



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D. a JUDr. Ivony Šubrtové v právní věci

žalobkyně: **Zemědělská a. s. Krucemburk, akciová společnost, IČO: 60917962**
se sídlem Koželužská 385, 582 66 Krucemburk
zastoupena advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
se sídlem Bubeníčkova 42, 615 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
Žižkova 57, 587 33 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 22. září 2021,
č. j. KUJI 79499/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 22. 9. 2021, č. j. KUJI 79499/2021, a rozhodnutí Městského úřadu Chotěboř ze dne 30. 6. 2021, č. j. MCH-25288/2021/OSÚŽP/RB, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 23 234 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 23. 11. 2021 domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2021, č. j. KUJI 79499/2021, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Chotěboř ze dne 30. 6. 2021, č. j. MCH-25288/2021/OSÚŽP/RB (dále také jen „Rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).
2. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“ či „stavební zákon v rozhodném znění“), zamítnuta žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí ve věci: Krucemburk OMD 2 na pozemcích v katastrálním území Krucemburk (dále také jen „Stavba“).

II. Obsah žaloby

3. V rámci prvního žalobního bodu žalobkyně tvrdila, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů ohledně jejich závěru o tom, že zde nejsou podmínky pro vyhovění její žádosti o vydání rozhodnutí o umístění Stavby. Žalobkyně tedy shledávala nepřezkoumatelným závěr správních orgánů obou stupňů spočívající v tom, že žádost žalobkyně (jí navrhovaný záměr) je v rozporu s požadavky v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění a její žádost byla tudíž s ohledem na dikci § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění zamítnuta.
4. Žalobkyně krátce shrnula, že Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zamítnuta její žádost o vydání rozhodnutí o umístění Stavby – nové stáje pro odchov mladého dobytka, a to z jediného důvodu, kterým má být rozpor záměru žalobce s § 90 stavebního zákona (ve znění platném a účinném do 31. 12. 2017), ke kterému mělo dojít v důsledku toho, že rozsah navrženého ochranného pásma zasahuje na celou řadu pozemků a staveb, které jsou v tomto návrhu ochranným pásmem přímo dotčeny a jsou ve vlastnictví i jiných vlastníků, tedy dle názoru nalézacího i odvolacího správního úřadu rozpor s předmětným ustanovením je založen přesahem pachových emisí nad pozemky sousedních pozemků. Návrh na ochranné pásmo byl jedním z podkladů, které měla žalobkyně přiložit ke své žádosti o vydání územního rozhodnutí, respektive rozhodnutí o umístění Stavby, neboť tato podmínka plynula ze Závazného stanoviska Krajského úřadu Kraje Vysočina k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA) ze dne 8. 11. 2016, č. j. KUJI 84163/2016OZPZ 874/2016 Fr.
5. Žalovaný ve shodě se správním orgánem I. stupně odůvodnil zamítnutí žádosti žalobkyně (respektive zamítnutí odvolání žalobkyně a potvrzení Rozhodnutí správního orgánu I. stupně) tím, že z žalobkyní předložených podkladů je zřejmé, že vliv záměru přesahuje pozemky, které žalobkyně v žádosti o vydání rozhodnutí o umístění Stavby uvedla jako pozemky dotčené Stavbou, tedy pozemky parc. č. 1407/2, parc. č. st. 469 a parc. č. st. 470 v k. ú. Krucemburk. Správní orgány obou stupňů tak argumentovaly porušením § 90 stavebního zákona v rozhodném znění, neboť nazvaly, že by výše uváděným důsledkem realizace záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy.
6. Žalobkyně je však toho názoru, že správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích neuvádějí žádnou přezkoumatelnou úvahu, která by se zakládala na informacích uvedených ve spise, která by vedla k závěru, že realizací záměru žalobkyně by došlo k

porušení některého z požadavků uvedených v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění. Žalovaný se pak dle názoru žalobkyně snažil tuto vadu zhojit konstatováním, že dle § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění je nutno přihlížet k možnostem ohrožení zájmů chráněných stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy, přičemž právě toto porušení zřejmě dovozoval z přesahu pachových emisí nad pozemky, které nejsou určeny k realizaci záměru.

7. Žalobkyně je však toho názoru, že při posuzování důvodů pro rozhodnutí dle § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění musí stavební úřad vždy vycházet z ustanovení § 90 stavebního zákona, přičemž pokud nebylo během řízení postaveno na jisto, že záměr odporuje některé z kategorií, jež konstruuje § 90 stavebního zákona, není možné vydat rozhodnutí dle § 92 odst. 2 stavebního zákona. Za zájem chráněný stavebním zákonem pak žalovaný v napadeném rozhodnutí označil ochranu vlastnického práva osob dotčených záměrem s odkazem na dikci § 76 odst. 2 stavebního zákona (zásada šetrnosti k sousedství). K posledně uváděnému žalobkyně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, č. j. 30 A 22/2011 – 67, podle kterého vlastníci sousedních pozemků nemohou na základě povinnosti „být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb“ nárokovat, aby záměr žadatele o vydání územního rozhodnutí byl upraven v jejich zájmu výhodněji, než stanovují právní normy.
8. Žalobkyně považuje za zřejmé, že ve světle výše uvedené soudní rozhodovací praxe správní orgány obou stupňů překročily dovolenou míru své správní diskrece a rozhodovaly v rozporu se zákonem, neboť na jejich posouzení bylo, zda žádost žalobkyně je v souladu s požadavky plynoucími z § 90 stavebního zákona v rozhodném znění, opak správní orgány dostatečně nezdůvodnily a nepodložily. Žalovaný rozhodoval v přímém rozporu s výše uvedenými závěry, kdy jasně v napadeném rozhodnutí za podmínku vyhovění žádosti žalobkyně označil právě šetrnost k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb upravenou § 76 odst. 2 stavebního zákona.
9. V pořadí druhou žalobní námitkou žalobkyně napadala skutečnost, že správní orgány obou stupňů posuzovaly její žádost o vydání rozhodnutí o umístění Stavby v rozporu se zásadou legality vyjádřenou v § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nesprávně vyhodnocovaly požadavky na zřízení ochranného pásma a možné nepodložené důsledky jeho zřízení na životní prostředí a práva třetích osob. Žalobkyně uvedla, že stavební úřad není nadán zákonnou pravomocí vyhodnocovat následky případného ochranného pásma a v jeho důsledku odmítnout její úplnou žádost o vydání územního rozhodnutí. V daném případě totiž není ochranné pásmo nutné, neboť jeho zřízení nepožaduje ani stanovisko EIA a není tak naplněna dikce ustanovení § 86 odst. 4 stavebního zákona. Ani žádný jiný dotčený orgán v řízení takový požadavek nevznsl. Za takového skutkového stavu nelze zamítat žádost o vydání územního rozhodnutí z důvodu jakéhosi negativního vlivu ochranného pásma na životní prostředí a práva třetích osob v řízení o umístění stavby. Záměr je navržen v lokalitě, kde žalobkyně již stávající zemědělský areál provozuje a podanou žádostí nedochází ke změně způsobu využití areálu, ale pouze k rozšíření chovu skotu. Všechny dotčené správní orgány vyslovily se záměrem souhlas a žalobkyně tak splnila požadavky § 90 stavebního zákona v rozhodném znění. Správní orgány obou stupňů v rozhodnutí neuvedly žádné konkrétní ustanovení obecně závazných právních předpisů, z něhož by pro žalobkyni vyplynula povinnost předložit rozhodnutí o ochranném pásmu, či o ně požádat; neuvedly ani žádný právní předpis, který by stanovil jakékoli limitní

hodnoty, které by měla žalobkyně zamýšleným záměrem překročit, pouze v rozporu se zákonem a rozhodovací praxí vznesly požadavek šetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, jak bylo popsáno výše.

10. Jednotlivé zájmy (na straně žalobkyně a na stranách dalších, třetích osob), které jsou ve vzájemném rozporu, měly stavební úřady obou stupňů vážit a hodnotit prostřednictvím testu proporcionality. Takovéto zájmy, zejména na straně třetích osob, ale měly být stavebními úřady obou stupňů nejprve přesně identifikovány, stejně jako zásahy či ohrožení jim hrozící.
11. **Další žalobní námitkou žalobkyně poukazovala na procesní vady, v důsledku kterých byla zkrácena na svých právech.** Ve věci neproběhlo žádné ústní jednání ani dokazování listinami mimo ústní jednání tak, jak to ukládá § 51 odst. 1, 2 ve spojení s § 53 odst. 6 správního řádu. Pokud se správní orgány obou stupňů odvolávají na konkrétní listiny, pak se jedná toliko o důkazní prostředky, které nebyly v řízení provedeny jako důkazy zákonem stanoveným způsobem a tedy k nim nelze ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu přihlídnout. Pokud tak správní orgány obou stupňů učinily, porušily zásadu zákonnosti dle § 2 odst. 1 ve spojení s § 51 odst. 1 správního řádu a řízení zatížily vadou nezákonnosti, jakož i porušily zásadu materiální pravdy, neboť v důsledku této nezákonnosti v postupu rozhodovaly na základě nedostatečně zjištěného stavu věci.

III. Vyjádření žalovaného

12. Ve věci se vyjádřil rovněž žalovaný, a to v rámci své procesní obrany doručené krajskému soudu dne 14. 1. 2022, ve které navrhl zamítnutí žaloby v celém rozsahu pro její nedůvodnost. Dále žalovaný odkázal na své žalobou napadené rozhodnutí ve spojení s Rozhodnutím správního orgánu I. stupně.
13. Žalovaný uvedl, že dle jeho názoru stavební úřad posuzuje soulad záměru žadatele s požadavky v § 90 stavebního zákona, ale v případě, že dojde k závěru, že by umístěním či realizací záměru *mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy* (viz § 92 odst. 2 stavebního zákona, část věty za spojkou „nebo“), stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Zákonodárce tedy dikcí § 92 odst. 2 (část věty za spojkou „nebo“) rozšířil okruh kritérií posuzovaných v územním řízení nad rámec těch, která jsou vypočtena v § 90 stavebního zákona.
14. Žalovaný dále zdůraznil, že při posuzování žádosti vycházel z podkladů předložených žalobkyní. Z těchto podkladů vyplývá, že navrhovaným umístěním Odchovny mladého dobytka dojde k rozšíření území, na kterém je možný dosah pachových emisí chovu zvířat oproti současnému stavu (viz žalobkyní předložená součást dokumentace nazvaná *Doplnění návrhu ochranného pásma chovu zvířat o stávající stav*, vypracovaná Ing. Pantoflíčkem, červen 2017). Z uvedeného návrhu vyplývá, že v současném stavu nezasahuje území, na kterém je možný dosah pachových emisí chovu zvířat na pozemky rodinných domů. Vlastníci těchto pozemků jsou tedy seznámeni, že v blízkém okolí se nachází zdroj zápachu, ale ne v takové míře, aby pachové emise dopadaly i na jejich pozemky. Záměr je v rozporu s požadavkem šetrnosti dle § 76 odst. 2 stavebního zákona.
15. Stavební úřady pracovaly s listinami předloženými žalobkyní a dospěly k závěrům odůvodněným v jejich rozhodnutích.
16. Před jednáním soudu zástupce žalobkyně zaslal ještě krajskému soudu repliku k vyjádření žalovaného. Žalobkyně v této ve smyslu tvrzení, která již uvedla v žalobě, reagovala na

procesní obranu žalovaného. Žalovaný se, jak je uvedeno níže, k jednání soudu nedostavil, proto mu tato byla zasílána až dodatečně. Uvedené vyjádření žalobkyně nikterak nešlo nad rámec tvrzení uvedených v žalobě.

IV. Jednání soudu

17. Dne 7. 6. 2022 se ve věci konalo jednání soudu, kterého se zúčastnil pouze zástupce žalobkyně. Žalobkyně byla z jednání soudu omluvena svým zástupcem. Stejně tak se z jednání soudu omluvil i žalovaný, a to pro pracovní vytíženost, zároveň však vyslovil souhlas s projednáním věci v jeho nepřítomnosti (č. l. 42 soudního spisu). Zástupce žalobkyně setrval na dosavadních procesních vyjádřeních.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

18. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

Skutkový stav

19. Krajský soud nejprve předesílá, že nyní přezkoumávaná věc se před ním – v trochu jiné podobě – ocitá již podruhé.
20. Žalobkyně podala dne 5. 5. 2017 žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění Stavby, které mimo jiné doložila Závažným stanoviskem Krajského úřadu Kraje Vysočina k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA) ze dne 8. 11. 2016, č. j. KUJI 84163/2016OZPZ 874/2016 Fr. V předmětném závazném stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 8. 11. 2016, č. j. KUJI 84163/2016OZPZ 874/2016 Fr (dále jen „Závažné stanovisko“), dle názoru Krajského soudu v Hradci Králové vysloveného v jeho rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 30 A 98/2018 – 34, nebyla žalobkyni uložena povinnost připojit k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby územní rozhodnutí o ochranném pásmu zemědělského areálu. V jeho podmínce č. 2 na straně třetí je totiž stanoveno, že má být v rámci územního řízení předložen stavebnímu úřadu „i návrh ochranného pásma zemědělského areálu“. Krajský soud proto předchozí rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, kterými bylo rozhodnuto (a toto rozhodnutí potvrzeno) o zastavení územního řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu pro nedoložení rozhodnutí o ochranném pásmu či podání žádosti o vydání takového rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti ve věci rozhodoval rovněž Nejvyšší správní soud, konkrétně rozsudkem ze dne 13. 11. 2020, č. j. 5 As 469/2019 – 26. Tento se přiklonil k výše uvedeným závěrům krajského soudu, částečně je však korigoval. Nejvyšší správní soud nesdílel závěr krajského soudu o tom, že onen žalobkyní předložený návrh ochranného pásma zemědělského areálu (jako jeden z podkladů, který měl být předložen, neboť taková podmínka plynula z výše uvedeného Závažného stanoviska), je materiálně vzato žádostí o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu. Nejvyšší správní soud doplnil, že ve věci není odůvodněn ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona v rozhodném znění požadavek nutnosti rozhodnutí o ochranném pásmu; nebyl rovněž nikterak vyhodnocen žalobkyní zpracovaný a předložený Návrh ochranného pásma (a z toho vyplývající možné dotčení) okolních pozemků.

21. Výše uvedená procesní situace se týkala pouze a výlučně otázky, zda za výše uvedených a popsáných okolností mělo dojít k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť žalobkyně (dle názoru správních orgánů) nevyhověla podmínce stanovené v Závazném stanovisku, kterou si správní orgány obou stupňů vykládaly jako povinnost předložit rozhodnutí o ochranném pásmu či povinnost podat žádost o vydání takového rozhodnutí. Správní soudy dospěly k závěru, že procesní postup správních orgánů obou stupňů byl chybný, neboť ze Závazného stanoviska pro žalobkyni neplynula povinnost doložit rozhodnutí o ochranném pásmu, stejně jako pro ni neplynula povinnost žádost o takové rozhodnutí podat. Správní orgány obou stupňů se měly zabývat obsahem návrhu ochranného pásma (který žalobkyně v souladu s požadavkem Závazného stanoviska doložila), tento hodnotit jako podklad pro rozhodnutí a o věci rozhodnout meritorně.
22. Na tomto místě je nutné zdůraznit, že správní soudy apelovaly na správní orgány v tom směru, že věc je nutno posoudit a rozhodnout meritorně – nepředjímalý však jakým způsobem.
23. V nyní přezkoumávaném případě tak byla věc projednávána opětovně a rozhodována meritorně – s ohledem na výše uvedené.

Právní hodnocení

24. Nejprve se krajský soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, neboť teprve shledá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného (potažmo Rozhodnutí správního orgánu I. stupně) přezkoumatelným, lze přezkoumat případ i věcně. Nadto je třeba doplnit, že soud zkoumá vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů i nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).
25. Na úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí míří ze své podstaty na nejzávažnější pochybení správních orgánů, kdy rozhodnutí trpí takovými nedostatky, jež neumožňují seznat obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat. To znamená, že se správní orgány v řízení například nezabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75).
26. Nadepsaný soud doplňuje, že podle konstantní judikatury tvoří při soudním přezkumu napadeného rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve správním řízení jeden celek, navzájem se argumentačně doplňují, takže případnou nepřezkoumatelnost jednoho lze kompenzovat druhým, a to v obou směrech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25).

27. Na tomto místě již krajský soud předesílá, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů shledal nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů, jak je detailněji rozebráno níže.
28. Podle § 90 stavebního zákona ve znění platném a účinném do 31. 12. 2017 platilo, že: „V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu
- a) s vydanou územně plánovací dokumentací,
 - b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území,
 - c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
 - d) s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,
 - e) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.“
29. Podle § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění, tj. ve znění platném a účinném do 31. 12. 2017, platilo, že: „Není-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.“
30. Podle § 76 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění, platilo, že: „Každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, za tímto účelem si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy.“
31. Správní orgán prvního stupně nejprve velmi podrobně shrnul a popsal jednotlivé procesní kroky v projednávané věci a citoval jím vybrané pasáže z rozsudků správních soudů v této věci již rozhodujících (jak jsou uvedeny výše). K posouzení žádosti žalobkyně po věcné stránce dospívá správní orgán prvního stupně až v posledních dvou odstavcích na straně 9 svého rozhodnutí a prvních třech odstavcích na straně 10 svého rozhodnutí. Z této pasáže lze učinit závěr, že předmětem žádosti žalobkyně je rozšířit stávající stav dobytčích jednotek (DJ) v jejím areálu ze stávajících 1164,7 DJ na 1408,36 DJ (jde tedy o navýšení o 243,66 DJ). Dále tato část rozhodnutí obsahuje obecnou pasáž o ochranném pásmu a jeho smyslu – v právně teoretické rovině. Dále se správní orgán prvního stupně konkrétněji zabývá onou již výše uváděnou listinou – Návrhem ochranného pásma, kterou žalobkyně dodala ke své žádosti o vydání rozhodnutí o umístění Stavby, neboť tato povinnost pro ni plynula ze Závazného stanoviska. Správní orgán uvádí, že rozsah navrženého ochranného pásma zasahuje na celou řadu pozemků a staveb, které jsou v tomto návrhu ochranným pásmem přímo dotčeny a jsou ve vlastnictví jiných vlastníků. Dále rozebírá správní orgán prvního stupně (příkladmo) vybrané pozemky, které jsou rovněž v Návrhu ochranného pásma jeho součástí a které místy sousedí s obytnou zástavbou. Dále správní orgán prvního stupně uvádí, že navrhovaný stavební záměr bude bezpochyby svými negativními vlivy překračovat hranice pozemků určených k jeho realizaci. Uvádí, že případným rozhodnutím o ochranném pásmu, které by zasáhlo i na pozemky ve vlastnictví jiných vlastníků, než je žadatel, by došlo k přímému ovlivnění výše uvedených pozemků a dále i k omezení podmínek pro jejich další využití,

včetně případného omezení stavební činnosti na těchto pozemcích. Správní orgán prvního stupně cituje dikci § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění a dospívá k závěru, že z posouzení předloženého Návrhu ochranného pásma chovu zvířat a jeho následného doplnění vyplynuly negativní vlivy na životní prostředí zasahující rovněž na pozemky ve vlastnictví třetích osob.

32. Žalovaný k výše uvedeným závěrům, ke kterým se přiklonil, doplnil, že záměr žalobkyně je v rozporu s dikcí § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění. Stavební úřad totiž musí vzít v úvahu už jen možnost ohrožení zájmů chráněných stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy (vedle posuzování souladu záměru s požadavky plynoucími z § 90 stavebního zákona). Stavební úřady jsou povinny hájit veřejný zájem, který je definován v § 132 stavebního zákona (k tomu srov. str. 6 žalobou napadeného rozhodnutí). Obecně pak žalovaný uvádí, že správní orgán prvního stupně posoudil soulad záměru s požadavky stanovenými v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění a k těmto závěrům se přiklání (str. 7 žalobou napadeného rozhodnutí). Pokud jde o zájmy, které ohrožuje (ve smyslu § 92 odst. 2 stavebního zákona) navrhovaný záměr žalobkyně a které jsou chráněny stavebním zákonem a zvláštními předpisy, žalovaný uvedl (opět velmi obecně), že se jedná o ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku (str. 8 žalobou napadeného rozhodnutí). Dále žalovaný akcentoval, že záměr žalobkyně je v rozporu se zásadou šetrnosti stanovenou v § 76 odst. 2 stavebního zákona.
33. Výše uvedené závěry správních orgánů obou stupňů jsou zcela nepřezkoumatelné. Není zřejmé, s kterými konkrétními požadavky stanovenými v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění je žalobkyní požadovaný záměr v rozporu a proč.
34. Krajský soud se nadto nedomnívá, na rozdíl od žalovaného, že by dikce § 92 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění stanovovala další kategorii, respektive požadavky, se kterými by posuzovaný záměr měl být v souladu. Požadavky, se kterými má být požadovaný záměr v souladu jsou specifikovány v dikci § 90 stavebního zákona v rozhodném znění. Mimo jiné jde o požadavky podle stavebního zákona [dle § 90 písm. c)] a požadavky podle zvláštních právních předpisů a stejně tak je požadován soulad s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení [k tomu srov. § 90 písm. e) stavebního zákona v rozhodném znění]. Dikce § 92 odst. 2 stavebního zákona dále stanoví, že není-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Na první pohled by se mohlo zdát, že část věty za spojkou „nebo“ stanovuje další požadavky, které mají stavební úřady zkoumat. Dle krajského soudu tomu ale tak není, neboť zájmy (chráněné stavebním zákonem či zvláštními právními předpisy) jsou chráněny tím, že zákony – stavební zákon či zvláštní zákony stanovují určité požadavky a právě soulad s těmito požadavky je nutné zkoumat v rámci územního řízení (jak požaduje dikce § 90 stavebního zákona). Dikce § 92 odst. 2 stavebního zákona tak nenabízí zvláštní a samostatnou kategorii, kterou se mají stavební úřady při posuzování záměru v územním řízení zabývat. Uvedené nestanovuje nic nad rámec již vyřčeného v dikci § 90 stavebního zákona v rozhodném znění.
35. Nehledě na poslední vyjádřený závěr krajského soudu však ani ve vztahu k § 92 odst. 2 a „možnému ohrožení zájmů chráněných stavebním zákonem nebo zvláštními předpisy“ správní orgány neuvádí konkrétně téměř nic (vyjma argumentace přes § 76 odst. 2

stavebního zákona, k tomu ale srov. níže). Žalovaný nadto sám blanketně odkazuje na nesoulad záměru s požadavky danými v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění (bez dalšího). Obecný výčet zájmů chráněných stavebním zákonem a údajně ohrožených záměrem žalobkyně (tedy život, zdraví osob a zvířat, životní prostředí a majetek) nemůže v takto obecné rovině optikou požadavků v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění obstát. Nadto ze Závazného stanoviska vyplynulo, jak sám žalovaný uvádí na straně 9 žalobou napadeného rozhodnutí, že záměr žalobkyně nebude mít významný negativní vliv na stav životního prostředí ve sledovaném území a jednotlivé faktory životního prostředí neovlivní nad míru únosnou. Je tedy otázkou v čem konkrétně spatřují stavební úřady obou stupňů, zejména pak žalovaný, ohrožení životního prostředí záměrem žalobkyně, když Závazné stanovisko vydané v tomto směru takto nevyznívá.

36. Stejně tak se nezdá být relevantní argumentace Návrhem ochranného pásma tak, jak ji nabízí správní orgány obou stupňů. Ze Závazného stanoviska požadavek (podmínka) na doložení rozhodnutí o ochranném pásmu či podání žádosti o jeho vydání nevyplynul. Dotčený orgán, který vydával Závazné stanovisko, mohl do jeho podmínek implementovat konkrétní omezení či požadavky, které mají být pro vydání územního rozhodnutí o umístění Stavby splněny či dodrženy, nic takového ale neučinil (ve smyslu výše uvedeného). Žádné ochranné pásmo v dané lokalitě tedy určeno rozhodnutím není, není tedy ani nikterak vymezen jeho rozsah a obsah. Stavební zákon sám neurčuje, na rozdíl od zvláštních právních předpisů (k tomu srov. např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů a další) obsah omezení v ochranném pásmu. Ustanovení § 83 stavebního zákona totiž vymezuje kromě možných funkcí ochranného pásma dále i postupy, jakými je možné ochranné pásmo zřídit (tj. buď samostatně s využitím tohoto územního rozhodování, nebo v rámci rozhodnutí o jiném záměru), a také okolnosti, za kterých se územní rozhodnutí o ochranném pásmu nevydává (ke vzniku ochranného pásma dochází přímo ze zvláštního právního předpisu nebo na jeho základě). Podrobnější úprava obsahu rozhodnutí o ochranném pásmu se nachází v § 13 vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle kterého musí být v rozhodnutí označena chráněná stavba, zařízení či území s uvedením katastrálního území, parcelního čísla a druhu pozemků, na nichž se ochranné pásmo zřizuje. Zásadní obsahovou náležitostí pak je stanovení zákazů nebo omezení některých činností z důvodů ochrany života, veřejného zdraví a životního prostředí před negativními účinky provozu průmyslových, zemědělských, dopravních a jiných staveb nebo z důvodu ochrany staveb a zařízení před negativními vlivy okolí. Pokud je to možné, musí rozhodnutí o ochranném pásmu stanovit rovněž dobu platnosti rozhodnutí (viz § 93 odst. 6 stavebního zákona). Rozhodnutí musí obsahovat také podmínky plynoucí ze stanovisek dotčených orgánů. Nezbytnou náležitostí je grafická příloha znázorňující hranice ochranného pásma (blíže viz § 13 odst. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.).
37. Je pravdou, jak uvádí správní orgány obou stupňů, že ochranné pásmo představuje vždy zásah do vlastnických práv – v nyní posuzované věci ale žádné ochranné pásmo stanoveno nebylo. Správní orgány obou stupňů tak odkazovaly na omezení z něj plynoucí ve vztahu k vlastníkům nemovitostí, které do tohoto (dle Návrhu ochranného pásma předloženého žalobkyní) měly spadat, aniž by byly schopny determinovat konkrétní omezení a zákazy – to proto, že ochranné pásmo dle § 83 stavebního zákona v nyní projednávané věci nebylo rozhodnutím vymezeno. Správní orgány obou stupňů

tak velmi obecně a hypoteticky dovozovaly zásahy či ohrožení práv třetích osob. Pro své závěry však nemají podklady ve spisovém materiálu.

38. Krajský soud spíše nad rámec výše uvedeného doplňuje, že je v zásadě otázkou, co zamýšlel dotčený orgán stanovením podmínky v Závazném stanovisku v její vyslovené podobě, tedy v tom smyslu, že žalobkyně má k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění Stavby přiložit Návrh ochranného pásma jako jeden z podkladů pro rozhodnutí. Dotčený orgán mohl podmínku či podmínky ve svém stanovisku formulovat mnohem pregnantněji, zejména pokud jde o omezení či zákazy. Takto mělo dojít pouze k předložení Návrhu ochranného pásma jako jednoho z podkladů rozhodnutí, kterým se stavební úřady musejí zabývat a hodnotit jej, závěry (velmi obecné), které z něj učinily, však nejsou přezkoumatelné (zejména s ohledem na neexistenci ochranného pásma určitého rozsahu a obsahu, jak je uvedeno výše).
39. Stejně tak nemůže obstát argumentace žalovaného s odkazem na § 76 odst. 2 stavebního zákona. Za zájem chráněný stavebním zákonem totiž žalovaný v napadeném rozhodnutí označil ochranu vlastnického práva osob dotčených záměrem, kdy toto je dle názoru správního úřadu vyjádřeno právě v § 76 odst. 2 stavebního zákona (zásada šetrnosti k sousedství).
40. Pro výklad toho, co se rozumí šetrností k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, a jak jí tedy má stavebník dostát, a zejména, jak má stavební úřad posoudit její dodržení, stavební zákon neposkytuje žádná bližší vodítka a tento neurčitý právní pojem nebyl objasněn ani v metodickém pokynu (na rozdíl od povinnosti šetrnosti k sousedství zakotvené v § 152 odst. 1, která je jako poměrně široká vyložena ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj z října 2013 „K uplatňování zásady šetrnosti v sousedství v praxi“). Určité vodítko lze najít v judikatuře soudů. S ohledem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99, publikovaný pod č. 96/2000 Sb., lze dovodit, že sousedství ve smyslu tohoto ustanovení nelze zužovat pouze na pozemky se společnou hranicí s pozemkem, na němž má být daný záměr realizován.
41. Účastníci řízení (kteří však v dané věci nebyli vymezení) nešetrnost shledávají nejčastěji v dopadech ve formě imisí (zastínění, obtěžování hlukem, kouřem, zápachem apod.). Jedná se tedy o obdobnou množinu námitek, jako jsou tzv. občanskoprávní námitky (§ 89 odst. 6 a § 114 stavebního zákona) a k jejichž rozhodování je příslušný stavební úřad (srov. usnesení zvláštního senátu o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 27. 7. 2011, čj. Konf 10/2011-7).
42. Krajský soud v Plzni poté judikoval, že požadavek šetrnosti k sousedství při umisťování záměrů nelze vykládat jako jakousi korigující zásadu územního rozhodování, resp. že nelze s ohledem na požadavek šetrnosti k sousedům chtít po navrhovateli záměru něco více, než po něm žádají stavební zákon a prováděcí předpisy, zejména obecné požadavky na využívání území (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, č. j. 30 A 22/2011 - 67). Šetrnost k sousedství zde tak krajský soud prakticky srovnal s požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů, jejichž dodržení musí stavební úřad ověřit v každém případě již s ohledem na § 90 stavebního zákona; ve shodě se závěry soudu je nutno podotknout, že jinému výkladu nesvědčí ani důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, a doposud se k němu nepřiklonila ani právní doktrína, ani soudní praxe. Požadavek dbát šetrnosti k sousedství tak lze považovat spíše za morální apel na navrhovatele, aby s ohledem na reálné poměry sousedních pozemků a staveb byli vůči

svému záměru přísnější, než jim případně ukládají příslušné stavebně právní předpisy (k tomu srov. rovněž VÁVROVÁ, Eva, DOLEŽALOVÁ, Veronika, KNECHT, Michal, ZAHUMENSKÁ, Vendula, KONEČNÁ, Daniela, HUMLÍČKOVÁ, Petra, ČERNÍN, Karel, STRAKOŠ, Jan. Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2021, komentář k § 76 stavebního zákona).

43. Správní orgány obou stupňů tak měly předložit odůvodnění svých negativních rozhodnutí v tom smyslu, že Stavba (záměr) vykazuje konkrétní a objektivní porušení relevantních stavebněprávních či zvláštních předpisů, respektive není v souladu s některým nebo některými z požadavků uvedenými v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění. Takové závěry se však z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nepodávají.
44. V dané věci se rovněž například nabízelo vymezit si okruh účastníků řízení v souladu s § 85 stavebního zákona v rozhodném znění [k vymezení okruhu účastníků dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona v rozhodném znění mohl sloužit onen Návrh ochranného pásma] a tyto vyzvat k uplatnění námitek dle § 89 stavebního zákona. Stavební úřady by se tak byly schopny lépe a zcela konkrétně vypořádat s požadavky stanovenými v § 90 písm. e) stavebního zákona v rozhodném znění – právě v návaznosti na obsah námitek účastníků řízení. Při vypořádání takových námitek však nelze odhlížet ani od poměrů v daném místě, tedy od toho, že jde o Stavbu v areálu zemědělského družstva specializovaného na živočišnou výrobu, který v místě existuje řadu let.
45. Neboť je vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo i Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, rozhodl soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. tak, že zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil podle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení.
46. V dalším řízení bude povinností stavebních úřadů obou stupňů, zejména prvního stavebního úřadu I. stupně, zabývat se konkrétně žádostí žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění Stavby s ohledem na soulad jejího záměru s požadavky stanovenými v § 90 stavebního zákona v rozhodném znění, a to s ohledem na vše již výše vyřčené.

VI. Náhrada nákladů řízení

47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že procesně plně úspěšná žalobkyně má proti žalovanému nárok na náhradu nákladů řízení v celkové výši 23 234 Kč. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení představuje dále odměna advokáta dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3 100 Kč za jeden úkon právní služby) ve výši 12 400 Kč (tj. za čtyři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného a účast u jednání dne 7. 6. 2022). Dále náhradu nákladů řízení představuje paušální náhrada hotových výdajů zástupce žalobkyně ve výši 4 x 300 Kč dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. za celkem čtyři účelně vynaložené výdaje zástupce žalobkyně, tj. 1 200 Kč. Dále je náhrada nákladů řízení tvořena cestovným za rok 2022, tedy jedna cesta z místa sídla advokátní kanceláře zástupce žalobkyně v Brně do Hradce Králové a zpět, v celkové délce 282 km, při použití osobním automobilem tovární značky KIA AC KOMBI, SPZ 2BI7890, kombinované spotřebě 4 l/100 km a použitím palivu motorová nafta v ceně dle vyhlášky č. 511/2021 Sb., ve výši 47,10 Kč a sazby za amortizaci ve výši 4,70 Kč. Celkem tak cestovné za rok 2022 představuje částku ve výši 2 122 Kč. Náhrada nákladů řízení rovněž představuje

náhradu promeškaného času v počtu 10 půlhodin (při hodnotě jedné půlhodiny ve výši 100 Kč) dle § 14 odst. 2 AT, celkem tedy **1 000 Kč**. Náklady soudního řízení jsou zvyšovány o DPH, neboť zástupce žalobkyně doložil, že je jejím plátcem ve smyslu § 137 o. s. ř. Daň z přidané hodnoty je počítána z daňového základu ve výši 16 722 Kč při sazbě 21 %, daň tedy činí částku **3 512 Kč**. Celkem tedy náklady řízení žalobkyně představují částku **23 234 Kč**. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni v souladu s ustanovením § 64 s. ř. s. a § 149 odst. 1 o. s. ř. k rukám zástupce žalobkyně. Lhůtu k plnění soud určil podle § 160 odst. 1 o. s. ř. jako třicetidenní.

Poučení:

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

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.

Hradec Králové 7. června 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu