozuje podnikatelskou činnost. Stavební úřad posuzuje v územním řízení záměr primárně dle požadavků § 90 stavebního zákona. I u staveb, které nepodléhají posuzování z hlediska vlivů na životní prostředí a u nichž se nepředpokládá překročení veřejnoprávních limitů, je ovšem v řádném územním řízení zásadně nutno zvážit na základě případných námitek sousedů, zda užívání stavby nebude zatěžovat okolí v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně tak omezovat užívání okolních pozemků. Podle § 89 odst. 3 stavebního zákona mohou účastníci územního řízení uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým mohou být přímo dotčeni ve svých právech. Stavební úřad je v takovém případě povinen námitky v souladu s § 89 odst. 6 stavebního zákona řádně posoudit (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014 - 38). Pokud účastník řízení vznesl námitku k vlivu umísťovaného záměru na zvýšení průmyslové výroby (s níž jsou spojeny určité negativní imise) v území, stavební úřad je povinen se takovou námitkou zabývat.

[14] V územním řízení žalobkyně v podání ze dne 11. 3. 2015 namítala, že je nepřezkoumatelné a účelové tvrzení, že společnost AZ BETON s. r. o. nepředpokládá navýšení produkce. Není tedy jasné, proč tato společnost přistavuje nový sklad pro hotové výrobky. Naopak, uvedená společnost další rozvoj a navýšení výroby dle žalobkyně předpokládá, což lze doložit přidělením dotace ve výši 6 mil. Kč na rozvoj společnosti. Stavební úřad tuto námitku vypořádal na str. 12 prvostupňového rozhodnutí. Konstatoval, že stavba musí být provedena v souladu s projektovou dokumentací, která nepředpokládá navýšení produkce společnosti AZ BETON s. r. o. Předmětná stavba bude skladovacím prostorem bez výrobních technologií a relativně malého rozsahu, cca 80 m². O zvýšení rozsahu výroby nese svědčí sama o sobě ani skutečnost, že dané společnosti byla přidělena v roce 2014 dotace na rozvoj ve výši 6 mil. Kč. V odvolání žalobkyně k této části rozhodnutí uvedla, že na svých námitkách trvá. Dle žalobkyně „*nebylo zdůvodněno, proč jsou budovány nové skladové prostory, když nedochází k navýšení výroby*“.

[15] V odvolání tedy žalobkyně již výslovně nenamítala, že v důsledku stavby dojde k navýšení výroby. Z čistě jazykového hlediska lze danou námitku chápat tak, že žalobkyně požaduje po žalovaném zjistit motivaci stavebníka pro výstavbu skladu za situace, kdy neplánuje navyšovat výrobu. Takto izolovaně také námitku pojal žalovaný, když v napadeném rozhodnutí žalobkyni sdělil, že mu nepřisluší posuzovat účelnost stavby, tedy lidově řečeno, k čemu stavebníkovi stavba bude. Smyslem námitek žalobkyně však patrně bylo spíše vyslovit závěr, že každé rozšíření skladových prostor povede současně k navýšení výroby.

[16] Na tato tvrzení žalobkyně již dostatečně reagoval stavební úřad, jak bylo uvedeno výše. Proti závěrům stavebního úřadu žalobkyně v odvolání žádné konkrétní a věcné námitky nevznesla. V podstatě doslovně zopakovala část námitek vznesených v územním řízení a dodala, že na nich trvá. Územní řízení v obou stupních tvoří jeden celek a pro absenci konkrétních odvolacích důvodů proti posouzení týchž námitek stavebním úřadem tak napadené rozhodnutí požadavkům na jeho přezkoumatelnost vyhovuje. V tomto ohledu je tedy Nejvyšší správní soud nucen právní názor krajského soudu korigovat.

[17] Zrušující výrok napadeného rozsudku však ob stojí, neboť Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že umísťovaná stavba je v rozporu s územním plánem obce K.

[18] Žalobkyně byla oprávněna namítat též nesoulad umísťované stavby s územně plánovací dokumentací. Účelem závazných limitů využití území stanovených v územním plánu je především ochrana daného území před takovou zástavbou, která by neodpovídala charakteru daného území a zatěžovala by ho nad přípustnou míru nejrozumnějšími negativními vlivy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008 - 103).

[19] Není ve věci sporné, a stěžovatel tuto skutečnost uvádí i v kasační stížnosti, že dotčená stavba je částečně umístěna do plochy, pro níž územní plán obce K. stanoví funkční využití „VZ - plochy pro zemědělskou a lesnickou výrobu (všechny stávaj. plochy)“. Hlavní využití těchto ploch dle územního plánu je „*pozemky a stavby pro zemědělskou (živočišnou i rostlinnou) výrobu, skladování, pozemky a stavby pro malohospodářství, zemědělské služby, přidruženou nezemědělskou výrobu, zahradnictví, lesní hospodářství a zpracování dřevní hmoty*“. Přípustným využitím je „*dopravní a technická infrastruktura zajišťující obsluhu území – garáže případně odstavná stání pro osobní, nákladní automobily a zemědělskou techniku, související s funkčním využitím, stavby a zařízení pro nezbytnou technickou vybavenost, přístupové cesty a chodníky, doplňková zeleň, služební byty*“. Všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které s tímto využitím nesouvisí, jsou v těchto plochách nepřipustné.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že skladování dle tohoto regulativu je třeba vztáhnout k první části dané věty, tj. je nutné jím rozumět zemědělské skladování. V opačném případě by byl daný regulativ do značné míry vyprázdněn a plochy by bylo možné v rámci hlavního využití (kterým je zemědělská a

živočišná výroba) používat k účelům, které by samy o sobě nebyly možné ani v rámci přípustného využití těchto ploch.

[21] K uvedené otázce Nejvyšší správní soud dodává, že stanovit funkční využití území a jeho rozvoj je kompetencí, do které správní soudy mohou pouze minimálně zasahovat. Zásadně jim nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit jiný způsob funkčního využití (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, nebo ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73). Územním plánem však zároveň nelze měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 - 65). Jinými slovy, územní plán reguluje vztahy v území pouze do budoucnosti, a jeho regulativy nemají vliv na dosažený status quo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2010, č. j. 6 Ao 2/2010 - 102).

[22] Pokud tedy obec K. v rámci svého práva na samosprávu zařadila dané plochy územním plánem z roku 2009 do ploch pro zemědělskou a lesnickou výrobu (a územní plán nebyl zrušen), je tento regulativ od účinnosti územního plánu do budoucna ve vztahu k umísťování staveb závazný. Není přitom rozhodné, zda v minulosti byly v dotčeném území umístěny, příp. povoleny také stavby a činnosti, které daný regulativ v území nepředpokládá. Předmětem nynějšího řízení pak není ani hodnocení toho, zda po účinnosti územního plánu z roku 2009 byla či nebyla stavebním úřadem vydána jiná rozhodnutí o umístění či povolení staveb v rozporu s územním plánem.

[23] Až v žalobě a kasační stížnosti stěžovatel argumentuje tím, že předmětná stavba je v souladu s územním plánem také proto, že se jedná o stavbu přidružené nezemědělské výroby. Přidružená nezemědělská výroba ovšem historicky představuje doplňkovou činnost k zemědělské výrobě zemědělských družstev, která primárně sloužila k rozvoji této zemědělské výroby či pokrytí ztrát, způsobených sezónností práce v zemědělské výrobě. Závěr, že každý výrobní, resp. skladovací závod, provozovaný v areálu bývalého JZD, představuje přidruženou nezemědělskou výrobu, je tudíž dle Nejvyššího správního soudu neudržitelný, neboť by opět vedl k vyprázdnění daného regulativu.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele k posouzení souladu stavby s územním plánem v části, v níž zasahuje do návrhové plochy V (28), která je plochou pro výrobu a skladování. Hlavním využitím této plochy jsou dle územního plánu „*pozemky pro výrobu a skladování*“. Přípustným využitím pak jsou mimo jiné „*stavby a zařízení pro nezbytnou technickou vybavenost zajišťující obsluhu výrobních areálů a zařízení*“. V odůvodnění územního plánu se uvádí, že plocha V (28) je „*nově navrhovaná plocha - je vymezena pro průmyslové a jiné výrobní odvětví, leží na okraji obce. Realizace přinese nové možnosti pracovních příležitostí*“. Obec tedy určila dotčené plochy územním plánem k využití pro rozvoj výroby a skladování. Tento regulativ z povahy věci nelze vykládat tak, že na plochách není možné umísťovat stavby sloužící tomuto účelu a průmyslovou a jinou výrobu a skladování je tu možné rozvíjet toliko pod širým nebem. Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že stavba je v této ploše přípustná, protože hlavní využití plochy zahrnuje pozemky pro skladování, jedná se o zcela přezkoumatelnou úvahu. Stejnou myšlenku vyjádřil stavební úřad na str. 6 prvostupňového rozhodnutí, kde uvedl, že hlavní využití plochy jsou pozemky a stavby pro výrobu a skladování nebo stavby a zařízení pro

nezbytnou technickou vybavenost zajišťující obsluhu výrobních areálů a zařízení. Úvahu krajského soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný oproti stavebnímu úřadu použil pouze pojem „pozemky“ a nikoliv „stavby“, aniž by vysvětlil proč, je proto nutné odmítnout jako nesprávnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti, neboť přestože Nejvyšší správní soud právní názor krajského soudu korigoval, zrušovací důvody napadeného rozsudku obstojí. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni žádné náklady v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. listopadu 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu