



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

- žalobců:
- a) **město Z.**
sídlem M. n. 510/6, X Z.
zastoupen advokátem Mgr. Lukášem Rothanzlem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice
 - b) **Z. z. R., z.s., IČO X**
sídlem Ř. 1669/1, X Z.
 - c) **J. W.**
bytem X
 - d) **Ing. Arch. P. W.**
bytem X
všichni zastoupeni advokátem Mgr. Davidem Černým
sídlem Horní nám. 365/7, 779 00 Olomouc
 - e) **obec R.**
sídlem R. 98, X Z.

proti

žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 1191/40a, 779 00 Olomouc

za účasti: **W. C. a. s., IČO X**
sídlem L. 1005/23b, X B.
zastoupená advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným
sídlem Karlovo náměstí 671/24, 110 00 Praha

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUOK 58191/2022, ve věci umístění stavby,

takto:

- I. Věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 60 A 61/2022, 60 A 64/2022 a 60 A 65/2022 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 60 A 61/2022.
- II. Žaloba žalobce a) **se** v části směřující vůči výroku I. rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUOK 58191/2022, **odmítá**.
- III. Výrok II. rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUOK 58191/2022 **se zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci a) na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce a) advokáta Mgr. Lukáše Rothanzla, sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice.
- V. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení 9 243,60 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce b) advokáta Mgr. Davida Černého, sídlem Horní nám. 365/7, 779 00 Olomouc.
- VI. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni c) na náhradě nákladů řízení 9 243,60 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně c) advokáta Mgr. Davida Černého, sídlem Horní nám. 365/7, 779 00 Olomouc.
- VII. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci d) na náhradě nákladů řízení 9 243,60 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce d) advokáta Mgr. Davida Černého, sídlem Horní nám. 365/7, 779 00 Olomouc.
- VIII. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci e) na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IX. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání

1. Městský úřad Zábřeh obdržel dne 17. 2. 2009 žádost osoby zúčastněné na řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby nazvané „*Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Z.*“ (dále jen „stavba papírny“). V průběhu řízení bylo žalovaným z důvodu existence tzv. systémového rizika podjatosti rozhodnuto o delegaci věci na Městský úřad Šumperk (dále též „stavební úřad“), který

rozhodnutím ze dne 28. 12. 2018, č. j. MUSEP 132600/2018 podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 rozhodl o umístění stavby papírny na pozemky specifikované v tomto rozhodnutí (jednalo se o pozemky nacházející se v katastrálním území obcí Z. a P.).

2. Žalobci brojili spolu s dalšími účastníky řízení proti uvedenému rozhodnutí odvoláními, na jejichž základě žalovaný napadeným rozhodnutím pro opožděnost zamítl odvolání Svazku obcí M. Z. (výrok I), a dále částečně změnil a částečně potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu (výrok II). Změna spočívala v tom, že žalovaný doplnil do výroku prvostupňového rozhodnutí některé podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů. Podstatné pro nynější řízení je, že se s námitkami žalobců neztotožnil, proto také proti napadenému rozhodnutí brojí žalobami.
3. Žalobce a) se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu a v žalobě namítal, že:
 - stavební úřad je povinen zkoumat soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací podle právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. V průběhu řízení došlo k několika změnám územního plánu města Z. z roku 2010. Změna č. 1 spočívala zejména v tom, že jako nepřipustný způsob využití byl v plochách Výroby a skladování stanoven „*zvlášť velký zdroj znečišťování*“, který byl rovněž uvedenou změnou definován a současně byl jako nepřipustný způsob využití stanoven „*všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy*“. První regulativ včetně jeho definice byl zrušen rozsudkem zdejšího soudu, druhý však přetrval a existoval i ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Z rozptylové studie z roku 2016 vyplývá, že provoz stavby papírny významně ovlivní stávající imisní situaci a u některých látek dokonce dojde k překročení stanovených limitů. Z grafických příloh rozptylové studie vyplývá, že příspěvek plánovaného provozu k maximální koncentraci některých látek je nejvyšší v jižní části zastavěného území města Z. – S. V této oblasti jsou územním plánem navrženy poměrně rozsáhlé zastavitelné plochy individuálního bydlení (např. Z-B16 a Z-B19). Negativní ovlivnění ovzduší z plánovaného provozu by se tak týkalo nejen stabilizované zástavby, ale rovněž budoucí zástavby rodinných domů. Nepochybně tak záměr ovlivňuje území za hranicí vlastní výrobní plochy a je tak rozporný s územním plánem města Z. ve znění změny č. 1. Způsob, jakým žalovaný posoudil soulad záměru s uvedeným územním plánem je zcela nedostatečný. Žalovaný totiž jen konstatoval, že splnění tohoto regulativu „*se totiž rozumí samo sebou*“ a že jde o nejednoznačný regulativ, který vlastně ani není relevantní. Tím se ale žalovaný vyhnul jakémukoliv věcnému posouzení souladu stavby papírny s popsáním regulativem. Žalovaný měl předmětný regulativ vyložit a aplikovat jej na konkrétní skutkový stav. Nejen, že je rozhodnutí žalovaného nezákonné, ale je i nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný v podstatě věcně s totožnou námitkou žalobce vůbec nevypořádal.
 - je vlastníkem některých pozemků, na kterých byla stavba papírny umístěna – parc. č. X, XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH (vše v k. ú. Z. n. M., obec Z.). Osoba zúčastněná měla v řízení doložit buď vlastnické právo k pozemkům, na nichž má být stavba papírny umístěna, nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům. Ani jedním však nedisponuje. Smlouvou č. X ze dne 9. 11. 2010 sice došlo k prodeji pozemku parc. č. XI, který měl dle geometrického plánu č. 4522-38/2009 vzniknout spojením některých z výše uvedených pozemků, nicméně osoba

zúčastněná dosud nebyla jako vlastník zapsána v katastru nemovitostí. Předmětná kupní smlouva neobsahuje souhlas žalobce s umístěním stavby papírny na převáděných pozemcích a případně dovozený souhlas z této smlouvy může existovat toliko v rovině obligační, který lze kdykoliv odvolat (totéž vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2284/2009), což také žalobce učinil podáním ze dne 8. 8. 2011 opraveným dne 11. 8. 2011. Osoba zúčastněná na řízení se domáhala vyslovení neplatnosti odvolání souhlasu, leč neuspěla. Osoba zúčastněná nadto nedisponuje oprávněním provádět stavbu na pozemku parc. č. X, na který se nevztahuje ani zmíněná kupní smlouva. K tomuto pozemku byla uzavřena smlouva o zřízení věcného břemene č. 214/2020 ze dne 30. 8. 2010, která osobu zúčastněnou opravňovala toliko k umístění a vedení vodovodu. Na tomto pozemku však má být dle rozhodnutí umístěna převážná většina stavebních objektů, na ně se ale smlouva o zřízení věcného břemene nevztahuje. Názor žalovaného, že dle geometrického plánu 4522-38/2009 se části pozemku parc. č. X stanou součástí prodávaného pozemku XI, nemůže obstát, protože k žádnému sloučení pozemku nedošlo a z důvodu rozdílných právních režimů pozemku ani dojít nemůže.

Dále žalobce a) uplatnil námitku nezákonnosti procesních úkonů provedených před delegací na Městský úřad Šumperk a nezákonnosti spočívající v nepředložení tzv. plánovací smlouvy ve smyslu § 88 stavebního zákona.

4. Zbylí žalobci se domáhali zrušení toliko výroku II napadeného rozhodnutí a ve svých žalobách vznesli stejně jako žalobce a) námitky týkající se nesouladu záměru stavby papírny s územním plánem města Zábřeh, absence soukromoprávního titulu k umístění stavby papírny na pozemcích žalobce a) a rovněž námitku týkající se nepředložení plánovací smlouvy. Jejich další námitky se týkaly nesouladu záměru se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje, kolizí záměru s jiným záměrem v daném území, nezákonnosti stanoviska EIA a nesplnění některých podmínek, které z něj vyplývají, rozporu záměru s Energetickou koncepcí M. Z., snížení hodnoty nemovitostí a narušení pohody bydlení v okolí stavby papírny.
5. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žaloby zamítnout. Jelikož jsou uplatněné žalobní body totožné s námitkami vznesenými v územním řízení, žalovaný jen zopakoval svou argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. Krajský soud ji z důvodu stručnosti zmíní až v rámci vypořádání jednotlivých námitek.
6. Osoba zúčastněná navrhla rovněž žalobu zamítnout. Nejprve uvedla, že dřívější politické vedení města Z. její záměr podporovalo. Nové vedení se jej snaží za každou cenu překazit. Poté obsáhle popsala jednotlivé smlouvy (o smlouvě budoucí, kupní, o spolupráci, či dohody o narovnání) uzavřené s městem Zábřeh, které v nich dle osoby zúčastněné opakovaně vyslovalo svůj souhlas se stavbou papírny. Následně osoba zúčastněná poukázala na občanskoprávní spory, které s ním vedla, a doplnila, že veškeré jednání města je ryze účelové. Vznesené žalobní body jsou podle ní nedůvodné, protože správní orgány se všemi námitkami zabývaly a pečlivě své závěry odůvodnily. Osoba zúčastněná velmi obsáhle citovala relevantní pasáže z rozhodnutí stavebního úřadu a rozhodnutí žalovaného, ve kterých se namítané skutečnosti řešily, a toliko k nim uvedla, že se s nimi ztotožňuje.

B. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze

skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Soud rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

8. Předně krajský soud uvádí, že žalobce a) se svou žalobou domáhal zrušení celého napadeného rozhodnutí, a to i přesto, že výrokem I. napadeného rozhodnutí bylo jako nepřipustné zamítnuto odvolání Svazku obcí M. Z., IČO X, tedy osoby odlišné od žalobce a).
9. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům (srov. § 2 s. ř. s.) a nejsou strážci objektivní zákonnosti při činnosti správních orgánů. Proto se ochrany ve správním soudnictví mohou domáhat toliko osoby, do jejíchž veřejných subjektivních práv bylo zasaženo. Je v zásadě nepřipustné, aby se jedna osoba dovolávala ochrany práv jiné osoby. Tak je tomu i v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kterou jsou oprávněny podat osoby, které tvrdí, že byly na svých právech zkráceny rozhodnutím správního orgánu (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Není proto přípustné, aby žalobce žalobou napadl výrok, který se jej netýká (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 75/2011-54).
10. Ve vztahu k výroku I napadeného postrádá žalobce a) zjevně aktivní procesní legitimaci. V tomto rozsahu proto soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
11. Soud se zabýval jednotlivými žalobními body v pořadí, v jakém byly uplatněny.

K nesouladu s územním plánem města Zábřeh, resp. k nepřezkoumatelnosti

12. Předně se krajský soud zabýval tím, zda jsou tuto námitku oprávněni vznést všichni žalobci.
13. Z ustanovení § 85 stavebního zákona vyplývá, že účastníkem územního řízení je mimo samotného žadatele také obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn a vedle nich také vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn (pokud není žadatelem), osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno a osoby, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis. Těmi jsou např. spolky zabývající se ochranou přírody a krajiny (srov. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů). Věcný rozsah námitek, které může účastník uplatnit je omezen zájmy, které je oprávněn v řízení hájit (např. vlastník sousedního pozemku smí hájit jen své vlastní věcné právo k tomuto pozemku, obec zájmy obce a občanů obce, spolky chránící životní prostředí smí uplatňovat toliko skutečnosti související s životním prostředím – blíže srov. § 89 odst. 4 stavebního zákona).
14. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že osoba, která byla účastníkem územního (stavebního) řízení může v soudním řízení správním uplatňovat toliko ty námitky, které se týkají jejich subjektivních veřejných práv, resp. práv, které je oprávněna hájit (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012 40, bod 18, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 8 As 135/2014 42, bod 18, a ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 38, bod 37, nebo nověji ze dne 25. 2. 2022, č. j. 5 As 234/2020 35, bod 37; k rozsahu námitek, které může uplatňovat spolek zabývající se ochranou životního prostředí, srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 80, č. 2061/2010 Sb. NSS, ze dne 23. 2. 2022, č. j. 3 As 304/2019-79 nebo ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021-140). Pokud žalobní námitka tento rozsah

přesáhne, musí být vyhodnocena jako nedůvodná, neboť k ní žalobce postrádá aktivní věcnou legitimaci.

15. Na tom nic nemění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1/2009 Sb. NSS, na které poukazovali žalobci b) až e). Z něj totiž vyplývá pouze to, že žalobce smí v žalobě uplatnit i ty námitky, které neuplatnil ve správním řízení. Rozhodně z něj nelze dovodit, že by mohl účinně uplatnit i ty námitky, které se jej netýkají. To nevyplývá ani z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84. V něm se NSS zabýval prolomením dispoziční zásady, kterou je soudní řízení správní ovládáno, a dospěl k závěru, že lze napadené rozhodnutí zrušit i pro vady, které sice nebyly namítány, ale brání přezkumu řádně uplatněných žalobních bodů. Tyto vady se ale pořád musí týkat právní sféry žalobce. I v tomto případě se NSS zabýval zcela jinou situací.
16. Žalobce a) je obcí, na jejímž území byla stavba papírny umístěna. Žalobce b) je spolkem, jehož hlavním posláním je přispívat k ochraně životního prostředí a zdravých životních podmínek ve městě Z. a v jeho okolí a zastupování občanů žijících v blízkosti připravované průmyslové zóny L. ve městě Z. Žalobkyně c) je vlastníkem pozemků parc. č. XJ a XK (vše v k. ú. Z. n. M., obec Z.), které se nacházejí v blízkosti umístěvaného stavebního záměru. Žalobce d) je spoluvlastníkem pozemků parc. č. XL, XM a XN (vše v k. ú. Z. n. M., obec Z.), které se nacházejí v blízkosti umístěvaného stavebního záměru. Žalobce e) je obcí sousedící s městem Z. Severní část katastrálního území se nachází v blízkosti umístěvaného záměru (jedná se tedy o sousedící pozemky). Tyto skutečnosti upravují s ohledem na výše uvedené rozsah námitek, které mohou jednotliví žalobci uplatnit.
17. Žalobce a) je nepochybně oprávněn namítat nedodržení vlastního územního plánu. Žalobce b) nepochybně také, neboť namítaný rozpor s územním plánem se má týkat negativních účinků stavby papírny na okolí včetně životního prostředí. Rovněž zbylí žalobci, kteří v územním řízení vystupovali jako vlastníci dotčených sousedních nemovitostí ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, jsou podle soudu oprávněni namítat rozpor daného záměru s takovými regulativy územního plánu, které neslouží jen k ochraně veřejného zájmu, ale současně k ochraně práv a oprávněných zájmů konkrétních vlastníků pozemků a staveb, které se v daném území nacházejí (shodně též rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008-103, č. 2256/2011 Sb. NSS). Regulativ spočívající v zákazu takových staveb, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy, nepochybně pod tento případ spadá.
18. V nyní řešené věci bylo územní řízení zahájeno dne 17. 2. 2009. Stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby papírny dne 28. 12. 2018. K tomuto dni byl platný a účinný územní plán města Z. z roku 2010. Předmětné pozemky se nacházely v ploše Výroby a skladování, u níž bylo jako hlavní využití uvedeno mj. *„zařízení a stavby pro zpracovatelskou průmyslovou výrobu, provozovny a služby, přičemž charakter výroby a zařízení nesmí negativně ovlivňovat území za hranicí ochranného pásma“* a také *„papírenský průmysl“*. Jako nepřipustné bylo stanoveno využití *„všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru“*.
19. Stavební úřad dospěl k závěru, že záměr stavby papírny je s územním plánem z roku 2010 souladný.

20. Po vydání rozhodnutí stavebního úřadu byla schválena a nabyla účinnosti změna č. 1 územního plánu města Z., která se dotkla rovněž podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití včetně ploch Výroby a skladování. Nově bylo jako hlavní využití stanoveno jediné, a to „*průmyslová výroba a skladování*“. Jako nepřipustné využití byly stanoveny mj. „*všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy*“ a „*zvláště velké zdroje znečišťování*“, které byly rovněž uvedenou změnou definovány jako „*technologické objekty obsahující stacionární zařízení (zdroj) ke spalování paliv o tepelném příkonu vyšším než 50 MW*“. Osoba zúčastněná brojila proti změně č. 1 v rozsahu obou zmíněných regulativů návrhem podle § 101a s. ř. s., na jehož základě zdejší soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2020, č. j. 73 A 1/2020-105 zrušil část změny č. 1 v rozsahu stanovení nepřipustného využití ploch Výroby a skladování spočívajícím v umístění zvláště velkých zdrojů znečištění a jejich definici, a současně zamítl návrh na zrušení druhého z napadených regulativů. Jeho rozsudek pak potvrdil na základě kasační stížnosti města Z. NSS svým rozsudkem ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 305/2020-76. Osoba zúčastněná kasační stížnost proti zamítavému výroku nepodala.
21. Jak správně uvedli žalobci, regulativ týkající se nepřipustného využití pro „*všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy*“ zůstal v platnosti i ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval tím, zda tomuto regulativu vyhovuje stavba papírny na str. 47 a uvedl, že „*splnění tohoto požadavku (který nijak nezpochybňuje) se totiž rozumí samo sebou, ale považuje jej svým způsobem za nejednoznačný regulatorní prvek, který zřejmě měl důvod ke svému zavedení, nicméně při samotné aplikaci je spíše zdrojem pochybností, navíc, když územní plán stanoví funkční využití pro danou plochu v úrovni koncepce. Relevantnost takového posouzení na úrovni Územního plánu Zábřeh je podle názoru Odboru SR KÚOK limitována. Nakonec cílem územního plánu nebylo zakázat jakoukoliv zátěž, nýbrž pouze tu přesahující hranici výrobní plochy. Podle názoru Odboru SR KÚOK v rámci územního plánování nelze při vymezování ploch suplovat stavební úřad při posuzování konkrétního záměru v řízení. Podle Odboru SR KÚOK nelze tedy vycházet jen z předpokládaného/očekávaného negativního vlivu dané stavby, když posuzování těchto otázek spadá do působnosti speciálních orgánů veřejné správy k tomu zřízených (ať už na úseku ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí), a které posuzují, zda nejsou překročeny limitní hodnoty negativních účinků stanovené právními předpisy*“. Proto je podle žalovaného stavba papírny souladná s územním plánem města Z. i po změně č. 1.
22. Podle § 90 písm. a) stavebního zákona platilo, že „*v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací*“.
23. Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, a ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014-42, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005-36, č. 904/2006 Sb. NSS). Pro posouzení věci je proto relevantní znění územního plánu města Zábřeh po změně č. 1.
24. Krajský soud se naprosto ztotožňuje s žalobci v tom, že způsob jakým žalovaný posoudil soulad stavby papírny s uvedeným regulativem, nemůže obstát. Při hodnocení záměru, který má být v území umístěn, musí stavební úřad (v tomto případě odvolací orgán, protože ke změně územně plánovací dokumentace došlo v odvolacím řízení) zkoumat, zda

jeho umístění není v rozporu s funkčním využitím, pro které je území určeno. To je vyjádřeno prostřednictvím regulativů, které zpravidla určují hlavní, přípustné, podmíněně přípustné a nepřípustné způsoby využití jednotlivých ploch. V jejich rámci je nutné záměr posoudit. Žalovaný se však jakémukoliv věcnému posouzení vyhnul. Krajskému soudu není zřejmé, proč by měl být předmětný regulativ splněn „samo sebou“. O správnosti tohoto tvrzení lze obecně pochybovat, neboť to, že stavba *továrny* negativně neovlivňuje území za hranicí vlastní výrobní plochy, se „samo sebou“ rozhodně nemá, nýbrž záleží na parametrech konkrétního provozu a podmínek, za nichž je umístován. Žalovaný svůj závěr o automatickém splnění dané podmínky argumentačně nijak neosvětlil. Pokud byl pro žalovaného předmětný regulativ nejednoznačný, měl jej vyložit za využití standardních interpretačních metod (jazykový, logický, systematický výklad apod.). Krajský soud rovněž nerozumí tomu, co měl žalovaný na mysli zdůrazněním skutečnosti, že územní plán je koncepčním dokumentem. To je nepochybně pravda, ale jaký to má význam při hodnocení souladu stavby papírny s uvedeným regulativem, krajskému soudu uniká. Pokud snad chtěl žalovaný naznačit, že je předmětný regulativ nezákonný, je nutné připomenout, že se jedná o platný regulativ územního plánu, který je pro žalovaného závazný podle § 43 odst. 5 stavebního zákona. Správní orgán není oprávněn v územním řízení přezkoumávat zákonnost konkrétního regulativu územního plánu. To může učinit pouze soud na základě návrhu podle § 101a s. ř. s., resp. nadřízený orgán při přezkumném řízení. Navíc, jak již bylo uvedeno výše, osoba zúčastněná proti němu brojila u zdejšího soudu, avšak bezúspěšně. S ohledem na poslední výše citovanou větu hodnocení žalovaného musí krajský soud rovněž upozornit na to, že současné znění předmětného regulativu nehovoří o nadlimitním negativním působení na okolí. Tak to bylo v územním plánu města Z. před změnou č. 1.

25. Námitka žalobců je proto důvodná, pokud jde o nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí totiž vůbec neobsahuje věcné úvahy, kterými se žalovaný řídil při hodnocení souladu stavby papírny s územně plánovací dokumentací, konkrétně územním plánem města Zábřeh po změně č. 1 ve vztahu k výše uvedenému regulativu. Soulad s územně plánovací dokumentací přitom musí podle § 90 písm. a) stavebního zákona posoudit z moci úřední (byť je nutné říct, že žalobci uvedenou skutečnost namítali i v průběhu odvolacího řízení). Krajský soud není oprávněn chybějící úvahy správního orgánu doplnit sám, neboť je povolán toliko k přezkumu.

K existenci právního důvodu umístit stavbu na pozemky žalobce a)

26. Posuzovanou námitku absence právního titulu k umístění stavby na pozemcích žalobce a) může účinně namítat toliko žalobce a), který je vlastníkem pozemků, o které jde (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 11. 2013, č. j. 9 As 183/2012-37 nebo ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 522/2021-126). Pouze jeho práv se totiž předmětná námitka dotýká (viz výše odůvodněné vymezení rozsahu přípustných námitek). Vůči ostatním žalobcům nemůže být tato námitka z povahy věci důvodná.
27. Osoba zúčastněná předmětný zákonný požadavek dle žalovaného splnila doložením kupní smlouvy č. 238/2010 uzavřené mezi žalobcem a) a osobou zúčastněnou. Jejím předmětem jsou pozemky ve vlastnictví žalobce a) – parc. č. X, XA, XB, XO, XP, XQ, XR, XC, XD, XE, XS, 3969/2, 3969/4 a 3970 (k. ú. Zábřeh na Moravě). Dále ze smlouvy vyplývá, že geometrickým plánem č. 4522-38/2009 byly odděleny díly z jednotlivých pozemků, které byly dále sloučeny s jinými pozemky či díly, přičemž pozemky parc. č. XC a XD zanikají a nově vznikají pozemky parc. č. XT a XU (oba k.ú. Z. n. M.), jak je vyznačeno ve

zmiňovaném geometrickém plánu, který je nedílnou součástí této kupní smlouvy. Podle žalovaného z této smlouvy vyplývá, že žalobce a) prodal osobě zúčastněné pozemky za účelem realizace stavby papírny a uvedenou smlouvu tak lze považovat za doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu. Prostý souhlas s umístěním stavby lze sice odvolat, nicméně kupní smlouva není jednostranným aktem, který by bylo možné jednostranně vypovědět, proto je nesouhlas žalobce a) se stavbou papírny irelevantní. K druhé části námitky týkající se pozemku parc. č. X žalovaný uvedl, že sporné části pozemku parc. č. X budou odděleny od tohoto pozemku a společně s dalšími částmi jiných pozemků budou po spojení tvořit nový pozemek parc. č. XI, který je předmětem kupní smlouvy č. 238/2010 (str. 51-54 napadeného rozhodnutí).

28. Podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je žadatel povinen k žádosti o vydání územního rozhodnutí přiložit *„doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám“*. Pokud žádným z těchto dokladů nedisponuje, je povinen podle odst. 3 předložit *„souhlas jejich vlastníka anebo dohodu o parcelaci; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit nebo vyměnit“*.
29. Smyslem uvedených ustanovení je zabránit vydání územních rozhodnutí a následně stavebních povolení, která by později nebylo možné provést z důvodu nesouhlasu vlastníka pozemku, na němž má být stavba umístěna. Jinak řečeno, předmětné ustanovení má napomoci k zamezení následných sporů týkajících se (soukromoprávní) oprávněnosti stavby na cizích pozemcích. Proto také, pokud není žadatel o vydání územního rozhodnutí vlastníkem pozemku, na kterém má být záměr umístěn, musí doložit kvalifikovaný souhlas vlastníka nebo smlouvu, ze které bude zcela jasně vyplývat, že smí na cizím pozemku umístit stavbu. Za takovou smlouvu lze zpravidla považovat nájemní smlouvu, pachtovní smlouvu, smlouvu o právu stavby, smlouvu o zřízení věcného břemene, případně další nepojmenované smlouvy, ve které bude takové právo zakotveno. Právo umístit stavbu na pozemku vlastníka musí existovat již v době podání žádosti a nelze spoléhat na to, že v nějaké době v budoucnu vznikne (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009-78 nebo ze dne 18. 2. 2015, č. j. 2 As 34/2013-28)
30. Žalovaný dospěl k závěru, že mezi účastníky je sice nesporné, že osoba zúčastněná není vlastníkem sporných pozemků a že jí žalobce a) neudělil kvalifikovaný souhlas dle § 86 odst. 3 stavebního zákona, avšak kupní smlouva č. 238/2010, konkrétně její čl. V, je dle žalovaného dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu papírny na pozemcích žalobce a). S tímto závěrem však krajský soud nesouhlasí.
31. Kupní smlouva č. 238/2010 byla uzavřena dne 9. 11. 2010 mezi žalobcem a) a osobou zúčastněnou na řízení. Předně jsou ve smlouvě specifikovány pozemky, o které se jedná. V čl. V, nazvaném Zpětná koupě, je pak uvedeno: *„Pozemky, které jsou předmětem této smlouvy, budou sloužit k realizaci projektu sdružené investice výstavby energetického zdroje pro výrobu tepelné a elektrické energie z obnovitelných zdrojů a výstavbu papírny pro výrobu vícevrstvého papíru a vlnité lepenky v průmyslové zóně L. v Z. podle pravomocného územního rozhodnutí na stavbu s názvem „Využití obnovitelných zdrojů a druhotných surovin při výrobě papíru v Průmyslové zóně v Z.“ (dále jen „Investice“) V případě nezískání pravomocného územního rozhodnutí na realizaci Investice kupujícího v průmyslové zóně L. v Z. popsané v čl. 1 odst. 1) dohody o narovnání uzavřené smluvními stranami dne 27. 4. 2009 ani do 3 let ode dne zápisu vkladu práva podle této smlouvy, tak jako i v případě nezahájení realizace shora popsané Investice kupujícího ani do 3 let ode dne nabytí právní moci územního rozhodnutí o*

umístění stavby dle Investice, se kupující zavazuje převést zpět vlastnické právo k převáděným pozemkům dle této smlouvy na prodávajícího, a to za stejných podmínek, za jakých tyto pozemky kupující nabyt, s navýšením ceny o hodnotu infrastruktury vybudované podle čl. 6 odst. 2) písm. b) dohody o narovnání uzavřené smluvními stranami dne 27. 4. 2009, a to nejpozději do 3 měsíců od data, kdy nastanou okolnosti pro zpětnou koupi. Zahájením realizace Investice je pro účely této smlouvy míněno protokolární zahájení stavebních prací na Investici dle příslušného pravomocného stavebního povolení vydaného na Investici“.

32. Citované smluvní ujednání, ani jakékoli jiné ujednání dané kupní smlouvy však právo osoby zúčastněné na řízení provést stavbu papírny na pozemcích žalobce a) nezakládá. Předmětem kupní smlouvy obecně je převod vlastnického práva k věci a povinnost zaplatit kupní cenu. Proto kupní smlouva zpravidla nebude dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu na pozemku jiné osoby ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Tím se zásadně liší např. od nájemní smlouvy, smlouvy o právu stavby či smlouvy o zřízení věcného břemene. Jejich podstatou je totiž užívání cizí věci. Pochopitelně je kupní smlouva institutem soukromého práva, a proto smluvním stranám v zásadě nic nebrání, aby si i do ní ujednaly podobné oprávnění. Musí to však být ve smlouvě výslovně sjednáno.
33. Předmětem kupní smlouvy č. 238/2010 je závazek žalobce a) převést vlastnické právo na osobu zúčastněnou a její vzájemný závazek zaplatit žalobci a) kupní cenu. Smlouva sice obsahuje další ujednání včetně povinnosti zpětné koupě a předkupního práva ve prospěch žalobce a), nicméně neobsahuje žádné konkrétní ujednání o tom, že by byla osoba zúčastněná oprávněna na základě této kupní smlouvy umístit na pozemcích žalobce a) stavbu papírny předtím, než se osoba zúčastněná stane vlastníkem převáděných pozemků. Absentuje-li takové ujednání ve smlouvě, je možné to vyhodnotit jen tím způsobem, že k umístění stavby papíry před převodem vlastnického práva (tj. vkladem do katastru nemovitostí) dojít nemůže. V citovaném čl. V smlouvy je sice výslovně vyjádřeno, že převáděné pozemky budou osobou zúčastněnou užity ke stavbě papírny, ale z tohoto ujednání nelze dovodit oprávnění této osoby provést stavbu papírny ještě před převodem vlastnického práva. Čl. V smlouvy pouze vymezuje podmínky, za kterých vznikne osobě zúčastněné povinnost prodat předmětné pozemky zpět žalobci a), přičemž tato povinnost je navázána na neúspěch realizace stavby papírny, a proto je také v tomto článku zdůrazněno, že za tímto účelem byly pozemky prodány osobě zúčastněné. Rozhodně z něj ale nelze dovodit oprávnění osoby zúčastněné umístit stavbu papírny na pozemky žalobce a) před převodem vlastnického práva. Jak správně v této souvislosti namítal žalobce a), k jeho převodu dojde až vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí.
34. Pro úplnost lze dodat, že nelze ani očekávat, že by v nejbližší době k převodu vlastnického práva došlo. Ze spisového materiálu (konkrétně ze str. 8, 9, 12 a 13 rozsudku Okresního soudu v Šumperku ze dne 1. 2. 2012, č. j. 16 C 336/2010-192) vyplývá, že Katastrální úřad pro Olomoucký kraj již jednou odmítl provést vklad vlastnického práva ve prospěch osoby zúčastněné z důvodu odlišných právních režimů pozemků, které se na základě kupní smlouvy č. 238/2010 a vypracovaného geometrického plánu č. 4522-38/2009 měly spojit. Problém je v tom, že některé pozemky jsou zatíženy věcným břemenem a jiné nikoliv, proč je nelze spojit v jeden pozemek. Z uvedeného rozsudku dále vyplývá, že se jedná o problém na straně žalobce a), který nemá sebemenší zájem jej odstranit. Jakkoliv krajský soud rozumí výhradám osoby zúčastněné, musí konstatovat, že mezi ní a žalobcem a) existuje ohledně převodu předmětných pozemků rozsáhlý spor. Jak již uvedl krajský soud

výše, smyslem ustanovení § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je předcházet sporům o oprávněnosti stavby umístěné na cizím pozemku. Spor, který mezi žalobcem a) a osobou zúčastněnou již existuje, však nelze v územním řízení vyřešit. Do jeho vyřešení tak nelze než konstatovat, že osoba zúčastněná nedisponuje titulem k umístění stavby papírny na cizím pozemku.

35. Druhá část námitky se týkala oprávnění osoby zúčastněné umístit stavbu papírny na pozemek parc. č. 3965/1. Jelikož žalovaný dospěl k závěru, že kupní smlouva č. 238/2010 se vztahuje i na něj (resp. jeho části, jež budou odděleny a na kterých má být následně stavba papírny umístěna), je shora popsáný názor soudu nutné vztáhnout i na druhou část námitky.
36. Pouze na okraj krajský soud poukazuje na to, že ani smlouvy o smlouvách budoucích, které osoba zúčastněná s žalobcem a) uzavřela, nemohou být dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu papírny na pozemcích žalobce a) – k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009-78 nebo ze dne 18. 2. 2015, č. j. 2 As 34/2013-28. Smlouva o spolupráci ze dne 6. 10. 2010 byla žalobcem a) vypovězena dne 17. 3. 2011. Dohoda o spolupráci při financování a realizaci vybudování inženýrských sítí č. 178/2009 se netýká stavby papírny, nýbrž výstavby technické a dopravní infrastruktury dle územního rozhodnutí s názvem „*Průmyslová zóna L.-Z.*“.
37. Lze tak uzavřít, že osoba zúčastněná ke své žádosti nepřiložila přílohy vyžadované ustanovením § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Měla být proto vyzvána k odstranění vad žádosti a řízení mělo být při nedoložení příloh zastaveno podle § 66 správního řádu. Námitka žalobce a) je tak zcela důvodná.
38. S ohledem na skutečnost, že osoba zúčastněná nedisponuje žádným právním důvodem, na základě kterého by mohla být stavba papírny umístěna na pozemcích žalobce a), a nelze rozumně očekávat, že by jej v nejbližší době nabyla, nemůže být její žádosti o vydání územního rozhodnutí vyhověno. Proto také nemá smysl zabývat se zbylými námitkami žalobců.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

39. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
40. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaný byl s ohledem na úspěch žalobců ve věci zavázán k náhradě jimi účelně vynaložených nákladů. Žalobce a) sice brojil také proti výroku I napadeného rozhodnutí a soud v této části jeho žalobu odmítl, nicméně v části týkající se ochrany svých veřejných subjektivních práv byl žalobce úspěšný, proto soud považuje žalobce a) z procesního hlediska za zcela úspěšného. Navíc v případě odmítnutí žaloby ani nelze hovořit o úspěchu či neúspěchu (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 489).
41. Náklady žalobce a) spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu. Dále spočívají v nákladech za právní služby advokáta stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“). Ty jsou tvořeny odměnou za zastupování ve výši 6 200 Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepsí žaloby při odměně 3 100 Kč za

úkon. Repliku ze dne 24. 10. 2022 soud nepovažuje za účelně provedený úkon právní služby, neboť je v ní doslova zopakována argumentace uplatněná již v žalobě. Dále jsou náklady právního zastoupení tvořeny paušální náhradou hotových výdajů zástupce žalobce a) podle § 13 odst. 4 AT ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby, tj. celkem 600 Kč. Jelikož je zástupce žalobce a) plátcem DPH, náleží mu také náhrada za DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkové náklady právního zastoupení činí 8 228 Kč. Celkové náklady žalobce a) činí 11 228 Kč.

42. Náklady žalobců b) až d) spočívají u každého z nich v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu. Náklady právního zastoupení tvoří odměna za zastupování každého z účastníků ve výši 4 960 Kč za 2 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepsí žaloby při odměně 3 100 Kč za úkon, která je snížena o 20 % podle § 12 odst. 4 AT, tj. 2 480 Kč za úkon. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobců b) až d) paušální náhrada účelně vynaložených výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Tato náhrada náleží za jeden úkon právní služby bez ohledu na to, za kolik klientů je tento úkon činěn (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2018, č. j. 48 A 118/2016-200, bod 58 a judikaturu tam uvedenou), celkem tedy 600 Kč, přičemž tuto částku soud stejným dílem rozdělil mezi žalobce b) až d). Jelikož je zástupce žalobců b) až d) plátcem DPH, náleží mu za každého z žalobců také náhrada za DPH ve výši 21 % z částky 5 160 Kč. Celkové náklady právního zastoupení činí 6 243,60 Kč. Náklady žalobců b) až d) činí u každého z nich 9 243,60 Kč.
43. Náklady žalobce e) spočívají toliko v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu.
44. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 24. ledna 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu