



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci navrhovatelky: **České štěrkopísky spol. s r.o.**, se sídlem Cukrovarská 34/41, Praha 9, zast. Mgr. Vojtěchem Metelkou, advokátem se sídlem Martinská 608/8, Plzeň, proti odpůrkyni: **obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsi 26, Dobřejovice, zast. Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kapitána Jaroše 1922/3, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2019/OOP - změny č. 2 územního plánu Dobřejovice - vydaného usnesením zastupitelstva obce Dobřejovice č. 2019/14/05 ze dne 12. 12. 2019, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2021, č. j. 43 A 8/2020-153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **j e p o v i n n a z a p l a t i t** odpůrkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem třída Kapitána Jaroše 1922/3, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“), se navrhovatelka domáhala zrušení části výše označeného opatření obecné povahy (dále jen „opatření“), kterým se v kapitole Af (Stanovení podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití), bodu 15 (nepřípustné funkce plochy VD – drobná a řemeslná výroba a skladování), odrážka „výroba průmyslového charakteru“ doplňuje o text: „(zejména výroba betonových směsí a výrobků z betonu, výroby asfaltových směsí, stavebních hmot apod.)“ a kterou se doplňuje v kapitole Af, bodu 15 odrážka: „zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)“. K této změně územního plánu, tedy k vydání nyní napadeného opatření, došlo mj. v důsledku místního referenda konaného ve dnech 20. a 21. 10. 2017 o otázce: „Souhlasíte s tím, aby obec Dobřejovice bezodkladně podnikla veškeré kroky

v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě betonárny v katastrálním území Dobřejovice?“, které bylo platné a s kladným výsledkem. Návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v tomto referendu byl zamítnut usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2017, č. j. 43 A 2/2017-34. Kasační stížnost proti tomuto usnesení podána nebyla.

[2] Navrhovatelka ve svém návrhu na zrušení části opatření uvedla, že je vlastnící pozemku v katastrálním území obce Dobřejovice a na základě rozhodnutí stavebního úřadu na něm byla oprávněna postavit prodejní sklad štěrkopísku. Tento záměr hodlala rozšířit o halu pro výrobu betonových výrobků. Po nabytí účinnosti opatření však již není možné v daném území takovou halu realizovat.

[3] Krajský soud návrh na zrušení části opatření nyní napadeným rozsudkem zamítl. Shledal, že navrhovatelka nebyla aktivně věcně legitimována, tj. dotčena na svých veřejných subjektivních právech, a proto její návrh nemohl být důvodný. I před svou změnou totiž územní plán zapovídal umístění záměru typu „*hala pro výrobu betonových výrobků*“, neboť mezi nepřipustnými funkcemi dotčené plochy VD (drobná a řemeslná výroba a skladování) byla též „*výroba průmyslového charakteru*“. Sama navrhovatelka si tohoto musela být vědoma, když iniciovala změnu funkčního využití na VS (výroba a skladování), které by umístění haly umožňovalo. K této změně funkčního využití však nedošlo, a nemohlo tedy dojít ani k zásahu do navrhovatelčinych práv. K námitce týkající se souhlasného závazného stanoviska k záměru haly krajský soud uvedl, že navenek je závazné až finální rozhodnutí (územní rozhodnutí nebo stavební povolení), závazné stanovisko tedy nezakládá právo navrhovatelky halu realizovat, ani její legitimní očekávání v tomto směru. Krajský soud tuto část svého odůvodnění uzavřel, že pro absenci věcné legitimace navrhovatelky nemohl přistoupit k posouzení přiměřenosti napadeného opatření. Nad rámec nutného odůvodnění se přesto dále podrobně zabýval zákonností procesu přijetí napadeného opatření a vypořádal navrhovatelčiny námitky k samotnému opatření.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrkyně

[4] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka předně namítá, že závěry krajského soudu k nesouladu záměru s hlavním využitím plochy VD nemají oporu v provedeném dokazování. Stěžovatelka od záměru betonárny (výrobní stavební hmoty - betonu) jako takové upustila a svůj záměr změnila na stavbu haly pro výrobu konečných betonových výrobků, k čemuž se místní referendum nevyjadřovalo a jedná se o lehký (drobný) průmysl, tedy odpovídající využití plochy VD. Pro tento záměr přitom stěžovatelka nikdy nepožadovala změnu způsobu využití plochy. Vycházela z toho, že dle územního plánu bylo hlavním využitím plochy VD soustředění výrobních a nevýrobních služeb, zařízení obchodu, skladování a spediční činnost, nerušící malovýroba. Definice nepřipustného využití této plochy - výroba průmyslového charakteru - použita krajským soudem přitom tento hlavní účel plochy vylučuje. Situace, kdy územní plán neobsahoval jednoznačné určení, co se rozumí výrobou průmyslového charakteru, by neměla jít k tíži stěžovatelky.

pokračování

[6] Stěžovatelka se dále ohradila proti nerespektování závazného stanoviska jakožto nástroje územního plánování. Stavební úřad shledal záměr stěžovatelky (halu pro výrobu betonových výrobků) přípustným z hlediska územního plánu, k čemuž vydal dne 9. 4. 2019 závazné stanovisko. Krajský soud neměl zákonnost tohoto stanoviska přezkoumávat a uvést, že záměr měl být shledán nepřipustným. Krajský soud tímto překročil předmět řízení a své pravomoci.

[7] Vzhledem k tomu, že krajský soud nesprávně shledal, že záměr haly pro výrobu betonových výrobků nebyl přípustný ani před změnou územního plánu, nedostatečně vypořádal návrhové body týkající se nesouladu opatření s právními předpisy a nepřiměřeného a nedůvodného zásahu opatření do kontinuity územního plánování, což stěžovatelka blíže rozvádí v poslední části své kasační stížnosti.

[8] Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedla, že uplatněné kasační důvody se mívají s důvodem zamítnutí návrhu krajským soudem. Nosným důvodem bylo, že na straně stěžovatelky nebyla shledána aktivní věcná legitimace. Špatné posouzení by bylo vadou řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Tento důvod ale stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněn nebyl.

[9] K námitce souladu záměru s hlavním využitím plochy VD odpůrkyně uvedla, že sama stěžovatelka ve svém návrhu vymezila zásah do svých vlastnických práv tím, že po nabytí účinnosti opatření již není možné její záměr haly pro výrobu betonových výrobků realizovat. Z popisu záměru v souhlasném závazném stanovisku navíc vyplývá, že se jedná o betonárnu, nikoli pouze o výrobu betonových výrobků. Krajský soud využití plochy VD posoudil správně a stěžovatelka tedy není věcně legitimována, nemohlo dojít k zásahu do jejího vlastnického práva.

[10] Krajský soud se pak řádně vypořádal s návrhovými body ohledně samotného opatření, jakkoliv k tomu neměl povinnost s ohledem na neshledání věcné legitimace stěžovatelky. S ohledem na uvedené odpůrkyně navrhla kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou, případně zamítnout jako nedůvodnou, a přiznat odpůrkyni náhradu nákladů řízení za jeden úkon vč. daně z přidané hodnoty, které je její zástupce plátcem.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že kasační stížnost může účinně směřovat jen proti těm důvodům soudního rozhodnutí, na nichž je toto rozhodnutí

postaveno. Kasační stížnost, která nesměřuje proti důvodům, na nichž je rozhodnutí postaveno, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008 Sb. NSS, obdobně např. novější usnesení NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 9 Afs 234/2015-37, odst. [20], nebo rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Ads 201/2019-37, odst. [59]).

[14] V projednávané věci krajský soud především neshledal aktivní věcnou legitimaci stěžovatelky, a proto její návrh jako nedůvodný zamítl (zejména bod 57. napadeného rozsudku). Přesto však nad rámec nutných rozhodovacích důvodů zahrnul do napadeného rozsudku více než pětistránkové věcné posouzení zákonnosti napadeného opatření (body 58. až 77. napadeného rozsudku). Sám přitom již v úvodu vlastního posouzení konstatoval, že námitkami zpochybňujícími zákonnost procesu pořizování a přijímání napadeného opatření a jeho proporcionalitou by se mohl zabývat, jen pokud by opatření skutečně zasahovalo do stěžovatelčích práv (bod 36. napadeného rozsudku). Stěžovatelka pak v kasační stížnosti částečně reaguje i na tuto část napadeného rozsudku k zákonnosti napadeného opatření, některé její kasační námitky směřují do tohoto tzv. *obiter dicta*.

[15] Nejvyšší správní soud se obdobnou situací již zabýval v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 1 As 387/2020-34, kde s odkazem na rozsudek č. j. 8 As 52/2006-74 vyhodnotil kasační námitky směřující do posouzení zákonnosti napadeného opatření jako nepřípustné dle § 104 odst. 4 s. ř. s. (viz odst. [39] až [41] daného rozsudku). V projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od uvedeného odchýlit, a kasačními námitkami nesouladu opatření s právními předpisy a nepřiměřeného a nedůvodného zásahu do kontinuity územního plánování se proto jako nepřípustnými nezabýval.

[16] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nesouhlasí s odpůrkyní, že by se celá kasační stížnost mýjela s rozhodovacími důvody krajského soudu. Námitky týkající se souladu záměru s územním plánem včetně nerespektování závazného stanoviska napadají nosné důvody napadeného rozsudku ohledně aktivní věcné legitimace stěžovatelky. Těmi se tedy Nejvyšší správní soud dále zabýval.

III.a K souladu záměru s územním plánem

[17] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že její záměr není v souladu s využitím plochy VD (drobná a řemeslná výroba a skladování) podle územního plánu, tedy že ani po změně územního plánu již není možné její záměr výrobní haly v daném území uskutečnit.

[18] Námitky nejsou důvodné.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením krajského soudu, že záměr stěžovatelky není v souladu se stanoveným využitím plochy VD, a tedy není v souladu s územním plánem ani před jeho změnou, ani po ní (ke změně stanoveného využití plochy předmětného území nedošlo). Krajský soud přesvědčivě odůvodnil, proč záměr stěžovatelky nelze podřadit pod drobnou a řemeslnou výrobu, přičemž Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek (především body 40. až 45.). Lze jen doplnit, že drobná a řemeslná výroba spočívá v činnostech nerušícího charakteru (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

pokračování

27. 6. 2019, č. j. 10 As 218/2018-86, odst. [38]). Obdobně ostatně uvádí i sama stěžovatelka, když v případě hlavního využití plochy VD hovoří o nerušící malovýrobě (viz shrnutí její kasační argumentace v odst. [5] tohoto rozsudku). Za takovou výrobu však nemůže být považována výrobní hala o rozměrech 20 m x 43 m x 10,5 m s poloautomatickou linkou na mechanickou výrobu betonových výrobků včetně 4 venkovních sil k výrobě betonové směsi (popis záměru v bodě 43. napadeného rozsudku) (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 As 264/2017-174, odst. [44], dle kterého: „*umístění automatické linky alkalického zinkování a černění do stávající provozovny nelze [...] považovat za drobnou výrobu*“).

III.b K závaznému stanovisku

[20] Krajský soud dle stěžovatelky pochybil, když nerespektoval závazné stanovisko stavebního úřadu, dle kterého byl záměr stěžovatelky z hlediska územního plánu přípustný, a konstatoval jeho nezákonnost.

[21] Námitka není důvodná.

[22] Závazné stanovisko podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, je obecně závazným stanoviskem podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ze znění § 149 odst. 1 správního řádu pak zcela jasně vyplývá, že závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, ale jeho *obsah je závazný pro vyřizovací část rozhodnutí správního orgánu*.

[23] Současně, podle § 52 odst. 2 s. ř. s. je soud vázán toliko *rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází*.

[24] Nejvyšší správní soud proto v projednávané věci nesouhlasí se stěžovatelkou, že krajský soud měl dané závazné stanovisko respektovat. Krajský soud stanoviskem nebyl vázán. Naopak se Nejvyšší správní soud i s ohledem na znění § 149 odst. 1 správního řádu ztotožňuje se závěry krajského soudu, že samotné závazné stanovisko je určeno správnímu orgánu, který vydává finální rozhodnutí (v projednávaném případě územní rozhodnutí, příp. stavební povolení).

[25] Nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, že by krajský soud překročil svou pravomoc, když přezkoumal zákonnost závazného stanoviska. Nic takového krajský soud neučinil. K vydání nebo obsahu stanoviska se nijak blíže nevyjádřil, nijak stanovisko nepřezkoumával. Pouze uvedl, že je určeno správnímu orgánu vydávajícímu konečné rozhodnutí, působí jen nepřímě a nezakládá právo stěžovatelky realizovat daný záměr (blíže viz bod 55. napadeného rozsudku), což neznamená nezákonnost daného stanoviska a pravomoc krajského soudu nijak nepřekračuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrkyně měla ve věci plný úspěch a byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Stěžovatelka je proto povinna zaplatit odpůrkyni na náhradě nákladů řízení částku za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ve výši 3 100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Současně zástupci odpůrkyně náleží náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce odpůrkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši 21 %. Celkem je tedy stěžovatelka povinna zaplatit odpůrkyni 4 114 Kč, a to do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího advokáta Mgr. Davida Zahumenského.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu