



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Z. U.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2016, č. j. KUZL-40540/2016, sp. zn. KUSP-26299/2016 ÚP-Do, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) M. S.**, a **II) AZ BETON s.r.o.**, se sídlem Kněžpole 89, zast. JUDr. Marií Šupkovou, advokátkou se sídlem Hradební 1294, Uherské Hradiště, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení **II)** proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 6. 2019, č. j. 29 A 144/2016 - 332,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **II)** **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému a žalobci se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **I)** **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Bílovice, odbor výstavby a územního plánování (dále též „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 9. 2. 2016, č. j. 50/2014/Ho_R, rozhodl na žádost osoby zúčastněné na řízení **II)** o dodatečném povolení stavby „*Stavební úpravy a přístavba výrobní haly D*“, na pozemcích parc. č. st. X, parc. č. X, vše v k. ú. X, nově samostatná stavba dle geometrického plánu č. 625-64/2015 na pozemcích parc. č. X, v k. ú. X, v areálu č. p. X, a to podle § 129 a § 111 až 114 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební vyhláška“). Žalovaný rozhodnutím

ze dne 10. 6. 2016, č. j. KUZL-40540/2016, sp. zn. KUSP-26299/2016 ÚP-Do, podle § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), napadené rozhodnutí částečně změnil a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil.

[2] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 4. 6. 2019 vyhověl žalobě a rozhodnutí žalovaného zrušil. Sice nejprve označil za nedůvodné žalobní námitky týkající se přístupu k dodatečně povolené stavbě, nedoloženého množství přepravovaného materiálu či hodnot výroby a nedostatečného posouzení stanoviska Obecního úřadu Kněžpole, následně však shledal důvodnou námitku, že dodatečně povolovaná stavba je v rozporu s územním plánem obce Kněžpole z roku 2009.

[3] Stavba se totiž nachází v plochách vymezených v územním plánu jako VZ, které jsou vymezeny jako plochy „pro zemědělskou a lesnickou výrobu“ s tímto 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.*“ Spornou otázkou v tomto případě bylo, zda lze povolovanou stavbu podřadit pod pojem „přidružená nezemědělská výroba.“ Krajský soud vyložil sousloví „přidružená nezemědělská výroba“ odlišně od žalovaného a uvedl, že historicky sloužila zemědělským družstvům, která nebyla dostatečně zisková či dokonce ani nebyla schopna pokrýt náklady zemědělské výroby, např. z důvodu sezónní povahy dané zemědělské výroby, k zajištění zisku, který by pomohl rozvíjet technologické procesy v zemědělské výrobě a pokrýt ztráty, které s sebou v některých případech zemědělská výroba přinášela.

[4] Způsob využití ploch v územním plánu sice skutečně neurčuje, kdo může vymezenou plochu využívat, jak tvrdil žalovaný, nicméně z hlediska použitého pojmu „přidružená nezemědělská výroba“ je podstatné zkoumat, k čemu přidružená výroba sloužila v minulosti. Pokud tedy při vymezení způsobu hlavního využití plochy územní plán počítá převážně se zemědělskou výrobou, což je z pojmenování i z hlavního využití plochy VZ zjevné, přičemž za přípustné využití považuje i přidruženou výrobu, je zjevné, že přidruženou výrobou nemá být pokryta celá předmětná plocha či její většina. Není tedy možno označit za přípustné, pokud na území, které historicky sloužilo primárně k zemědělským účelům, což přebírá a respektuje také územní plán obce Kněžpole z roku 2009, vzniknou průmyslové objekty, které k nezemědělské výrobě využívají v podstatě veškerou jimi vlastněnou plochu VZ. Argumentace žalovaného, že termín „přidružená“ je z hlediska využití ploch nevýznamný a že „nezemědělská výroba“ je velmi široký pojem, označující jakoukoliv výrobu, která nemusí souviset se zemědělskou výrobou, tak nemůže obstát. V takovém případě by totiž způsob hlavního využití plochy VZ v územním plánu obce Kněžpole mohl v konečném důsledku být vykládán jako „jakákoliv výroba“. Tím by však regulativ hlavního a přípustného využití území s ohledem na povahu výroby v územním plánu ztrácel na významu, neboť by na předmětném území povoloval využití pro jakoukoliv výrobu, s výjimkou té, jejíž „*negativní účinky na životní prostředí překračují limity, stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru.*“

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

pokračování

[5] Osoba zúčastněná na řízení II) (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka se neztotožňuje s právním hodnocením krajského soudu a jeho výkladem „přidružené nezemědělské výroby“ v územním plánu Kněžpole z roku 2009. Upozorňuje na to, že předmětná stavba je součástí průmyslového areálu, který se rozkládá částečně na území v územním plánu označeném jako plochy pro výrobu a skladování (V) a částečně na ploše VZ určené pro zemědělskou a lesnickou výrobu. Areál tvoří zejména stavby vybudované zemědělským družstvem.

[7] Krajský soud pominul fakt, že „přidružená nezemědělská výroba“ je deklarována jako jeden z druhů hlavního využití ploch VZ, přičemž žádný právní předpis nestanoví, jaký poměr ploch by měl být pro jednotlivé typy hlavního využití v dané ploše zachován. Z toho vyplývá, že pokud jde o využití hlavní, může být stavba využívána v jakémkoliv rozsahu pro kteroukoliv z možností. Výklad, který učinil krajský soud, je proto nesprávný, neboť z ničeho nevyplývá doplňkový charakter takto určeného využití plochy VZ k zemědělské výrobě. Podle jejího názoru lze slovo „přidružená“ vykládat obdobně jako slovo „přípustná“, přičemž k přípustnému využití ploch VZ se již vyjadřovalo Ministerstvo pro místní rozvoj a dospělo k závěru, že přípustné využití může převážet i nad využitím hlavním.

[8] Zároveň není nikde stanoveno, kdo může vymezenou plochu užívat, tedy, že to musí být pouze subjekt provozující zemědělskou výrobu. Posuzovaná stavba zde navíc nevznikla jako nová, ale jedná se o úpravu stávající stavby, přičemž dané území nikdy nesloužilo k zemědělskému obdělávání, nýbrž k zemědělské či nezemědělské výrobě.

[9] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení I) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl, že by posuzovaná stavba byla pouze úpravou stávající stavby, neboť došlo k odstranění seníku a postavení zcela nové stavby. Rovněž není pravdou, že by areál tvořily převážně stavby postavené zemědělským družstvem a že by byl areál využíván ve zbylé části ploch zemědělskou organizací k zemědělské výrobě. Z těchto důvodů se ztotožnil s názorem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že povolená stavba je umístěna na plochách označených podle územního plánu obce Kněžpole vydaného dne 26. 10. 2009 jako plochy VZ -plochy pro zemědělskou a lesnickou výrobu. V textové části územního

plánu jsou určeny podmínky hlavního využití ploch VZ takto: „*pozemky a stavby pro zemědělskou (živočišnou i rostlinnou) výrobu, skladování, pozemky a stavby pro malohospodaření, 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.*“

[13] Spornou otázkou je, zda lze posuzovanou stavbu zařadit do kategorie „přidružená nezemědělská výroba“. Stěžovatelka se, obdobně jako žalovaný, domnívá, že slovo „přidružený“ nelze vykládat omezujícím způsobem s ohledem na historické souvislosti, ale důraz je třeba položit na spojení „nezemědělská výroba“, přičemž právě k nezemědělské výrobě má posuzovaná stavba sloužit. Slovo „přidružená“ by tak bylo možno vyložit rovněž jako „přípustná“. S takovým výkladem se neztotožnil krajský soud a neztotožňuje se s ním ani NSS.

[14] V první řadě nelze připustit takový výklad tohoto sousloví, který zcela pomine slovo „přidružená“ a zaměří se pouze na výklad „nezemědělské výroby“. Taková interpretace zjevně není v souladu se záměrem územního plánu.

[15] NSS se ztotožňuje s názorem krajského soudu, k čemu sloužila „přidružená nezemědělská výroba“ v minulosti, tedy že jejím účelem bylo pokrýt náklady zemědělské výroby či zvýšit zisk zemědělským družstvům, který by pomohl rozvíjet technologické procesy v zemědělské výrobě a pokrýt ztráty, které s sebou v některých případech zemědělská výroba přinášela (viz bod 23. rozsudku krajského soudu a tam citovanou odbornou literaturu). Protože z územního plánu nevyplývá, co lze pod takové sousloví v konkrétním případě podřadit, není zde jiná možnost než vycházet právě z uvedeného obecného výkladu, který zde existoval již v minulosti. Mezi činnosti přidružené nezemědělské výroby tak sice mohou spadat různé typy výroby, má se však jednat o činnosti, které sice nejsou zemědělské povahy, ale se zemědělstvím nějakým způsobem souvisejí. Ryze průmyslová výroba neprovázaná nijak s výrobou zemědělskou pod tento pojem ani podle názoru NSS nespadá.

[16] Zásadním argumentem vyvracejícím argumenty žalovaného a stěžovatelky je, že přijetím jejich výkladu by se dosáhlo toho, že by způsob hlavního využití plochy VZ v územním plánu obce Kněžpole pod pojmem „přidružená nezemědělská výroba“ mohl být vykládán jako „jakákoliv výroba“, jak správně nastínil krajský soud. Tím by však regulativ hlavního a přípustného využití území s ohledem na povahu výroby v územním plánu ztrácel na významu, neboť by zde kromě staveb sloužících pro zemědělské či lesnické účely mohly stát stavby postavené pro jakýkoliv nezemědělský účel. Pak by snaha o regulaci hlavního využití takové plochy byla zcela zbytečná. S názorem stěžovatelky, že slovo „přidružená“ lze vykládat obdobně jako „přípustná“ se proto nelze ztotožnit.

[17] Ze stejného důvodu rovněž není důležité, že se jedná „pouze“ o přestavbu jiné, již existující budovy, neboť podstatné je, že taková činnost podléhá stavebnímu povolení,

pokračování

stavba se nachází na ploše vyznačené jako VZ a je podle svého účelu v rozporu s územním plánem.

[18] Výklad zaujatý krajským soudem a NSS neznámá, že by, jak naznačuje stěžovatelka, subjekt, který takové území využívá, musel být totožný se subjektem provozujícím zemědělskou výrobu. Subjekty se i v takových případech mohou lišit. Stěžejní totiž není osoba, která výrobu provozuje, ale charakter takové nezemědělské výroby, tedy její souvislost s výrobou zemědělskou.

[19] Je třeba přisvědčit stěžovateli, že krajský soud ve své argumentaci uvedl v bodě 24. rovněž, že *„[p]okud tedy při vymezení způsobu hlavního využití plochy územní plán počítá převážně se zemědělskou výrobou, což je z pojmenování i z výše uvedeného popisu hlavního využití plochy VZ zjevné, přičemž za přípustné využití považuje i přidruženou výrobu, je tak zjevné, že přidruženou výrobou nemá být pokryta celá předmětná plocha či její většina, neboť tato plocha primárně sloužila k zemědělským účelům a přidružená výroba pak byla použita pouze k rozvoji této zemědělské výroby či pokrytí ztrát, způsobených sezónností práce, výkyvy v biologických a povětrnostních podmínkách či špatnými podmínkami pro rozvoj zemědělství obecně.“* Je sice pravdou, že „přidružená nezemědělská výroba“ spadá pod možnosti hlavního využití ploch označených územním plánem jako VZ, zároveň však je z názvu plochy VZ - „plochy pro zemědělskou a lesnickou výrobu“ i z formulace hlavního využití těchto ploch zřejmé, že přidružená výroba nemá představovat jediné využití těchto ploch - opačný závěr by vedl k nelogickým důsledkům osvětleným v bodě [16] tohoto rozsudku. Argumenty stěžovatelky, že by bylo možné pro účely přidružené nezemědělské výroby využít celou plochu VZ, jsou ostatně stejně pouze teoretické, poněvadž povolenou stavbu nelze pod „přidruženou nezemědělskou výrobu“ vůbec podřadit.

[20] V projednávané věci nehraje roli ani okolnost, že část průmyslového areálu, v němž se posuzovaná stavba nachází, je umístěna na území označeném v územním plánu jako plochy pro výrobu a skladování. Stěžejní je, na jakém území se nachází povolená stavba, o čemž ostatně mezi účastníky řízení nebylo sporu. Jelikož posuzovaná stavba není umístěna na území označeném v územním plánu jako plocha pro výrobu a skladování, ale na území označeném VZ, tedy na ploše pro zemědělskou a lesnickou výrobu, je nutné na ni vztáhnout všechny požadavky vyplývající z územního plánu pro tento typ území.

[21] Závěrem NSS připomíná, že stejný přístup k výkladu sousloví „přidružená nezemědělská výroba“ použitého v územním plánu obce Kněžpole zaujal i v nedávném rozsudku ze dne 1. 11. 2019, č. j. 1 As 319/2019 - 20, ve kterém ve vztahu k témuž územnímu plánu poznamenal: *„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.“*

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají 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.

[24] Neúspěšná stěžovatelka proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.). Žalovanému ani žalobci soud náhradu nákladů řízení výrokem III. nepřiznal, protože jim v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady, když žalovaný zůstal v řízení procesně pasivní a úspěšný žalobce žádné náklady řízení neuplatnil, ostatně nebyl v řízení zastoupen. Osoba zúčastněná na řízení I) nebyla soudem vyzvána v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. k plnění povinnosti, kterou by jí uložil, proto ve smyslu tohoto ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. listopadu 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu