



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Obec Slavkov**
sídlem Ludvíka Svobody 30, 747 57 Slavkov
zastoupený advokátem Mgr. Ondřejem Kurkou
sídlem nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava

proti
žalovanému **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

za účasti: **1) ZP Otice, a.s.**
sídlem Hlavní 266, 747 81 Otice
2) Ing. R. N., CSc.
3) Ing. M. N.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2021 č. j. MSK 20968/2021, ve věci
povolení změny v užívání stavby

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2021 č. j. MSK 20968/2021, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Opavy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 11. 2020 č. j. MMOP 119417/2020, jímž byla podle § 127 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“) k žádosti společnosti ZP Otice, a. s. povolena změna užívání stavby „části zemědělské stavby – z administrativní budovy na sociální vybavení (ubytovací zařízení) pro zaměstnance Slavkov, ul. Olomoucká, na pozemku parc. č. XA v k. ú. S. u O.“ (dále jen „stavební záměr“).
2. V žalobě žalobce vymezil tyto žalobní body:
 - 1) Napadené rozhodnutí je nezákonné po rozpor stavebního záměru s Územním plánem Slavkova ve znění Změny č. 2 (dále jen „ÚP Slavkova“). Této otázce se žalovaný věnoval na str. 6-7 a dále 10-11 napadeného rozhodnutí. Posuzovný stavební záměr se nachází v areálu zemědělské výroby, jenž je umístěn v ploše VZ – Plochy zemědělské a lesnické výroby (konkrétně v ploše VZ-S2). Jakékoliv přípustné využití by proto mělo mít přímý vztah k zemědělské výrobě. ÚP Slavkova obsahuje v kapitole I./A.1 definici pojmu stavby pro zemědělství a dále pojmů plochy výroby a skladování, které zpravidla zahrnují též pozemky zemědělských staveb. ÚP Slavkova považuje za stavby pro zemědělství stavby pro hospodářská zvířata, doprovodné stavby, stavby pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby a stavby pro skladování minerálních hnojiv a přípravků na ochranu rostlin. Žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 8) posuzovaný záměr klasifikoval jako stavbu ubytovacího zařízení dle § 2 odst. 2 písm. c) bodu 4. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) a považuje jej za vybavenost, která je určena sezónním pracovníkům, tj. zaměstnancům ZP Otice (dále jen „osoba zúčastněná na řízení 1“) a souvisí se zemědělskou činností. Žalobce toto právní posouzení považuje za nesprávné. Žalovaný podřadil stavební záměr pod pojem *související vybavenost (administrativa, stravování, sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům)*, který se však na základě systematického výkladu norem obsažených v ÚP Slavkova vztahuje k předchozím bodům využití hlavního a využití přípustného. Dle žalobce mají všechny přípustné stavby v daném území společnou právě výrobní či skladovací funkci. Je v nich tedy provozována ekonomická činnost zemědělská, lesní či mechanizační a jedná se tak o pracoviště zaměstnanců a jiných subjektů vykonávajících tuto činnost. Související vybavenost proto musí být bezpodmínečně nutná k provádění těchto ekonomických činností v dané ploše (např. administrativa). Pojem

„sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům“ je dle názoru žalobce nutné v kontextu již uvedeného vykládat jako vybavení, které je zaměstnavatel povinen podle právních předpisů zaměstnancům poskytnout, aby mohli řádně vykonávat svoji pracovní činnost (např. šatnu, sušárnu, oddechovou místnost, záchod, sprchu či umývárnu). Do tohoto výčtu nelze zařadit ubytovací zařízení, byť určené pro zaměstnance vykonávající činnost zemědělskou, lesní či mechanizační. Žádný právní předpis neukládá zaměstnavateli povinnost poskytnout zaměstnanci ubytování. Rozšiřování pojmu „a jiné vybavení“ extenzivním výkladem by vedlo k nežádoucí neurčitosti při stanovení okruhu přípustného využití plochy VZ. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů závazným způsobem neupravují v rámci podmínek užívání stavby po změně účelu užívání, že ubytovací zařízení mohou užívat pouze zaměstnanci osoby zúčastněné na řízení 1). Dle žalobce je rozdíl stanovit, jaké vybavení mají pokoje, a jaké osoby jsou výlučně oprávněny tyto pokoje užívat pro ubytování. V podmínkách rozhodnutí pro nový účel užívání stavby není výslovně uvedeno, že ubytovací zařízení může ubytovávat pouze zaměstnance osoby zúčastněné na řízení 1) v době sezónních prací, které by rovněž v zájmu určitosti měly být ohraničeny aspoň měsíci v roce. Žalobce se domnívá, že na základě napadeného rozhodnutí může vzniknout regulérní ubytovna, aniž by bylo jakkoli vymahatelné, že ji budou užívat pouze zaměstnanci a pouze v období sezónních prací. Žalobce poukázal na první rozhodnutí žalovaného v posuzovaném řízení (ze dne 1. 2. 2018 č. j. MSK 154169/2017), v němž žalovaný uvedl, že v rámci nového projednání věci je nezbytné, aby byla přesně definována požadovaná změna v užívání s tím, že způsob užívání bude upraven podmínkami pro užívání stavby. Způsob užívání tvrzený osobou zúčastněnou na řízení 1), tj. užívání pouze zaměstnanci podniku v době sezónních prací, však ve výrokové části rozhodnutí jasným a přesvědčivým způsobem uveden není. Výroková část pravomocného rozhodnutí je přitom závazná (viz § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)). Podle žalobce nelze ubytovací zařízení podřadit pod pojem „sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům“ také proto, že ubytovací zařízení a jeho různé druhy, včetně ubytovny jsou autonomními pojmy obsaženými v § 2 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., která nerozlišuje skupinu ubytovaných osob (pouze zaměstnance). S těmito pojmy obsaženými v právním předpise (ubytovací zařízení, ubytovna), nebo s obdobnými pracuje též ÚP Slavkova. Podle žalobce měl normotvůrce v úmyslu ubytovací zařízení výslovně uvádět jako přípustná využití dané plochy. Za situace, kdy je na území obce dostatek ploch k umístění ubytovacího zařízení, nebylo jeho úmyslem, aby stavba ubytovacího zařízení byla podřaditelná pod pojem s demonstrativním výčtem „sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům“. Výklad žalovaného je proto extenzivní a neodpovídá smyslu a účelu právních norem. Posuzovaný záměr nespadá do žádné kategorie využití hlavního či přípustného v ploše VZ dle ÚP Slavkova. Právní posouzení správních orgánů obou stupňů žalobce považuje za nesprávné a nezákonné.

- 2) Dále žalobce namítl nezákonné vypořádání některých jeho námitek. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se řádným a zákonným způsobem nevypořádala s námitkami žalobce ohledně splnění obecných požadavků na výstavbu, které je stavební úřad povinen zkoumat dle § 126 odst. 3 stavebního zákona. Žalobce v řízení vznesl námitky, že není dořešena předpokládaná zvýšená produkce fekálních a jiných splaškových vod a jejich likvidace, není prověřena vhodnost a nezávadnost pitné vody, není prokázáno, zda byl prověřen řádný stav elektroinstalace a ochrany budovy před bleskem. Žalobce v této souvislosti odkázal na své námitky v podání ze dne 25. 9. 2017 a v odvolání ze dne 15. 6. 2018,

týkající se nedostatečného posouzení souladu s veřejnými zájmy, včetně ochrany povrchových a podzemních vod, bezpečnosti a prevence závažných havárií. Vznesenými námitkami se zabývalo pouze prvostupňové rozhodnutí na str. 9, a to tak, že není zřejmé, jakým způsobem by tato problematika mohla zasáhnout do práv nebo povinností žalobce. V odvolání ze dne 17. 12. 2020 žalobce namítal, že se stavební úřad nevypořádal řádně se všemi jeho námitkami, zejména ve vztahu k naplnění § 126 odst. 3 stavebního zákona. Žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 10) pouze uvedl, že se ztotožnil s posouzením námitek stavebním úřadem. Takový způsob vypořádání odvolací námítky, byť relativně obecné, ale odkazující na velmi konkrétní námitku podanou v rámci prvostupňového řízení, by mohlo zakládat nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, tedy zakládat rozpor obsahu napadeného rozhodnutí s požadavky § 68 správního řádu. Žalobce odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) a Vrchního soudu k obsahu správního rozhodnutí (§ 68 správního řádu). Žalobce dále uvedl, a to pro případ, že soud učiní závěr o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, že úvahy správního orgánu I. stupně, jimiž vypořádával uvedené námitky, jsou nezákonné. Dále žalobce zdůraznil, že řízení podle § 127 stavebního zákona v prvním stupni není ovládáno koncentrační zásadou a věcným omezením námitek (jako například územní řízení dle § 89 odst. 4 stavebního zákona). Podle žalobce nebyly jeho námitky stavebním úřadem vypořádány přezkoumatelným způsobem, stejně jako jeho odvolací námitky žalovaným, což má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

- 3) Třetí žalobní bod se týká nesprávné aplikace § 2 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“) a § 127 odst. 1 stavebního zákona. Žalobce v průběhu řízení opakovaně uváděl, že záměr nesplňuje ustanovení této vyhlášky. Žalovaný i prvostupňový správní orgán vyhodnotily, že jsou splněny podmínky dle § 127 odst. 1 stavebního zákona, tedy že požadovaná změna v účelu užívání stavby není podmíněna změnou dokončené stavby. Takové posouzení považuje žalobce za nesprávné, neboť právě z důvodu, že nejsou splněny požadavky dle § 43 odst. 3 a odst. 5 a § 44 odst. 2 a odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., je nutné učinit závěr, že se jedná o změnu v účelu užívání části stavby podmíněnou změnou dokončené stavby, když tyto změny dokončené stavby jsou nutné k tomu, aby byly splněny požadavky vyhlášky č. 268/2009 Sb. na stavbu ubytovacího zařízení. Dle názoru žalobce nebyla prokázána existence závažných územně technických důvodů nebo závažných stavebně technických důvodů ve smyslu § 2 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., což činí napadené rozhodnutí nezákonným.
- 4) Závěrem žalobce brojil proti nezákonnosti závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje ze dne 10. 7. 2020 č. j. HSOS-5605-2/2020 (dále jen „závazné stanovisko HZS MSK“). Podle žalobce je jeho obsah nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu). Na podporu svých tvrzení žalobce poukázal na judikaturu NSS. V řízení bylo jako závazný podklad pro vydání rozhodnutí vydáno již předchozí závazné stanovisko ze dne 14. 8. 2017 č. j. HSOS-8909-2/2017, které však bylo v průběhu řízení zrušeno ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím Ministerstva vnitra, generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 12. 8. 2019 č. j. MV-52024- 4/PO-OVL-2019 z důvodů konkrétních nedostatků požárně

bezpečnostního řešení stavby (dále také jen „PBŘ“). V průběhu nového projednání věci se proto dle názoru žalobce měl HZS MSK ve svém závazném stanovisku k nově předloženému PBŘ stavby vyjádřit výslovně k tomu, zda nedostatky uvedené v rozhodnutí nadřízeného orgánu byly novým PBŘ odstraněny a jakým způsobem. K tomu ovšem nedošlo, odůvodnění závazného stanoviska HZS MSK je prakticky stejné jako původní, a proto je nezákonné pro nepřezkoumatelnost. V řízení tak nebylo dostatečně posouzeno, zda je stavební záměr v souladu s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy, jak stanoví § 126 odst. 3 stavebního zákona.

3. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí pokládá za zákonné a věcně správné, stejně jako prvoinstanční rozhodnutí a v plném rozsahu odkázal na jejich obsah zahrnující relevantní správní úvahy.
4. Ke konkrétním žalobním tvrzením žalovaný konstatoval, že žalobce z velké části opakuje důvody obsažené v odvolání, s nimiž se žalovaný podrobně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále žalovaný zdůraznil, že k potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně došlo až ve třetím projednání, když dvě předchozí rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla k odvolání žalobce zrušena a věc byla opakovaně vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Podle žalovaného také tímto postupem bylo zajištěno důkladné posouzení případu stavebními úřady obou stupňů.
5. Podle žalovaného je povolená změna užívání stavby v souladu s ÚP Slavkova, když ubytovací zařízení ve stanoveném rozsahu (tj. omezená kapacita a účelové určení pouze pro zaměstnance žadatele, což je z povolené změny zcela zjevné) představuje související vybavenost realizovanou v dané ploše sloužící zaměstnancům stejně jako stávající využití předmětné stavby pro administrativní účely provozovatele. S ohledem na předmět činnosti osoby zúčastněné na řízení 1) jakožto podnikatele v zemědělské prvovýrobě je pochopitelné, že v určitých obdobích vegetačního cyklu pěstovaných plodin má potřebu operativně najmout “sezónní zaměstnance” a mít je co nejdříve k dispozici v místě zemědělské produkce. Zajištění jednoduchého ubytování pro zaměstnance je tak v této souvislosti legitimní a lze je považovat za zajištění nezbytné vybavenosti přímo související se zemědělskou výrobou.
6. Ohledně dalších žalobních tvrzení má žalovaný za to, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně vypořádal se všemi odvolacími námitkami. Pokud byl důvod pro odkaz na odůvodnění potvrzeného prvoinstančního rozhodnutí, když již v průběhu projednání věci před správním orgánem I. stupně byla uplatněna totožná námitka jako následně v odvolání, žalovaný tak učinil. Dále žalovaný uvedl, že ve všech případech, kdy správní orgán I. stupně aplikoval vyhlášku č. 268/2009 Sb., žalovaný způsob této aplikace napadeným rozhodnutím aproboval a má za to, že povolená změna v užívání části stavby je plně v souladu nejen se samotným stavebním zákonem, ale i s podrobnější právní úpravou dle citované vyhlášky.
7. Konečně pokud jde o závazné stanovisko HZS MSK, žalovaný o jeho zákonnosti a věcné správnosti nemá důvodné pochybnosti, a to tím spíše, že bylo vydáno po zrušení předchozího závazného stanoviska v přezkumném řízení na základě závazného právního názoru nadřízeného správního orgánu.
8. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

9. Podáními doručenými soudu dne 7. 9. 2022 se k věci vyjádřily osoby zúčastněné na řízení 2) a 3). Osoba zúčastněná na řízení 2) se ztotožnila s názorem žalobce o extenzivním výkladu ÚP Slavkova v lokalitě posuzovaného stavebního záměru a dále namítla praktické dopady ubytovacího zařízení: pro okolí nejbližších rodinných domů a místního obyvatelstva, zabezpečení pořádku a kázně, vstupu do areálu (kamerové záznamy, poruchovost otevírání vrat), společenský život brigádníků v obci. Osoba zúčastněná na řízení 3) ve svém podání zopakovala argumentaci uvedenou v odvolání.
10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
11. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že dne 18. 8. 2017 stavební úřad obdržel od osoby zúčastněné na řízení 1) oznámení změny v užívání části zemědělské stavby umístěné na pozemku parc. č. XA v k. ú. S. u O., a to z kanceláří na sociální vybavení pro zaměstnance. Stavební úřad usnesením ze dne 6. 9. 2017 rozhodl o provedení řízení o změně v užívání stavby, v jehož rámci žalobce podáním ze dne 25. 9. 2017 vznesl námitky nesouladu stavebního záměru s ÚP Slavkova a nesplnění podmínek vyhlášky č. 268/2009 Sb. a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“). Stavební úřad rozhodnutím ze dne 10. 10. 2017 č. j.: MMOP 109670/2017 podle § 127 odst. 4 stavebního zákona změnu v užívání stavby povolil. Žalovaný v odvolacím řízení toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání (rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2018 č. j.: MSK 154169/2017). Žalovaný stavebnímu úřadu především vytkl, že rozhodl na základě zmatečně podané žádosti a rovněž se neztotožnil s posouzením záměru z hlediska § 126 odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad v dalším řízení vyzval žadatele k doplnění žádosti. Po opětovném projednání věci, v jehož rámci žalobce podal námitky ze dne 11. 4. 2018, kterými opět napadl rozpor stavebního záměru s ÚP Slavkova, vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 24. 5. 2018 č. j.: MMOP 57758/2018, kterým změnu v užívání stavby povolil. Na základě dalšího odvolání žalobce bylo i toto rozhodnutí v odvolacím řízení zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání (rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2019 č. j. MSK 150899/2018). Žalovaný své rozhodnutí opřel zejména o zjištění, že v rámci postupu dle § 149 odst. 5 správního řádu bylo zrušeno závazné stanovisko HZS MSK (rozhodnutím Ministerstva vnitra, generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 12. 8. 2019, č. j. MV- 52024-4/PO-OVL-2019), a to z důvodu nadostatečně řešených technických podmínek požární ochrany v předloženém PBR. S ohledem na tuto skutečnost proto nebylo rovněž prokázáno naplnění všech požadavků § 126 odst. 3 stavebního zákona, který stanovuje podmínky pro povolení změny v užívání stavby. V návaznosti na výsledek odvolacího řízení stavební úřad opatřením ze dne 18. 11. 2019 vyzval žadatele, aby předložil nové PBR včetně nového závazného stanoviska HZS a současně v textové části předložené projektové dokumentace doplnil, jak jsou splněny obecné požadavky na výstavbu uvedené ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. (především § 23 odst. 1) a vyhlášce č. 268/2009 Sb. (především § 8) a dále aby se zabýval skutečností, zda jsou splněny další požadavky na stavbu ubytovacího zařízení. Po doplnění žádosti stavební úřad opatřením ze dne 29. 9. 2020 oznámil pokračování v řízení. Písemným podáním ze dne 7. 10. 2020 se žalobce vyjádřil k podkladům rozhodnutí tak, že namítl rozpor stavebního

záměru s ÚP Slavkova. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 26. 11. 2020 č. j. MMOP 119417/2020 povolil změnu v užívání stavby. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 17. 12. 2020 odvolání, jehož stěžejním důvodem byl nesoulad stavebního záměru s ÚP Slavkova. V obecné rovině žalobce rovněž namítl, že nebyly řádně vypořádány jeho námitky ve vztahu k § 126 odst. 3 stavebního zákona a k vyhlášce č. 268/2009 Sb. Rozhodnutí stavebního úřadu napadly odvoláními také osoby zúčastněné na řízení 2) a 3). O odvoláních rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

12. U ústního jednání před krajským soudem účastníci setrvali na své dosavadní argumentaci.
13. Dle § 126 odst. 3 stavebního zákona musí být změna v užívání stavby v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy.
14. Stěžejním žalobním bodem je otázka, zda je posuzovaný stavební záměr v souladu s ÚP Slavkova. Krajský soud z veřejně dostupného znění ÚP Slavkova ověřil, že posuzovaný stavební záměr se v ÚP Slavkova nachází v ploše zemědělské a lesnické výroby (VZ). Plochy VZ jsou v ÚP Slavkova obecně popsány v kapitole I.A./16. jako „*Plochy určené jak pro zemědělskou živočišnou, tak i rostlinnou výrobu, zahradnictví, pro zemědělské služby, přidruženou nezemědělskou výrobu, malorolníky, lesní hospodářství a zpracování dřevní hmoty včetně komerční vybavenosti související s využitím plochy*“. Hlavní využití této plochy je konkrétně stanoveno v kapitole I.A./6.1. jako „*stavby zemědělské, stavby pro lesní hospodářství*“. Přípustné využití v této ploše je označeno jako „*stavby pro skladování; stavby pro zemědělskou a lesní výrobu; mechanizační areály; stavby pro zpracování a skladování zemědělských produktů; stavby pro hospodářská zvířata; stavby pro lesní hospodářství a zpracování dřevní hmoty; související vybavenost (administrativa, stravování, sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům); byty správců, hlídačů; zeleň ochranná a izolační; související parkoviště; související nezbytná obslužná dopravní infrastruktura a technické vybavenosti; čerpací stanice pohonných hmot; stavby a zařízení související s využitím hlavním*“. Nepřípustné využití v této ploše územní plán označuje jako „*ostatní stavby a zařízení nesouvisející s využitím hlavním a přípustným*“.
15. Krajskému soudu je z obsahu správních spisů známo, že předmětná stavba se nachází v zastavěném území obce. Nový účel užívání stavby je ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí vymezen následovně: „*Změna užívání se týká kanceláří, umístěných v této budově, které budou nově užívány jako pokoje, vybavené pro ubytování zaměstnanců podniku v době sezónních prací. V 1. NP budou 3 pokoje pro muže s kapacitou (2 + 2 + 3; celkem 7 mužů), ve 2. NP 2 pokoje pro muže s kapacitou (2 + 5; celkem 7 mužů) a 2 pokoje pro ženy s kapacitou (3 + 3; celkem 6 žen). Účel užívání ostatních místností, umístěných v této budově, tj. WC ženy, WC muži, umývárna ženy, umývárna muži, jídelna, kuchyň a úklidová komora se nemění. Vytápění objektu, ohřev teplé vody, zásobování pitnou vodou a odvádění splaškových vod je stávající.*“ Zároveň byly ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí stanoveny 2 podmínky pro nový účel užívání stavby. Jednou z nich je, že: „*Předmětná část stavby bude užívána v souladu s tímto rozhodnutím a příslušnými obecně závaznými platnými právními předpisy.*“
16. ÚP Slavkova upravuje, že v ploše VZ je přípustná mj. související vybavenost a v některých případech rovněž bydlení. Správní orgány posuzovaný záměr podřadily pod pojem *související vybavenost*, který mimo jiné zahrnuje i *sociální a jiné vybavení sloužící*

zaměstnancům. Soud dovozuje, že pod sousloví *související vybavenost - sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům* je podřaditelné také ubytovací zařízení sloužící zaměstnancům. Podle žalobce je tomuto pojmu nutno rozumět tak, že se bude jednat o vybavení typu šatny, sušárny, záchodu, sprchy apod., přičemž do tohoto výčtu nelze zařadit ubytovací zařízení, neboť by se jednalo o extenzivní výklad úpravy obsažené v ÚP. Krajský soud tento názor žalobce nesdílí a má za to, že správní orgány pojem *sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům* posoudily správně a příslušnou část ÚP Slavkova aplikovaly přípustným způsobem. Pod sousloví *sociální a jiné vybavení sloužící zaměstnancům* je jistě možno zařadit vybavení vyjmenované žalobcem, ale také vybavení jiné, za podmínky, že bude souviset se zemědělskou výrobou a sloužit zaměstnancům, neboť výčet vybavenosti určený ÚP je toliko demonstrativního rázu. Z logiky věci nepochybně může být sociální vybaveností sloužící zaměstnancům zemědělské výroby také ubytování v období sezónních prací, kdy je potřeba počtu zaměstnanců zpravidla vyšší než za běžného provozu. Účel posuzovaného ubytovacího zařízení tak má úzkou vazbu na provozovanou činnost a na hlavní využití plochy VZ, jak stanoví ÚP Slavkova. Jak již bylo výše uvedeno, soud se seznámil se zněním rozhodné části ÚP Slavkova a dospěl k závěru, že využití plochy VZ je v něm formulováno způsobem, který využití rozporované žalobcem (ubytovací zařízení pro zaměstnance) umožňuje. Jak zmínil sám žalobce, smyslem stanovení plochy VZ v územním plánu je umožnění zemědělské, lesní či mechanizační činnosti, k čemuž má zaměstnavatel zaměstnancům zajistit potřebné zázemí.

17. Žalobce v žalobě dále namítl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně neupravuje závazným způsobem v rámci podmínek užívání stavby po změně účelu užívání to, že ubytovací zařízení mohou užívat pouze zaměstnanci osoby zúčastněné na řízení 1). Ani s tímto žalobním tvrzením se krajský soud neztotožňuje. Ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nejprve uvedeno, že se „povoluje změna v užívání stavby z administrativní budovy na sociální vybavení (ubytovací zařízení) pro zaměstnance Slavkov, Olomoucká na pozemku parc. č. XA...“ a dále je ve výrokové části uvedeno v rámci vymezení nového účelu užívání stavby, že se změna v užívání stavby povoluje pro *ubytování zaměstnanců podniku v době sezónních prací*. Toto, podle názoru krajského soudu, dostatečně určité vymezení účelu užívání povolovaného stavebního záměru je dále posíleno podmínkou č. 1 pro nový účel užívání stavby, která tvoří rovněž součást výrokové části prvostupňového rozhodnutí a která stanoví, že *předmětná část stavby bude užívána v souladu s tímto rozhodnutím* a závaznými platnými právními předpisy. Nutno zdůraznit, že veškerý textový obsah výrokové části rozhodnutí tvoří jeden celek a takto je nutno na něj nahlížet. Na základě uvedeného má krajský soud pochybnosti žalobce za neodůvodněné. Lze rovněž připomenout, že povolované ubytovací zařízení má omezenou kapacitu, jakož i regulaci plynoucí z územního plánu (způsob využití slouží jako vybavenost pro zaměstnance úzce související se zemědělskou činností), což jsou okolnosti, jež mají rovněž potenciál eliminovat obavy žalobce ohledně vzniku ubytovny sloužící široké veřejnosti.
18. Pro úplnost krajský soud doplňuje, že neshledal jako relevantní námitku, že vyhl. č. 501/2006 Sb. nerozlišuje skupiny ubytovaných osob (zde skupina zaměstnanců), neboť zdaleka ne všechny situace, zájmy a vztahy, jež přináší praktický život, musí mít svůj odraz v zákonné regulaci. Totéž platí pro námitku, že žádný právní předpis neukládá zaměstnavateli povinnost poskytnout zaměstnanci ubytování. K tomu soud poznamenává, že z absence právní úpravy nelze dovodit, že by tak zaměstnavatel učinit nemohl nebo

nesměl. Naopak s přihlédnutím ke specifiku souzené věci je pochopitelné, že v období sezónních prací, kdy potřeba zaměstnanců přechodně vzrůstá, je praktické a oboustranně výhodné, disponuje-li zaměstnavatel možností sezónního ubytování zaměstnanců.

19. Žádné omezení pro posuzovaný stavební záměr nemůže podle názoru soudu představovat ani skutečnost, že v ÚP Slavkova mají jiné plochy (než plochy VZ) v rámci regulace přípustného využití upravenou možnost umístění ubytovacích zařízení. V souzené věci se totiž nejedná o stavbu ubytovacího zařízení sloužícího veřejnosti, ale o změnu užívání stávající administrativní budovy pro účely sezónního ubytování zaměstnanců osoby zúčastněné na řízení 1). ÚP Slavkova by musel pro plochu VZ výslovně stanovit takový regulativ, který by to zakazoval. ÚP Slavkova však ve vztahu k posuzované ploše nepřípustné využití stanovuje jako „*ostatní stavby a zařízení nesouvisející s využitím hlavním a přípustným*“. Z důvodů již shora uvedených posuzovaný stavební záměr takový charakter nemá, naopak spadá do přípustného využití ploch VZ a k porušení souladu s ÚP Slavkova proto nedošlo. První žalobní bod krajský soud důvodným neshledal.
20. V dalším žalobním bodě žalobce brojil proti tomu, že správní orgány nevypořádaly řádným a zákonným způsobem některé námitky a odvolací námitky žalobce vznesené v řízení. Jak soud výše rekapituloval z obsahu správních spisů (odst. 11 tohoto rozsudku), žalobce podal v průběhu řízení námitky 25. 9. 2017 a 11. 4. 2018 a dále vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 7. 10. 2020. Na základě obsahu těchto podání lze shrnout, že žalobce v řízení konsekventně a primárně namítal rozpor stavebního záměru s ÚP Slavkova a dále zpochybnil naplnění podmínek dle § 126 odst. 3 stavebního zákona a v této souvislosti také vyhlášky č. 268/2009 Sb a § 21a zákona č. 258/2000 Sb. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podaném dne 17. 12. 2020 žalobce namítl stěžejně rozpor stavebního záměru s ÚP Slavkova, čemuž věnoval převážnou část obsahu odvolání. Dalším v řízení namítaným otázkám se žalobce věnoval pouze na str. 2 v odst. 4 odvolání, a to velmi obecným tvrzením, že se stavební úřad řádně nevypořádal se všemi námitkami, ani s právním názorem nezbytnosti řádného odůvodnění rozhodnutí zejm. ve vztahu k naplnění § 126 odst. 3 stavebního zákona a ve vztahu k vyhl. č. 268/2009 Sb. Na základě takto koncipovaného odvolání má krajský soud za zcela odpovídající, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí v rámci vypořádání odvolacích námitek žalobce věnoval problematice souladu stavebního záměru s ÚP Slavkova (str. 10-11 napadeného rozhodnutí). Jelikož obsah odvolání předurčuje obsah rozhodnutí odvolacího orgánu, neshledal krajský soud opodstatněnými výtky žalobce ohledně nadostatečného vypořádání dalších odvolacích námitek v napadeném rozhodnutí (srov. konstantní judikatura správních soudů – např. rozsudek NSS sp. zn. 6As 161/2013 nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 153/2009). Podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí odvolací orgán přezkoumá jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Námitky žalobce vznesené v průběhu řízení ve vztahu k vyhlášce č. 268/2009 Sb. byly správním orgánem I. stupně vypořádány na str. 9 jeho rozhodnutí a posouzení souladu stavby s tímto právním předpisem provedl stavební úřad obsáhle na str. 5-7 svého rozhodnutí. Námitce žalobce směřující k požadavkům dle § 21a zákona č 258/2000 Sb. se stavební úřad věnoval rovněž na str. 9 svého rozhodnutí.
21. Pokud jde o § 126 odst. 3 stavebního zákona, krajský soud zdůrazňuje obšírnost a rozmanitost podmínek pro změnu stavby, které tato právní norma vymezuje (citace v odst. 13 tohoto rozsudku). Již z tohoto pohledu nemůže obstát zcela obecná odvolací námitka,

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

že se stavební úřad řádně nevypořádal s naplněním § 126 odst. 3 stavebního zákona. Žalovaný se přesto s otázkou naplnění požadavků tohoto zákonného ustanovení vypořádal v souladu s povinností plynoucí pro něj z § 89 věty první správního řádu srozumitelným a přezkoumatelným způsobem na str. 6-10 napadeného rozhodnutí. Podle mínění krajského soudu si je žalobce vědom zásadního nedostatku odvolání spočívajícího v naprosté nekonkrétnosti (s výjimkou otázky souladu záměru s ÚP), snaží se jej bagatelizovat a námitky, jež měly být jeho obsahem, konkretizuje až v žalobě. Skutečnost, že řízení dle § 127 stavebního zákona není ovládáno koncentrační zásadou, je pro posouzení věci zcela irelevantní, neboť i pro tento typ řízení platí obecná koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu, která má přesah také do řízení o žalobě proti rozhodnutí před správními soudy. Pro úplnost soud připomíná, že dle ust. § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. V přeneseném smyslu to znamená, že žalobce tudíž nemůže ani ve správní žalobě úspěšně uplatňovat tvrzení, u nichž mu nic nebránilo uplatnit je již v řízení před správními orgány (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 A 16/2020). Lze proto uzavřít, že žalobce dostatečně nevyužil řádného opravného prostředku, a proto nelze klást k tíži žalovanému, že se s prvostupňovým rozhodnutím nevypořádal z úhlu pohledu, který žalobce nastínil až v žalobě. Z těchto důvodů krajský soud neshledal důvodným ani druhý žalobní bod.

22. Ve 3) žalobním tvrzení žalobce vznesl námitku nesprávné aplikace vyhlášky č. 268/2009 Sb. a § 127 odst. 1 stavebního zákona. Z obsahu prvostupňového rozhodnutí soud zjistil, že stavební úřad posuzoval stavební záměr z pohledu požadavků vyhlášky č. 268/2009 Sb. velmi obšírně na str. 5–7 prvostupňového rozhodnutí a s námitkami žalobce k těmto otázkám se vypořádal na str. 9 svého rozhodnutí. Žalobce v odvolání namítl nedostatečnost tohoto vypořádání stejně obecně, jako námitku naplnění § 126 odst. 3 stavebního zákona. Žalovaný se otázce aplikace vyhlášky č. 268/2009 Sb. věnoval postupem podle § 89 odst. 2 věty první stavebního zákona srozumitelným a přezkoumatelným vyhodnocením na str. 8-9 napadeného rozhodnutí. S ohledem na to soud konstatuje, že pro tento žalobní bod platí beze zbytku argumentace soudu, kterou vypořádal žalobní bod 2). Pokud jde o námitku nesprávné aplikace ust. § 127 odst. 1 stavebního zákona, krajský soud má obsahem správních spisů za prokázané, že žalobce takovou námitku nikdy v průběhu správního řízení nevznesl a poprvé zákonnost postupu správních orgánů ve smyslu § 127 odst. 1 stavebního zákona zpochybnil až v žalobě (str. 10 poslední odstavce žaloby). Z důvodů již výše soudem přdestřených nelze ani k této námitce v přezkumném soudním řízení přihlédnout, neboť žalobci nic nebránilo, aby ji uplatnil již v rovině správního řízení. Také tento žalobní bod je proto nedůvodný.
23. V posledním žalobním bodě žalobce zpochybnil zákonnost závazného stanoviska HZS MSK. Obsahem správních spisů má krajský soud za prokázané, že po zrušení původního závazného stanoviska HZS MSK, k němuž došlo rozhodnutím Ministerstva vnitra, generálního ředitelství HZS České republiky ze dne 12. 8. 2019, bylo následně vypracováno nové PBR a vydáno nové závazné stanovisko HZS MSK. Tyto podklady rozhodnutí se staly součástí správního spisu dne 15. 7. 2020. Žalobce, ačkoliv se k podkladům prvostupňového rozhodnutí vyjádřil podáním ze dne 7. 10. 2020 a následně podal dne 17. 12. 2020 odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, v žádném z těchto podání proti novému závaznému stanovisku HZS MSK nebrojil. Učinil tak opět až ve

správní žalobě. Správní orgán I. stupně přitom posoudil PBŘ stavby na straně 5 svého rozhodnutí, žalovaný pak na str. 5 napadeného rozhodnutí. Žalobci tedy ani v tomto případě nic nebránilo vznést námitku proti tomuto podkladu rozhodnutí ve správním řízení, k čemuž měl dostatečný procesní prostor. Krajský soud z důvodů uvedených výše (odst. 20-22 tohoto rozsudku) ani v tomto případě k námitce vznesené žalobcem poprvé ve správní žalobě nepřihlédl. Skutečnost, že žalobce ve správním řízení nevyužil plně svých procesních práv, nelze klást k tíži žalovanému.

24. Jelikož krajský soud neshledal důvodným žádný z žalobních bodů, žalobu v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
25. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu soudního spisu nevznikly v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžného výkonu jeho úřední činnosti.
26. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého má taková osoba nárok na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti soudem uložené, nebo na žádost z důvodů zvláštního zřetele hodných. Podle obsahu soudního spisu k takové situaci v souzené věci nedošlo.

Poučení:

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

V Ostravě 5. prosince 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu