



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyň: a) **Ing. I. N.**

b) **Ing. M. F.**

obě bytem X

obě zastoupeny advokátem Mgr. Vladimírem Náprstkem
sídlem Pivovarská 170/3, Beroun-Centrum, Beroun

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5

za účasti: **L. K.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2019, č. j. 092648/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2019, č. j. 092648/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení každé ze žalobkyň částku 13 546,90 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Vladimíra Náprstka.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se společnou 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.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyň a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Králův Dvůr (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 9. 2018, č. j. VYST-Hv/5584/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně schválil stavební záměr na „přístavbu a stavební úpravy zemědělské stavby za účelem změny v užívání“ pro vznik skladu sena a zimoviště pro max. 26 ks skotu (dále jen „sporný stavební záměr“) na pozemku parc. č. st. X v katastrálním území a obci O. (ostatní nemovité věci uvedené v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území).
2. Žalobkyně nejprve stručně shrnuly dosavadní vývoj věci, přičemž předně namítají rozpor sporného stavebního záměru s regulativy územního plánu obce O., který nabyl účinnosti dne 14. 9. 2013 (dále jen „územní plán obce O.“), a nezákonnost závazných stanovisek Městského úřadu Beroun ze dne 23. 2. 2018, č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH, a ze dne 25. 7. 2018, č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO, a nezákonnost závazného stanoviska žalovaného ze dne 9. 1. 2019, č. j. 004746/2019/KUSK.
3. Žalobkyně namítají, že sporný stavební záměr se podle územního plánu obce O. nachází v plochách smíšené obytné – venkovské (SV), kde umístění a provoz sporného stavebního záměru nejsou možné. Nejedná se totiž o stavbu pro drobné podnikání, kterou limity uvedených ploch dovolují. Navíc jeho umístění v ploše smíšené obytné je i v rozporu s § 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Stejně tak je sporný stavební záměr v rozporu s § 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., protože snižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení, zejména ve vztahu k bezprostředně sousedícímu rodinnému domu žalobkyň č. p. X na pozemku parc. č. st. X.
4. Žalobkyně dále uvádějí, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný nijak nevypořádal s vyjádřením Ing. S. Z., který byl odpovědným projektantem při zpracování územního plánu obce O. (dále jen „odpovědný projektant“), ze dne 24. 10. 2018, podle kterého je umístění sporného stavebního záměru v plochách smíšené obytné – venkovské (SV) nepřípustné z hlediska hygienického, dopravního i z důvodu narušení kvality bydlení v sousedních plochách určených k bydlení.
5. Nezákonnost závazných stanovisek Městského úřadu Beroun č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH a č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO žalobkyně dovozují z toho, že sporný stavební záměr není stavbou drobného podnikání, ale zemědělskou stavbou pro živočišnou výrobu podle § 3 písm. f) vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 25. 8. 2009 (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“). Nezákonnost závazného stanoviska žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK pak spatřují ve vadách odůvodnění, v němž stojí, že pokud se jedná o „venkovské“ plochy, pak tyto mohou automaticky sloužit pro umístování staveb pro rostlinnou a živočišnou výrobu. Přívrastkem venkovské je podle žalobkyň míněn charakter zástavby (uspořádání a vzhled staveb). Navíc stavby pro živočišnou výrobu nejsou dovoleny ani v plochách výroby a skladování – drobná a řemeslná výroba (VD). Zároveň je toto stanovisko

nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný nijak nevypořádal s vyjádřením odpovědného projektanta ze dne 24. 10. 2018.

6. Žalobkyně dále namítají, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný nezabýval jejich odvolacími námitkami, přičemž se pouze ztotožnil s názorem ostatních správních orgánů. Rodinný dům žalobkyň se nachází pouze 8,6 m od sporného stavebního záměru a má z obývacího pokoje přímý výhled na připravované ustájení skotu. Navíc nástavbou štítu by došlo k omezení výhledu žalobkyň do zahrady a přistínění jejich domu. Při ustájení 26 ks skotu bude v nočních hodinách překračován limit hluku a bude docházet k šíření zápachu k okolním nemovitostem. Takové imise jsou v rozporu se zákonnou úpravou zákazu imisí obsaženou v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
7. Stejně tak žalobkyně poukazují na nestandardní postup správního orgánu I. stupně v jiném souvisejícím řízení, ve kterém bylo dne 5. 6. 2019 vydáno stavební povolení pro stáj pro dalších 6 ks skotu na totožném pozemku, jako má být realizován sporný stavební záměr. Ačkoliv byl správní orgán I. stupně již srozuměn s uplatňováním práv žalobkyněmi, v uvedeném řízení s nimi jako s účastnicemi nejednal.
8. Závěrem žalobkyně uvádějí, že chovem skotu v těsné blízkosti jejich rodinného domu jednoznačně klesne jeho hodnota, pohoda bydlení i kvalita prostředí, neboť společně s ostatními sousedícími pozemky budou obtěžovány hlukem, zápachem a hmyzem.
9. Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Žalobní námitky jsou shodné s těmi odvolacími, které byly vypořádány v odvolacím řízení. Vyvrácení závěrů odpovědného projektanta se žalovaný rovněž věnoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Opakovaný přezkum závazných stanovisek by mohl vést k obstrukcím a průtahům řízení. Další stavba pro ustájení skotu není předmětem projednávané věci a žalobkyně se v tomto jiném řízení mohou bránit příslušnými opravnými prostředky. Jiní vlastníci sousedních nemovitostí odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí nepodali.
10. V replice žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného, že další stáj nesouvisí se sporným stavebním záměrem, neboť v důsledku jejího povolení dojde k navýšení celkového počtu kusů skotu ustájeného na totožném pozemku, a je tedy na místě posuzovat věc z pohledu 32 ks skotu, a nikoliv 26 ks. Zároveň žalobkyně poukázaly na nestandardní procesní postup týkající se právě stavebního a územního řízení před správním orgánem I. stupně jak v případě projednávané věci, tak v případě souvisejících věcí. Žalobkyně nebyly považovány za účastnice druhého řízení a jiní vlastníci sousedních pozemků byli považováni za účastníky řízení v projednávané věci. Tím jsou jim žalobkyním i sousedům odírána jejich práva.
11. Osoba zúčastněná na řízení jako stavebník sporného stavebního záměru ve vyjádření k žalobě nejprve shrnuje dosavadní historický vývoj území. K zemědělské činnosti chovu zvířat (krav a koní) zde dochází kontinuálně, přičemž sporný stavební záměr představuje snahu o rekonstrukci příslušných budov. Prostory stájí jsou určeny pro péči o zdravotní stav zvířat a jejich přezimování na hluboké podestýlce. Během roku (mimo zimy) jsou na pastvinách za obcí. Skot nebude chován pro maso. Poukázala na to, že v zemědělství podnikají se svým manželem jako OSVČ. Podobné technické zařízení může být postaveno pouze v zastavitelném území obce, neboť její území jinak patří pod správu chráněné krajinné oblasti. Zároveň odmítla tvrzení žalobkyň o znehodnocení jejich nemovitosti, přičemž má za to, že žalobkyně svou nemovitost využívají pouze rekreačně.

12. Žalobkyně v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení opětovně poukázaly na historický vývoj území, imise, které by chovem skotu v zástavbě obce vznikaly, a nemožnost využití pozemků pro sporný stavební záměr z důvodu rozpornosti s územním plánem obce O.. S užíváním nemovitostí tvořících sporný stavební záměr pro živočišnou výrobu nepočítá ani v současnosti pořizovaná změna územního plánu obce O., v rámci níž byla podána žádost o změnu způsobu využití pozemku parc. č. st. X, a to pro provoz ekofarmy. Zastupitelstvo obce O. na veřejném projednání takový návrh zamítlo. Zároveň žalobkyně uvedly, že nebrání opravě zemědělské usedlosti tvořící sporný stavební záměr (staveb, střech atd.), ale brojí proti změně jejího užívání pro živočišnou výrobu. Současně žalobkyně navrhly svou představu řešení střechy a stěn sporného stavebního záměru.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Dne 9. 2. 2018 podala osoba zúčastněná na řízení u správního orgánu I. stupně žádost o vydání společného povolení pro sporný stavební záměr. Jeho navrhovaná kapacita byla pouze 20 ks skotu a původním účelem stavby byla stodola (sklad).
14. Součástí žádosti bylo mimo jiné závazné stanovisko Městského úřadu Beroun č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH, které sporný stavební záměr v původní verzi (pro 20 ks skotu) posoudilo jako přípustný a souladný s územním plánem obce O., neboť pastevní chov masného skotu je podnikatelskou činností v oblasti zemědělství, která je běžnou součástí venkovského prostředí. Množství dočasně ustájených kusů nedosahuje limitní kategorie II přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 7. 2021 (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Z toho důvodu lze sporný stavební záměr v původní verzi (pro 20 ks skotu) považovat za drobné podnikání.
15. Opatřením ze dne 2. 3. 2018, č. j. VYST-Hv/1448/2018, správní orgán I. stupně oznámil zahájení společného řízení o sporném stavebním záměru (pro 20 ks skotu) a poučil účastníky řízení o možnosti podat námitky. Opatření bylo žalobkyním doručeno dne 16. 3. 2018.
16. Podáním ze dne 28. 3. 2018 žalobkyně uplatnily ke stavebnímu záměru námitky, v nichž poukázaly na jeho rozpor s územním plánem obce O., omezení výhledu z jejich nemovitosti a její přistínění. Namítly, že správní orgán I. stupně neoznámil zahájení řízení všem osobám, kterým měl, a že je třeba zajistit závazná stanoviska příslušných správních orgánů, zejména Státní veterinární správy a orgánu na úseku zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V návaznosti na toto podání správní orgán I. stupně opatřením ze dne 5. 4. 2018 oznámil zahájení řízení Agentuře ochrany přírody a krajiny ČR, Správě CHKO Křivoklátsko a Krajské veterinární správě Státní veterinární správy pro Středočeský kraj.
17. Opatřením ze dne 12. 4. 2018, č. j. VYST-Hv/2211/2018, vyzval správní orgán I. stupně účastníky řízení k seznámení s podklady rozhodnutí.
18. Podáním ze dne 27. 7. 2018 osoba zúčastněná na řízení upravila kapacitu sporného stavebního záměru z 20 ks na 26 ks skotu. Součástí tohoto podání bylo mimo jiné i závazné stanovisko Městského úřadu Beroun č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO, podle kterého je sporný stavební záměr přípustný, přičemž odůvodnění jeho souladu s územním plánem obce O. (zejména stran výkladu pojmu drobného podnikání) zůstalo totožné jako v případě jeho závazného stanoviska č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH. Rovněž

předložila vyjádření žalovaného ze dne 21. 6. 2018, č. j. 077676/2018/KUSK, ze kterého vyplývá, že sporný stavební záměr není předmětem posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

19. Podáními ze dne 1. 9. 2018 žalobkyně a) informovala správní orgán I. stupně, že nadále trvá na dříve podaných námitkách a že nesouhlasí se sporným stavebním záměrem.
20. Podáním ze dne 11. 9. 2018 uplatnila další námitky žalobkyně b), podle níž projektová dokumentace neposuzuje emise amoniaku, prachu, pachů a hluku, které nebyly zohledněny ani při stanovení pásma hygienické ochrany. Stejně tak v rámci produkce odpadů vzniklých při provádění stavby není dostatečně řešeno nakládání s odpady z azbestu. Pouhé konstatování o jeho předání oprávněné osobě k likvidaci je nedostačující. Zároveň žalobkyně b) odkázala na své předchozí námitky.
21. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že významná změna zastínění rodinného domu žalobkyň nenastane z důvodů orientace jednotlivých staveb a jejich oken a odstupu mezi stavbami. Prostor pro sezónní ustájení skotu se nachází ve východní části sporného stavebního záměru a je od domu žalobkyň vzdálen 26 m. Ochranné pásmo sporného stavebního záměru nezasahuje žádný okolní objekt, a to z hlediska hluku i ochrany ovzduší. Stran posouzení souladu s územním plánem obce O. odkázal na stanoviska č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH a MBE/41331/2018/ÚPR-SkO. Nesoulad s vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném do 30. 9. 2021 (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“) neshledal. Odstranění střešní krytiny obsahující azbest přispěje ke zlepšení poměrů v území. Zároveň správní orgán I. stupně vypořádal námitky žalobkyň ohledně vymezení okruhu účastníků řízení, nutnosti předložení dalších závazných stanovisek a nahlížení do spisu jejich zmocněncem. Žádný z dotčených orgánů nevyjádřil nesouhlas s povolením sporného stavebního záměru.
22. Podáním ze dne 11. 10. 2018 se žalobkyně a) proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. Uvedla, že správní orgán I. stupně se mylí, pokud uvádí, že v nejbližší protilehlé stěně jejího domu se nenachází okno nebo že by ustájení skotu bylo v zákrytu za skladem sena. Stran stanovení ochranného pásma namítla, že nebylo součástí projektové dokumentace ke spornému stavebnímu záměru. Ohledně nutnosti ochranného pásma z důvodu hluku nebyla vyžádána hluková studie, ačkoliv správní orgán I. stupně bez dalšího dospěl k závěru, že protihluková ochrana není nutná. Rovněž měla být zajištěna rozptylová studie ve vztahu k chovu skotu jako nevyjmenovaného zdroje znečištění ovzduší podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Závěry správního orgánu I. stupně o absenci nutnosti hygienické ochrany nejsou důkazně podloženy. Dále žalobkyně a) brojila proti závazným stanoviskům Městského úřadu Beroun č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH a č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO, a to z důvodů, že sporný stavební záměr je situován do intravilánu obce (byť z východu sousedí s travnatými plochami), nachází se v údolí a 8,6 m od nejbližšího rodinného domu; posouzení chovu 26 ks skotu jako drobné podnikání je mylné a v rozporu s § 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb.; i kdyby se jednalo o drobné podnikání, tak rozhodně snižuje kvalitu prostředí v místě; to by se projevilo poklesem hodnoty rodinného domu žalobkyň; chov hospodářských zvířat není umožněn ani v plochách pro drobnou a řemeslnou výrobu a skladování (VD). Ve vztahu k vyjádření žalovaného č. j. 077676/2018/KUSK uvedla, že žalovaný měl postupovat podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

23. Podáním ze dne 24. 10. 2018 se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala rovněž žalobkyně b), přičemž závazná stanoviska Městského úřadu Beroun č. j. MBE/10115/2018/ÚPRR-ZeH a č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO zpochybnila z obdobných důvodů jako žalobkyně a). K odvolání přiložila rovněž vyjádření odpovědného projektanta ze dne 24. 10. 2018. Obdobně jako žalobkyně a) namítla nesprávné zjištění skutkového stavu (místo sporného stavebního záměru; existence okna; neoddělení rodinného domu skladem sena od stájí) a zastínění rodinného domu. Z vyjádření odpovědného projektanta ze dne 24. 10. 2018 vyplývá, že stáje pro skot není možné umístit do ploch smíšené obytné – venkovské, z hlediska hygienického i dopravního je takový chov nepřijatelný a realizace stavby stáje je možná jen na plochách výroby a skladování podle § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
24. Osoba zúčastněná na řízení se k podaným odvoláním žalobkyň vyjádřila v podání ze dne 1. 11. 2018, které doplnila podáním ze dne 18. 11. 2018. Její vyjádření se obsahem shodují s vyjádřením k žalobě v projednávané věci.
25. Žalovaný v rámci postupu podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 10. 2018 (dále jen „správní řád“) potvrdil závazným stanoviskem ze dne 9. 1. 2019, č. j. 004746/2019/KUSK, závazné stanovisko Městského úřadu Beroun č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO. Mimo jiné uvedl, že sporný stavební záměr je stavbou drobného podnikání, neboť počet zvířat nedosahuje limitní hranice (50 ks), která je limitem pro posuzování vlivu zařízení určeného pro chov na životní prostředí. Odkázal na definici pojmu „velkochov“, kterým není chov skotu s ustájením na vysoké podestýlce (jako je tomu v projednávané věci). Zároveň s odkazem na limity ploch bydlení v rodinných domech – venkovské (BV), ve kterých je přípustné drobné podnikání v oblasti služeb a maloobchodu, a porovnáním s limitem plochy smíšené obytné – venkovské (SV) dospěl k závěru, že je možná drobná podnikatelská činnost rozvíjející venkovský charakter sídla. Podle žalovaného představuje venkovské sídlo zázemí produkující plodiny a živočišnou produkci v rámci rodinných hospodářství, což je případ osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný vzal na vědomí, že územní plán obce O. v kapitole „Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot“ uvádí, že plochy smíšené obytné – venkovské (SV) nebudou užity k podnikatelským aktivitám v zemědělství. Podle žalovaného však nebyl tento postoj do limitů příslušných ploch aplikován.
26. Opatřením ze dne 28. 6. 2019, č. j. 089815/2019/KUSK, žalovaný informoval účastníky řízení, že podklady byly doplněny o (i) závazné stanovisko žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK; (ii) vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 5. 2019, č. j. MZP/2018/500/2286; (iii) stanovisko žalovaného ze dne 17. 6. 2019, č. j. 084420/2019/KUSK.
27. Podáními ze dne 9. 7. 2019 a ze dne 10. 7. 2019 se žalobkyně vyjádřily k doplněným podkladům pro vydání rozhodnutí, přičemž namítly nezákonnost závazného stanoviska žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK pro rozpor s § 2 odst. 1 a 4 správního řádu a § 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
28. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobkyň zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění shrnul dosavadní průběh věci a odůvodnění jednotlivých vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů. Zabýval se rovněž pojmy „pohoda bydlení“ a „kvalita prostředí“ a možností přípustného zásahu do práv dotčených osob, přičemž dospěl k závěru, že obtěžování pohledem není v případě sporného stavebního záměru mimořádné

a změna zastínění nebude významná. Pokud je sporný stavební záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, nemohou sousedé požadovat absolutní nedotčení svých práv. Při posouzení druhu stavby je rozhodující její skutečný charakter, nikoliv její označení v projektové dokumentaci. S odkazem na stanovení ochranného pásma chovu hospodářských zvířat, jakož i na jednotlivá závazná stanoviska a vyjádření správních orgánů má žalovaný námitky žalobkyň ohledně nedostatečné ochrany jejich nemovitosti za liché. S odkazem na závazné stanovisko č. j. 004746/2019/KUSK uvedl, že sporný stavební záměr je v souladu s územním plánem obce O.. K námitce nedostatečnosti odstupových vzdáleností uvedl, že nemovitost žalobkyň (č. p. X) je od budovy sporného stavebního záměru vzdálena 8,565 m, přičemž navrhovaná výška hřebene sporného stavebního záměru je 8,535 m, odstupové vzdálenosti jsou proto dodrženy.

Posouzení žalob soudem

29. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k jejímu věcnému projednání a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro takový postup byly podle § 76 odst. 1 s. ř. s. splněny podmínky.
30. Žaloba je důvodná.
31. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť důvodnost takové námitky by bránila jeho meritornímu přezkumu.
32. Požadavek, aby se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení, plyne z § 68 odst. 3 správního řádu. Pokud se správní orgán v rozhodnutí o odvolání nevypořádá s uplatněnými námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45]. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, přitom nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě. Soud totiž vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů jde tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
33. Naopak, pokud se správní orgán podstatou námitky zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí nejde. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, v nichž se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na

všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, např. tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nelze přehlédnout, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Lze navíc dodat, že o nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31).

34. Konečně je třeba také uvést, že je přípustné, aby odvolací orgán doplnil závěry rozhodnutí prvostupňového orgánu, pokud dospěje k závěru, že se nevypořádal se všemi námitkami či vyjádřeními účastníků, ač tak měl učinit. Odvolací správní orgán může nahradit část odůvodnění prvostupňového správního orgánu vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost v případě, kdy jeho rozhodnutí potvrzuje (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, nebo ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29). Se zřetelem k téže zásadě je také přípustné, aby odvolací orgán pouze převzal závěry vyslovené již prvostupňovým orgánem, aniž by se sám výslovně v odůvodnění rozhodnutí o řádném opravném prostředku těmito námitkami detailně zabýval. Pokud je z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, že se odvolací orgán otázkou (alespoň implicitně) zabýval a ztotožnil se s názorem vysloveným v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, jímž byla námitka účastníka vypořádána, a sám si tak odůvodnění obsažené v jeho rozhodnutí osvojil (aproboval je), pak rovněž nejde o nepřezkoumatelnost.
35. Žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů namítají ve vztahu k nevypořádání se s vyjádřením odpovědného projektanta ze dne 24. 10. 2018 a ve vztahu k absenci reakce na jejich odvolací námitky.
36. Žalobkyně v odvoláních uvedly námitky, které je možné rozdělit do několika okruhů. Prvním okruhem je námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci (existence oken, nesprávné zakreslení jednotlivých budov v lokalitě). Druhý okruh tvoří jejich výhrady ke spornému stavebnímu záměru z důvodu ochrany jejich vlastnického práva k rodinnému domu před imisemi. Třetí okruh představují námitky rozporu sporného stavebního záměru s územním plánem obce O. a s tím související nezákonnosti závazných stanovisek Městského úřadu Beroun.
37. K tomu soud uvádí, že k prvnímu okruhu námitek se žalovaný nijak nevyjádřil, a to ani implicitně, přičemž podle názoru soudu se nejedná ani o případ námitek zjevně irelevantních pro posouzení věci. Žalobkyně totiž výslovně namítaly, že správní orgán I. stupně vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, přičemž jejich jednotlivá tvrzení (existence oken tam, kde správní orgán I. stupně tvrdil jejich neexistenci; nesprávnost zakreslení jednotlivých budov) se vztahovala ke skutečnostem, které mohly mít vliv na výsledek řízení o sporném stavebním záměru. Napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

38. Druhý okruh odvolacích námitek žalovaný vypořádal (srov. zejména str. 11 až 13 napadeného rozhodnutí). Z tohoto důvodu proto nelze mít napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
39. Co se týče třetího okruhu odvolacích námitek, je nutné jej spojit s posouzením toho, zda se žalovaný dostatečným způsobem vypořádal s vyjádřením odpovědného projektanta ze dne 24. 10. 2018. Takové vypořádání bylo předmětem závazného stanoviska žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK, a proto je nutné posoudit zákonnost, popřípadě přezkoumatelnost tohoto závazného stanoviska, eventuálně i závazných stanovisek jemu předcházejících.
40. Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu, jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.
41. Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
42. K instančnímu přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu NSS v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, uvedl, že „*odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námítky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na [...] závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.*“ Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na závazné stanovisko č. j. 004746/2019/KUSK odkázal a obsáhle z něj citoval.
43. K postupu podle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, NSS uvedl, že předpokladem pro přezkum jiného úkonu správního orgánu dle tohoto ustanovení „*je, aby 1) existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu), 2) finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou, 3) nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dalece překračují rámec souzené věci), 4) se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud, 5) nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězící se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka).*“

44. Všechny uvedené podmínky má soud v projednávané věci za splněné. Subsumovaný správní akt představuje závazné stanovisko žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK (ve spojení se závazným stanoviskem Městského úřadu Beroun č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO). Jeho nezákonnost žalobkyně v žalobě namítají. Zároveň se nejedná o situaci, kdy by bylo možné závazné stanovisko žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113), přičemž tímto subsumovaným správním aktem není soud vázán (srov. § 52 odst. 2 s. ř. s.).
45. V projednávané věci není mezi stranami sporu o obsahu textové nebo grafické části územního plánu obce O. (dostupný zde: <https://www.X.cz/X/>). Rovněž mezi nimi není sporné, že rodinný dům žalobkyň a sporný stavební záměr se nacházejí v severní části obce O. (historickém intravilánu) v ploše smíšené obytné – venkovské (SV); ze severní a západní strany jsou ohraničeny plochami bydlení – v rodinných domech – venkovské (BV); z východní strany plochami zemědělskými – trvalé travní porosty (NZT).
46. V textové části územního plánu obce O., v části týkající se regulativů ploch smíšené obytné – venkovské (SV), je uvedeno, že hlavní využití je určeno pro rodinné domy, přičemž přípustné využití je určeno pro služby v rámci občanské vybavenosti, veřejná prostranství a veřejná zeleň, objekty pro stravování a ubytování, dětská hřiště, garáže, parkovací stání a nezbytná technická a dopravní infrastruktura. Podmíněně přípustné je využití stavbami pro drobné podnikání, za podmínky, že nebudou překročeny hygienické limity.
47. V textové části územního plánu obce O., v části týkající se regulativů ploch výroby a skladování – drobná řemeslná výroba (VD), je uvedeno, že hlavní využití je určeno pro drobnou řemeslnou výrobu, přičemž mezi přípustné využití je mimo jiné řazena i „zemědělská výroba bez chovu hospodářských zvířat“.
48. V kapitole „Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot“ textové části územního plánu obce O. stojí: *„Pro zachování hodnot původní – relativně nejstarší části obce, která má vazbu na centrální prostor X (s hodnotnou rozsáhlou návsi), navrhuje územní plán plochy regulované § 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., ke stavebnímu zákonu č. 183/2006 Sb., jako ‚plochy smíšené obytné – venkovské (SV)‘. Na těchto plochách lze, tak jako v převážné části této historické obytné části obce, doplnit bydlení s drobnými podnikatelskými aktivitami. Je zřejmé, že tyto aktivity už nebudou sloužit hospodářské – převážně zemědělské činnosti (jako tomu bylo v původních selských usedlostech). Přesto určitá podobnost, alespoň z hlediska architektonicko-urbanistického výrazu jednotlivých novostaveb, zde určitě bude, neboť novostavby budou mít větší možnosti komerčního podnikání, než v čisté obytné individuální rodinné zástavbě (navrhované v novějších částech X)“* (zvýraznění doplněno soudem).
49. Podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se plochy smíšené obytné obvykle samostatně vymezují v případech, kdy s ohledem na charakter zástavby, její urbanistickou strukturu a způsob jejího využití není účelné členit území na plochy bydlení a občanského vybavení a je nezbytné vyloučit umísťování staveb a zařízení, snižujících kvalitu prostředí v této ploše, například pro těžbu, hutnictví, chemii, těžké strojírenství, asanační služby.
50. Podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zahrnují plochy smíšené obytné zpravidla pozemky staveb pro bydlení, případně staveb pro rodinnou rekreaci, pozemky občanského vybavení a veřejných prostranství a dále pozemky související dopravní a technické infrastruktury. Do ploch smíšených obytných lze zahrnout pouze pozemky staveb a

zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území, například nerušící výroba a služby, zemědělství, které svým charakterem a kapacitou nezvyšují dopravní zátěž v území.

51. Podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se plochy výroby a skladování obvykle samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků například staveb pro výrobu a skladování a zemědělských staveb z důvodu negativních vlivů za hranicí těchto pozemků vylučuje začlenění pozemků s těmito vlivy do ploch jiného způsobu využití.
52. Podle § 11 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zahrnují plochy výroby a skladování zpravidla pozemky staveb a zařízení pro výrobu a skladování, například pro těžbu, hutnictví, těžké strojírenství, chemii, skladové areály, pozemky zemědělských staveb a pozemky související veřejné infrastruktury. Plochy výroby a skladování se vymezují v přímé návaznosti na plochy dopravní infrastruktury a musí být z nich přístupné.
53. Podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se plochy zemědělské obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití.
54. Podle § 14 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zahrnují plochy zemědělské zejména pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury.
55. Podle § 3 písm. f) vyhlášky č. 268/2009 Sb. se stavbou pro zemědělství mimo jiné rozumí stavba pro hospodářská zvířata, tj. stavba nebo soubor staveb pro zvířata k chovu, výkrmu, práci a jiným hospodářským účelům, a doprovodná stavba pro hospodářská zvířata, tj. stavba pro dosoušení a skladování sena a slámy, stavba pro skladování chlévské mrvy, hnoje, kejdy, močůvky a hnojůvky, stavba pro skladování tekutých odpadů a stavba pro konzervaci a skladování siláže a silážních šťáv.
56. Podle § 96b odst. 1 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 8. 2018, jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování.
57. V projednávané věci je jádrem sporu výklad a aplikace právního pojmu „drobné podnikání“, tj. především posouzení toho, zda sporný stavební záměr představuje stavbu pro drobné podnikání ve smyslu územního plánu obce O..
58. Soud v této souvislosti připomíná, že není vyloučeno, aby územní plán pro své vlastní účely definoval pojmy, které používá, a to i odkazem na dokumenty obecně právně nezávazné, přičemž takto vytvořené definice jsou závazné pro účely územního plánu (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 3. 2017, č. j. 46 A 23/2015-100). Územní plán obce O. tak však ve vztahu k uvedenému pojmu nečiní, a proto „drobné podnikání“ představuje neurčitý právní pojem. Jeho výklad a aplikace na konkrétní skutkový stav jsou přitom soudem plně a meritorně přezkoumatelné (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS). Obsah závazného stanoviska by přitom měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, a body 32 až 34 tohoto rozsudku). V této souvislosti soud připomíná závěry právní vědy, podle které „[a]plikuje-li [...] správní úřad neurčitý právní pojem, musí

*vyložit, co pod ním rozumí, které znaky k jeho naplnění vyhledává, v jakém rozsahu a jakým procesem je našel, a jakou logickou úvahou shledal, že jsou dány“ (Mazanec, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 11). Správní orgán poté, co si takto objasní význam neurčitého pojmu a jeho rozsah, musí vyhodnotit skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu zařadit (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 80).*

59. V projednávané věci však těmto požadavkům přezkoumávaná závazná stanoviska nevyhovují. Městský úřad Beroun v závazném stanovisku č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO opřel závěr, že sporný stavební záměr představuje stavbu pro drobné podnikání, pouze o skutečnost, že zamýšlený počet ustájeného skotu (26 ks) nedosahuje limitní kategorie II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Městský úřad Beroun se tak s otázkou výkladu pojmu „drobné podnikání“ podle soudu vůbec nevypořádal. Následné závazné stanovisko žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK pak trpí totožnou vadou. Žalovaný navíc nijak nereagoval na odvolací námitky žalobkyň (včetně přiloženého vyjádření odpovědného projektanta) a posoudil sporný stavební záměr jako stavbu pro drobné podnikání s odkazem na zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a definici pojmu „velkochov“. Zároveň rozvíjel úvahy o venkovských sídlech a jejich účelu, avšak ve zjevném rozporu se základní koncepcí ploch SV vymezenou územním plánem obce O. podle kapitoly „Základní koncepce rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot“. Tento rozpor „vyřešil“ pouhým konstatováním, že zemědělská činnost v těchto plochách nebyla výslovně vyloučena. Vymezením drobných činností v limitech ploch výroby a skladování – drobná řemeslná výroba (VD), jakož i východisky vyhlášek č. 501/2006 Sb. a č. 268/2009 Sb. se nezabýval vůbec. Žádným způsobem přitom ani nevysvětlil, proč by měl pojem „stavba pro drobné podnikání“ znamenat jakoukoliv stavbu, jež nedosahuje parametrů přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, respektive proč by takové pravidlo mělo platit přinejmenším pro stavby pro chov hospodářských zvířat. Takový výklad se jeví i soudu jako poměrně odvážný, jelikož řada takových staveb může nést charakteristiky, jež jsou nekompatibilní s využitím okolních staveb k bydlení.
60. Pro ilustraci soud na tomto místě uvádí, že pojmy „drobný podnikatel“, „drobný živnostník“ či „maloživnostník“ nejsou pojmy českému právnímu řádu (i v historické perspektivě) neznámé. Například již zákon č. 79/1896 ř. z., o řízení exekucí a zajišťovacím (řád exekucí), ve znění císařského nařízení č. 118/1914 ř. z. vyjímал z exekuce mimo jiné předměty, jichž maloživnostníci potřebovali k osobnímu pokračování výdělečné činnosti (§ 251 bod 6). Meziválečný čsl. Nejvyšší soud k pojmu „maloživnostník“ uvedl, že „[p]odstatným znakem každé živnosti jest organisace kapitálu, vlastní práce a práce najaté za výdělečným účelem, podstatným znakem drobné živnosti jest, že osobní, a to technická činnost podnikatelova převládá. Ani drobný živnostník neobejde se dnes bez kapitálu a bez najaté práce, na rozdíl od velké živnosti, jejíž výnos spočívá ve výhodném zužitkování kapitálu a v podnikatelském zisku, jsou však u drobné živnosti i najat[é] práce, i kapitál jen prostředkem umožňujícím vlastní, soutěže schopnou činnost, jež zůstává sama podstatným znakem podnikání“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 1930, sp. zn. R I 817/30; Vážný 10392/1930; citováno dle ASPI). Meziválečné zákony o stavebním ruchu (č. 45/1922 Sb. z. a n., č. 35/1923 Sb. z. a n., č. 43/1928 Sb. z. a n., č. 45/1930 Sb. z. a n. nebo č. 65/1936 Sb. z. a n.) pak obsahovaly pojem „stavby malé provozovny drobného živnostníka“. Podle zákona č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání

a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném do 30. 12. 2004 se za drobného podnikatele považoval malý podnikatel zaměstnávající méně než 10 zaměstnanců. Ve smyslu Doporučení 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 týkající se definice mikro, malých a středních podniků se za drobného podnikatele považuje podnikatel zaměstnávající méně než 10 zaměstnanců, jehož aktiva/majetek nebo obrát/příjmy nepřesahují korunový ekvivalent 2 mil. EUR. Uvedená pojetí nicméně nelze volně přenášet, nýbrž je třeba mít stále na zřeteli, že tento pojem je vykládán pro účely kritérií pro vydání rozhodnutí o umístění stavby jakožto správního aktu *ad rem*, tj. pro vymezení zamýšleného způsobu využití stavby, a nikoliv jejího vlastníka, který se může kdykoliv změnit, aniž by tím byla dotčena závaznost vymezeného způsobu využití stavby (srov. větu poslední § 73 odst. 2 správního řádu). Jde tedy pouze o možné inspirační zdroje pro případ, kdy by nebylo možné žádným způsobem dovodit, jaký význam tomuto pojmu přikládala obec při vydání územního plánu.

61. Při výkladu neurčitého právního pojmu „drobné podnikání“ obsaženého v územním plánu obce O. je totiž podle soudu třeba primárně vyjít z toho, že zastupitelstvo obce v územním plánu tento pojem výslovně nedefinovalo a že neexistuje ani obecně platná definice napříč právním řádem. Zároveň má soud za to, že je třeba přihlédnout k tomu, že se jedná o pojem obsažený v „aktu místního práva“, tj. v územním plánu jako opatření obecné povahy vztahujícím se pouze na území příslušné obce. Je proto nutné nejprve využít jednotlivé výkladové metody ve vztahu k normativnímu aktu, ve kterém je tento pojem použit (územní plán obce O.), a až následně eventuálně přistoupit k analogii s jinými předpisy. Dotčené správní orgány se tak měly primárně zabývat systematikou územního plánu obce O. a úmyslem zastupitelstva vyjádřeným nejen v jeho obecných zásadách, ale například v dokumentech vzniklých v procesu přijímání územního plánu. Dotčené správní orgány měly hledat s přihlédnutím k místním podmínkám odpověď na otázku, jaké činnosti jsou ve smyslu územního plánu obce O. *podnikáním* a jaké znaky musí splňovat, aby se ještě jednalo o podnikání *drobné*.
62. Městský úřad Beroun se proto měl mimo jiné vypořádat s tím, že základní koncepce rozvoje území stanovená územním plánem obce O. jednoznačně uvádí, že podnikání v rámci ploch smíšené obytné – venkovské (SV) „*nebude sloužit hospodářské – převážně zemědělské činnosti*“. Územní plán navíc v plochách výroby a skladování – drobná řemeslná výroba (VD) za drobnou výrobní (podnikatelskou) činnost považuje pouze zemědělskou výrobu „*bez chovu hospodářských zvířat*“. Zároveň Městský úřad Beroun rezignoval na využití vyhlášky č. 501/2006 Sb. při výkladu pojmu „drobné podnikání“ ve smíšených plochách, a to konkrétně ve vztahu k § 8, § 11 a § 14 této vyhlášky ve spojení s § 3 písm. f) vyhlášky č. 268/2009 Sb. Tyto podzákoné právní předpisy jsou mimo jiné určující pro posouzení povahy staveb sporného stavebního záměru nebo povahy a využití jednotlivých ploch v rámci jejich vymezení územním plánem obce O..
63. Městský úřad Beroun a žalovaný se navíc v procesu vydávání závazných stanovisek nezabývali otázkou, nakolik lze podnikání, pro něž má být určen sporný stavební záměr, považovat za drobné s ohledem na jeho rozsah a povahu v dotčeném území, tj. nikoliv pouze striktně v mezích stavby sporného stavebního záměru, pro jehož výkon má být určena. Účelem regulativů ploch je rámcové stanovení činností, pro něž mají být dotčené území a stavby na něm využívány. Připouští-li územní plán obce O. využití určité plochy stavbami pro drobné podnikání, je třeba zohlednit, zda posuzovaný záměr má funkčně

navazovat na jiné, již povolené stavby, a pokud ano, zhodnotit z tohoto pohledu celý komplex těchto staveb (nikoliv jen izolovaně posuzovanou stavbu). Opačný přístup by totiž mohl obcházet regulativy obsažené v územním plánu tím, že budou záměry rozkouskovány do jednotlivých územních a povolovacích řízení, aniž by byl posouzen komplexně jejich dopad na okolí. Na druhou stranu, je-li nejprve žádáno o omezenější velikost stavby a teprve následně z opatrnosti o její rozšíření, nelze opatrnější variantu hodnotit prizmatem potenciálního rozšíření (nejsou-li obě žádosti projednávány současně). Je-li omezenější rozsah stavby možný, bude povolen, a teprve v řízení o žádosti o její rozšíření se posoudí, zda je přijatelná i stavba (komplex staveb) po rozšíření, a pokud ne, bude zamítnuta pouze žádost o její rozšíření.

64. Pro úplnost soud dodává, že při neexistenci obecně platné definice pojmu drobné podnikání nelze využití zákona o posuzování vlivů na životní prostředí při nalézání jeho obsahu zcela vyloučit. Nicméně ani v takovém případě by nebylo možné jeho rámec převzít bez dalšího rozlišování. Městský úřad Beroun v odůvodnění závazného stanoviska totiž (mimo jiné) nerozlišuje velikost chovu. V takovém případě by za drobné podnikání mohl být považován i chov 49 ks skotu, což již vzhledem k velikosti takového „stáda“ podle soudu vylučuje použití pojmu „drobné“ podnikání. Podle soudu bylo však možné (teoreticky) přistoupit k případnému výkladu pojmu „drobné podnikání“ ve světle účelů venkovských sídel, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě dalších zákonů, či v protikladu k pojmu „velkochov“ až poté, co by byly vypořádány výše uvedené aspekty vyplývající přímo z územního plánu obce O. a vyhlášek č. 501/2006 Sb. a č. 268/2009 Sb.
65. S ohledem na výše uvedené úvahy má soud za to, že závazné stanovisko žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK a závazné stanovisko Městského úřadu Beroun č. j. MBE/41331/2018/ÚPR-SkO jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost obou těchto stanovisek soud spatřuje ve skutečnosti, že ani jeden z těchto správních orgánů se náležitě nezabýval výkladem pojmu „drobné podnikání“. Nepřezkoumatelnost potvrzujícího závazného stanoviska žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK pak shledal rovněž z toho důvodu, že žalovaný (jako dotčený správní orgán v rámci postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu) nijak nereagoval na odvolací námitky žalobkyň ohledně vyjádření odpovědného projektanta ze dne 24. 10. 2018 a posouzení sporného stavebního záměru stran výkladu limitů ploch výroby a skladování – drobná řemeslná výroba (VD).
66. Z důvodu nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska žalovaného č. j. 004746/2019/KUSK je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné rovněž napadené rozhodnutí, neboť toto závazné stanovisko bylo jeho podkladem (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69). Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je proto důvodná.
67. Stran tvrzení žalobkyň ohledně nestandardního postupu správního orgánu I. stupně v paralelně vedeném řízení, ve kterém bylo dne 5. 6. 2019 vydáno stavební povolení pro stáj pro dalších 6 ks skotu na totožné parcele jako v případě sporného stavebního záměru, soud uvádí, že případná pochybení učiněná ve správním řízení odlišném od správního řízení, které předcházelo vydání prvostupňového rozhodnutí, nejsou předmětem projednávání věci, a soud se jimi proto nemohl zabývat. Námitku, že s nimi v uvedeném řízení nebylo jednáno jako s účastnicemi řízení, ačkoliv jim podle jejich názoru toto postavení přísluší, musí žalobkyně uplatňovat právě v onom řízení. Obdobně námitku, že

v řízení předcházejícím vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo jednáno s dalšími účastníky, ač s nimi jednáno být mělo, musí uplatňovat osoby, které podle svého názoru byly jako účastníci opomenuty, nikoliv žalobkyně, se kterými v řízení předcházejícím vydání prvostupňového rozhodnutí jako s účastnicemi správní orgán I. stupně jednal.

68. Vzhledem k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí se soud již nezabýval žalobními námitkami, že sporný stavební záměr překračuje hygienické limity a že se sporným stavebním záměrem budou spojeny imise v míře nepřiměřené místním poměrům. Věcné posouzení těchto námitek má totiž smysl až v situaci, kdy bude přezkoumatelným způsobem postaveno na jisto, že sporný stavební záměr je stavbou pro drobné podnikání ve smyslu územního plánu obce O..

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

69. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení proto žalovaný jako nadřízený orgán dotčeného orgánu na úseku územního plánování znovu soulad požadovaného záměru s územním plánem posoudí, přičemž v první řadě zváží, zda se obec při zakotvení pojmu „stavby pro drobné podnikání“ chtěla odchýlit od podpůrně použitelného ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a pokud ano, tak v jakém směru a v jakém rozsahu. S přihlédnutím k tomuto závěru přitom vyloží použitý pojem (popř. i pojmy vyhlášky č. 501/2006 Sb. v rozsahu, v němž je s ohledem na obsah územního plánu aplikovatelná), a to při zohlednění záměru obce při použití tohoto pojmu (tedy s ohledem na odůvodnění územního plánu, ale i systematické uchopení přípustnosti umísťování zemědělských staveb na území obce), a v případě zůstávajících pochyb o cíli takto nastavené územně plánovací regulace též za pomoci významu tohoto právního pojmu v jiných právních předpisech a též v obecném jazyce, a to přiměřeně s přihlédnutím k použití tohoto pojmu pro způsob využití stavby.
70. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Každé ze žalobkyň, které byly procesně plně úspěšné, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 13 546,90 Kč, tj. celkem 27 093,80 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 14 880 Kč, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 2 480 Kč (tj. částka 3 100 Kč snižena o 20 %) za každou ze žalobkyň [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Odměnu za úkon právní služby spočívající v replice žalobkyň k vyjádření osoby zúčastněné na řízení soud žalobkyním nepřiznal, neboť tato replika obsahovala pouze již několikrát uváděné skutečnosti a tvrzení, a tento úkon proto soud nepovažuje za účelný. Dále odměnu tvoří tři paušální částky po 300 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobkyň je plátcem daně z přidané hodnoty, byl součet výše uvedených částek (tj. 15 780 Kč) zvýšen o náhradu za DPH ve výši 21 %, tj. o 3 313,80 Kč. Každé ze žalobkyň přitom náleží polovina nákladů spojených se zastoupením advokátem. Konečně přiznanou náhradu nákladů řízení tvoří též zaplacené soudní poplatky, na nichž

každá ze žalobkyň uhradila 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 27 093,80 Kč, tj. 13 546,90 Kč každé ze žalobkyň, je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobkyň, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

71. Vzhledem k tomu, že soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, nevzniklo jí ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů. Stejně tak soud neshledal ani existenci důvodů hodných zvláštního zřetele a ani osoba zúčastněná na řízení takové důvody netvrdila.

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.

Praha 20. října 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu