



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Nadace Tomistoma**, IČO 26093414, se sídlem Masarykovo nám. 261, Protivín, zastoupena Mgr. Petrem Smejkaem, advokátem, se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: 1) E.ON Distribuce, a. s., se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, 2) POLANSKÝCH, s.r.o., se sídlem Mírová 146, Protivín, zastoupena Mgr. Martinem Pixou, advokátem, se sídlem Lannova 32/I, České Budějovice, 3) Ing. J. P., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 2. 2019, č. j. 50 A 54/2018 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 3. 2018, č. j. KUJCK 41976/2018, částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Protivín, odboru výstavby, dopravy a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“) ze dne 3. 11. 2017, č. j. 15/2016-1862/2016-13/ÚŘSP/Rozh/Ko, kterým bylo podle § 94a, § 79, § 92 odst. 1 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) vydáno stavebníkovi (osoba zúčastněná na řízení 2) společné rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení pro stavbu „stavební úpravy objektu bývalé mlékárny spojené se změnou užívání na pekárnu“ na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. P. Změna prvostupňového rozhodnutí se týkala jeho výrokové části, kde v bodu I. byla vypuštěna část obsahu stavby označená jako „stavební úpravy“. V novém znění výroku I. je tedy uvedeno: „*Stavba bude obsahovat: Přístavba a nástavba stávajícího objektu*

bývalé mlékárny. Objekt bude nově vymezen jako pekárna.“ Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích; v ní zejména namítala nesplnění podmínek pro společné územní a stavební řízení.

[2] Krajský soud žalobu zamítl s tím, že podmínky pro vedení společného územního a stavebního řízení byly splněny. Žalobkyně spatřovala nesplnění těchto podmínek především v nejednoznačnosti podmínek území, jelikož na části daného území existuje veřejně prospěšná komunikace a dále také stále probíhalo řízení o odstranění nepovoleného oplocení (postaveného stavebníkem) nacházejícího se na tomtéž pozemku. Současně též projektová dokumentace udávala vjezd do areálu přes pozemek p. č. X v k. ú. P., tento vjezd se však již dlouho neužívá a je zde zavedená praxe parkování vozidel návštěvníků ZOO. Z těchto důvodů žalobkyně považovala dopravní situaci v místě umísťované stavby za nevyřešenou a ve spojení s možnou legalizací protiprávní stavby plotu dle jejího názoru nemůže rozhodnutí žalovaného obstát.

[3] Krajský soud konstatoval, že pro naplnění podmínky jednoznačnosti v území dle § 78 odst. 3 stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2017) zcela postačuje existence platné územně plánovací dokumentace, další jednoznačnost je vyžadována pouze, pokud se jedná o záměr v území neupraveném územně plánovací dokumentací. Zákonná úprava tedy dle krajského soudu požaduje buďto platný územní či regulační plán *nebo* zřejmou jednoznačnost podmínek v území. V daném případě existoval platný územní plán města Protivín, tato podmínka vedení společného řízení tak byla dle krajského soudu splněna, přičemž dotčené pozemky byly v tomto plánu vymezeny jako součást funkční plochy (lehká průmyslová výroba, potravinová výroba a sklady), tudíž stavební záměr současně splňoval účelové vymezení územního plánu. Krajský soud proto uzavřel, že jednoznačnost podmínek v území byla dána územním plánem, a proto ji správní orgán nemusel zkoumat.

[4] K otázkám existence veřejně přístupné účelové komunikace a řízení o odstranění nepovoleného oplocení (obojí na pozemku p. č. X v k. ú. P.), krajský soud uvedl, že tyto skutečnosti rovněž nebránily vedení společného řízení. Existence veřejně přístupné účelové komunikace byla soudním rozhodnutím postavena najisto a nepovolené oplocení nemá žádný vliv na jednoznačnost podmínek vymezených územním plánem. Umístění plotu do projektové dokumentace pak dle vyjádření dotčeného orgánu nic nemění na tom, že není předmětem projektu. Předně však celý pozemek p. č. X v k. ú. P. není dotčen stavebním záměrem, tudíž jsou s ním spojené otázky pro dané řízení irelevantní. Ohledně dopravní situace pak krajský soud odkázal na projektovou dokumentaci, dle níž je stavba napojena na stávající dopravní a technickou infrastrukturu. V tomto ohledu tedy nebylo potřeba žádných změn a krajský soud dopravní situaci pokládal za vyřešenou. Vjezd pak měl být zajištěn dle veškerých nákresů přes pozemek p. č. X a p. č. X, nikoliv přes pozemky p. č. X ani p. č. X. Obavy žalobkyně z dotčení praxe parkování vozidel se tedy nemohly potvrdit. K namítané možné legalizaci nepovolené stavby plotu dle krajského soudu rovněž nemohlo dojít, neboť nebyl předmětem tohoto řízení; z tohoto důvodu se krajský soud souvisejícími námitkami nezabýval. Žalovaný se dle krajského soudu řádně vypořádal se všemi námitkami a dospěl ke shodným závěrům, a proto byla žaloba nedůvodná.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka namítá především nejasnosti ohledně pozemku p. č. X v k. ú. P. obsaženého ve stavebním záměru, jelikož na

pokračování

tomto pozemku byla v celém jeho rozsahu pravomocným rozhodnutím deklarována neveřejná účelová komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a kvůli tomu bylo dle stěžovatelky nezbytné přezkoumat souladnost tohoto režimu pozemku s plánovaným stavebním záměrem, zejm., zda bylo zachováno jeho určení jako účelové komunikace. K přezkumu však ze strany žalovaného nedošlo, pročez jeho rozhodnutí stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelné. Dle stěžovatelky je tato otázka určení pozemků, na nichž má být záměr realizován, tj. i jednoznačnost podmínek v území, relevantní a zásadní i ve vztahu k tomu, zda bylo sloučení územního rozhodnutí s rozhodnutím stavebním zákonné. Stěžovatelka má současně za to, že sloučenému územnímu a stavebnímu řízení bránila kromě nejednoznačnosti podmínek v území též povaha věci, jelikož status pozemku p. č. X měl být nejprve postaven najisto v samostatném územním řízení a stavební řízení mělo být až do právní moci územního rozhodnutí přerušeno.

[6] Stěžovatelka dále rozporuje výklad krajského soudu, dle něhož je pro vedení společného územního a stavebního řízení podstatný buď platný územní plán, anebo se zjišťuje jednoznačnost podmínek v území. Dle jejího názoru však zákonná dikce předřazuje pojem „jednoznačné podmínky v území“ před existenci územního plánu, která je pouze jednou z alternativ naplnění jednoznačnosti podmínek v území; nikoliv však bez dalšího, a proto bylo dle stěžovatelky nutné přistoupit k detailnímu přezkumu naplnění jednoznačnosti podmínek v území, a to nejen prostřednictvím existujícího územního plánu, ale také podle námitek stěžovatelky uplatněných již v námitkách v rámci řízení před stavebním úřadem. Stěžovatelka zastává názor, že k takovému přezkumu v žádném stupni řízení nedošlo, což způsobilo nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí a v důsledku toho též nesprávné právní posouzení věci. Stěžovatelka zdůraznila, že nelze spojit řízení, pokud tomu brání povaha věci, a že jednoznačnost podmínek je dána především charakterem území, napojením na dopravní a technickou infrastrukturu, a že by měly být jednoznačné podmínky jak pro umístění, tak pro provedení a užívání stavby. Dle stěžovatelky tedy samotný odkaz na existenci územního plánu nemůže obstát, s ohledem na očekávané zvýšení provozu v souvislosti se schvalovanou stavbou pekárny měla být podrobně přezkoumána dopravní a technická infrastruktura v okolí.

[7] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu, odkázal na správní rozhodnutí a spisový materiál a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[8] Osoba zúčastněná na řízení 2) (dále jen „OZNŘ 2“) považuje námitky stěžovatelky za neopodstatněné, dle jejího názoru jimi nebyla správnost rozhodnutí jak krajského soudu, tak správních orgánů zpochybněna. K námitce týkající se pozemku p. č. X v k. ú. P. předně zdůrazňuje, že tato námitka nebyla v žalobě uplatněna, a tudíž se jí nemohl krajský soud zabývat. Kromě toho poukazuje na skutečnost, že o charakteru tohoto pozemku bylo pravomocně rozhodnuto již před vydáním společného územního a stavebního rozhodnutí, jeho režim jakožto neveřejné účelové komunikace dostupné výhradně vlastníkově (OZNŘ 2) tak byl znám předem. Zároveň je tento pozemek součástí funkční plochy definované územním plánem a povolovaná stavba na předmětných pozemcích vč. pozemku p. č. X je v souladu s přípustným využitím tohoto území dle územního plánu i Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje. Na pozemku se nacházejí pouze stavby náležející k původní mlékárně (mj. nákladové rampy, vrátnice), k nimž byla přístupová neveřejná účelová komunikace zřízena uvnitř areálu již od počátku fungování mlékárny, a dle stavebního záměru budou tyto stavby odstraněny.

[9] Námitku ohledně nejednoznačnosti podmínek v území pak považuje za bezpředmětnou i ve světle výkladu provedeného stěžovatelkou, jelikož posouzení podmínek území přísluší stavebnímu úřadu a je pro něj podstatná právě existence územního plánu. Stavební úřad vyhodnotil, že stavební záměr vyhovuje podmínkám platného územního plánu, zabýval se i napojením záměru jak na technickou, tak dopravní infrastrukturu, a dospěl k závěru, že stavebním záměrem nemůže být dotčen veřejný zájem ani oprávněný zájem účastníků. Jednoznačnost podmínek v území pak zkoumal též žalovaný, přičemž zopakoval, že stavební záměr splňuje potřebná kritéria územního plánu a napojení na infrastrukturu se v žádném ohledu nemění. OZNŘ 2 se ztotožňuje s názorem krajského soudu, dle něhož bylo toto posouzení správné; závěrem podotýká, že stěžovatelka po celou dobu řízení obstruuje a zcela nemravným způsobem se pokouší oddálit či zmařit vydání stavebního povolení, čímž dosáhla i toho, že zmařila stavebníkovi, aby včas splnil poslední zbývající podmínku pro získání dotace na stavbu pekárny, tj. předmětného stavebního záměru.

[10] Osoba zúčastněná na řízení 3) (dále jen „OZNŘ 3“) ke kasační stížnosti uvedla, že původně býval plot mezi pozemky p. č. X, X a pozemkem X v k. ú. P. OZNŘ 2 jej však přes zákaz stavebního úřadu zbourala a postavila bez povolení plot na pozemcích p. č. X, X, a X. V žádosti o stavení povolení v současném řízení OZNŘ 2 pozemky p. č. X, X, a X nezmiňuje, protože probíhá spor o tom, zda jsou účelovou komunikací. OZNŘ 3 nesouhlasí s vydaným stavebním povolením za situace, kdy jsou vedeny spory o uvedených pozemcích.

[11] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila rovněž důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nicméně již nikterak nekonkretizovala, v čem ji spatřuje. Nejvyšší správní soud proto nejprve posoudil tuto námitku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí totiž představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný; krajský soud se srozumitelným způsobem vypořádal s veškerými námitkami uplatněnými v žalobě a náležitě vyložil, z jakého skutkového a právního stavu vycházel, a své závěry náležitě a dostačujícím způsobem odůvodnil. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky –

pokračování

v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné.

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou jednoznačnosti podmínek v území a výkladem souvisejícího textu zákona. Dle § 78 odst. 3 stavebního zákona může stavební úřad vést společné územní a stavební řízení podle § 94a, jsou-li podmínky v území jednoznačné, zejména je-li pro území vydán územní plán nebo regulační plán. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že jednoznačnost podmínek v území je v tomto znění zákona textově „předřazena“ územnímu plánu. Ovšem obsahově je existence územního plánu stavena na roveň jednoznačnosti podmínek v území, neboť již dle textu zákona je jednoznačnost podmínek v území dána právě pouhou existencí územního plánu. Tento závěr lze dovodit z formulace pomocí slova „zejména“, jež vyjadřuje stejnou úroveň neurčitého pojmu jednoznačnosti podmínek v území a zcela konkrétního pojmu: vydaného územního plánu. Pojmově je tedy územní plán jednoznačnosti podřazen, avšak je jejím plnohodnotným naplněním, a proto není pojmové „slovíčkaření“ stěžovatelky možné označit jinak než za pouhý formalismus mýjející se se smyslem zákona. Krajský soud tuto problematiku srozumitelně vysvětlil s odkazem na odbornou literaturu zejm. v bodě 32. a 33. Zároveň krajský soud k jednoznačnosti podmínek v území posuzoval i to, zda byla v územním a stavebním řízení naplněna jednoznačnost podmínek pro umístění, provedení a užívání stavby, a zda byla vyřešena dopravní a technická infrastruktura, přičemž dospěl k závěru, že vše bylo jasně dáno. Stále se opakující námitky stěžovatelky, které vznášela a byly vypořádány již ve správním řízení, přehledně krajský soud vypořádal v bodu 39, na nějž Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje, neboť se se závěry krajského soudu plně ztotožňuje a opětovné opravování mylných závěrů stěžovatelky se stává bezpředmětným v situaci, kdy si na svých tvrzeních stěžovatelka trvá i přes jejich vyvrácení prakticky ve všech stupních řízení. Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že v provedeném posouzení jednoznačnosti podmínek v území stavebního záměru nelze stavebnímu úřadu nic vytknout, což žalovaný i krajský soud správně aprobovali.

[15] K námitce ohledně režimu pozemku p. č. X v k. ú. P. nemůže Nejvyšší správní soud než přisvědčit OZNŘ 2, jelikož stěžovatelka v žalobě otázku neveřejné účelové komunikace na tomto pozemku nenamítala, krajský soud se jí tak zabýval, a ani tak činit s ohledem na vázanost žalobními body nemohl. Nejvyšší správní soud proto považuje uvedenou kasační námitku dle § 104 odst. 4 s. ř. s. za nepřípustnou.

[16] Nejvyšší správní soud v obecné rovině shrnuje, že stavební záměr dle projektové dokumentace nemůže ovlivnit poměry na sousedních pozemcích, jelikož se týká vymezeného uzavřeného areálu a úpravy proběhnou pouze na pozemcích, jejichž režim není sporný. Spory týkající se sousedních pozemků byly správně vyhodnoceny tak, že nemohou být stavebním záměrem dotčeny, a stavebnímu záměru současně nijak nebrání, neboť dopravní obsluha je v záměru řešena stávajícím vyhovujícím způsobem a záměr lze celkově zcela oddělit od jakýchkoliv poměrů v jeho okolí bez narušení zájmů jakékoliv z dotčených stran. Ad absurdum by totiž pohledem stěžovatelky bylo možné dovodit, že jakýkoliv spor v okolí plánované stavby by mohl povolení stavby zabránit, tudíž by bylo běžně možné zabránit majitelům stavět na jejich vlastním pozemku kvůli jakémukoliv sporu v okolí, třeba malichernému či zcela bezvýznamnému ve vztahu k plánované stavbě. V dané věci byl charakter pozemků dotčených stavebním záměrem v souladu se všemi požadavky územního plánu i stavebního zákona, povolení stavby nebránila ani povaha věci

a vzhledem k jednoznačnosti podmínek v území vyložené výše bylo sloučení územního a stavebního řízení dle žádosti stavebníka zcela v souladu se zákonem.

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud o žalobě rozhodl v souladu se zákonem, své závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti mu však nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). To se v dané věci nestalo.

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

V Brně dne 14. září 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu