



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Lenky Oulíkové v právní věci žalobkyň: **a) Ing. I. N.** a **b) Ing. M. F.**, zastoupených advokátem Mgr. Vladimírem Náprstkem, Pivovarská 170/3, Beroun, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti: **L. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2019, č. j. 092648/2019/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 54 A 73/2019-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit každé z žalobkyň náhradu nákladů řízení ve výši 3 182,30 Kč k rukám jejich zástupce Mgr. Vladimíra Náprstka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Králův Dvůr rozhodnutím ze dne 20. 9. 2018, č. j. VYST-Hv/5584/2018, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení schválil stavební záměr „přístavby a stavební úpravy zemědělské stavby za účelem změny v užívání“ pro sklad sena a zimoviště pro max. 26 kusů skotu na pozemku p. č. st. X v k. ú. O.. Proti rozhodnutí podaly žalobkyně jakožto spoluvlastnice sousedního pozemku, jehož součástí je stavba rodinného domu, odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Krajský soud na základě žaloby žalobkyň napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vytkl žalovanému, že nereagoval na odvolací námitky směřující proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu. Další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajský soud spatřoval v nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování. Záměr měl být umístěn v ploše smíšené obytné – venkovské (SV), v níž územní plán stanovil jako podmíněně přípustné využití stavby pro drobné podnikání. Podle krajského soudu se dotčené orgány náležitě nezabývaly výkladem neurčitého pojmu „drobné podnikání“ a žalovaný v potvrzení závazného stanoviska nereagoval na související odvolací námitky žalobkyň.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

[4] Namítá, že se v napadeném rozhodnutí dostatečně zabýval existencí okna orientovaného východním směrem i souladem záměru s územním plánem v potvrzení závazného stanoviska. Přípustnost záměru byla posouzena i dle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žalobkyněmi namítané vyloučení chovu hospodářských zvířat v jiné funkční ploše neznamena jeho nemožnost v ploše SV. Stěžovatel byl vázán potvrzujícím závazným stanoviskem, které při výkladu pojmu „drobné podnikání“ vyšlo z přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Důležitou součástí odůvodnění závazného stanoviska byly též úvahy o charakteru a účelu vesnických sídel.

[5] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. K tvrzení stěžovatele, že se ztotožnil s posouzením skutkových okolností stavebním úřadem, které vycházelo z archivované projektové dokumentace, namítají, že dle sdělení stavebního úřadu se v jeho archivu žádná dokumentace k jejich domu nenachází. Polemizují s tvrzeními stěžovatele ohledně výhledu z oken rodinného domu a jeho zaclonění zemědělským skladem. Trvají na tom, že umístění stavby pro chov 26 kusů skotu v ploše smíšené obytné venkovské je v rozporu s územním plánem a § 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nesouhlasí s potvrzením závazného stanoviska, které stavbu zimoviště řadí mezi stavby pro drobné podnikání v zemědělství.

[6] Osoba zúčastněná na řízení se nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] NSS konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a má požadované náležitosti.

[8] NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. jsa vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti.

[9] Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu). To platí i pro rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 93 odst. 1 správního řádu). Nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze zhojit doplněním důvodů v řízení před správními soudy (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008,

pokračování

č. j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016-37). Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84).

[11] S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je nezbytné, aby jeho obsah odpovídal požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS). Podle § 149 odst. 2 správního řádu závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Potvrzující závazné stanovisko musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky proti potvrzovanému závaznému stanovisku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Odvolací správní orgán musí ověřit, zda nadřízený dotčený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, žádat od něj nápravu (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS).

[12] NSS souhlasí s krajským soudem, že výše uvedeným požadavkům napadené rozhodnutí stěžovatele a potvrzující závazné stanovisko stěžovatele nedostály.

[13] K závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti pro nevypořádání odvolacích námitek stěžovatel pouze namítl, že se dostatečně zabýval námitkou existence okna v protilehlé stěně rodinného domu žalobkyně. To však nebyla jediná odvolací námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu, s níž se dle krajského soudu nevypořádal. Žalobkyně v odvolání namítly, že ve výkresu, který je přílohou prvostupňového rozhodnutí, je jejich rodinný dům nesprávně posunut severozápadním směrem. Jeví se tak v zákrytu se sousedním objektem, přestože fakticky nebude stavbou pro skladování sena od stavby zimoviště oddělen. Krajský soud stěžovateli vytkl, že nereagoval ani na tuto námitku, byť se týkala skutečností, které mohly mít vliv na výsledek řízení. Proti tomuto závěru krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nebrojí. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tak ob stojí, i pokud by uplatněné kasační námitky byly důvodné, neboť stěžovatel nezpochybnil všechny důvody, které k němu vedly.

[14] NSS nesouhlasí se stěžovatelem, že se vypořádal s námitkou existence okna z obytné místnosti v místě, kde se dle stavebního úřadu nenacházelo. Z pouhého obecného konstatování žalovaného, že se ztotožnil s názorem stavebního úřadu, nelze dovodit, proč považoval tuto odvolací námitku za nedůvodnou či lichou. Stěžovatel dále pouze uvedl, že existence okna nemá vliv na zachování odstupových vzdáleností. Z toho však nelze dovodit, že by existenci okna považoval obecně za irelevantní pro posouzení záměru a jeho vlivů. Námitku přímého výhledu na zimoviště skotu ani implicitně nevypořádal, ač sám uvedl, že u tohoto typu námitek je nutné především zkoumat, jaký výhled má účastník před realizací záměru. NSS tedy souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel se s námitkami nedostatečně zjištěného skutkového stavu nevypořádal.

[15] NSS též dává za pravdu krajskému soudu, že potvrzení závazného stanoviska úřadu územního plánování nebylo náležitě odůvodněno.

[16] Použití neurčitěho právního pojmu „drobné podnikání“ v regulativech územního plánu klade relativně vysoké nároky na odůvodnění posouzení souladu s územním plánem. Pokud územní plán obsahuje neurčitý právní pojem, který nedefinuje a pro který neexistuje obecně platná definice napříč právním řádem, musí k němu správní orgán přistupovat obdobně jako v případě jiných aktů a vyložit jej pro účely svého rozhodnutí s přihlédnutím k obecnému jazykovému významu, kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu úpravy, v níž se objevuje (viz rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127). Správní orgán jej musí nejprve obecně vymezit a vyložit, poměřit jej se skutkovým stavem v dané věci a usoudit, zda je tento skutkový stav podřaditelný pod neurčitý právní pojem (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003-58, č. 849/2006 Sb. NSS).

[17] NSS souhlasí s krajským soudem, že je třeba přihlížet k tomu, že se jedná o pojem obsažený v územním plánu vztahujícím se pouze na území příslušné obce. Dotčené orgány proto měly primárně využít výkladové metody ve vztahu k územnímu plánu, zabývat se jeho systematikou a úmyslem zastupitelstva, který může být vyjádřen v obecných zásadách územního plánu, případně i v dokumentech vzniklých v procesu jeho přijímání. V úvahu měly vzít též příslušná ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. upravující způsoby využití jednotlivých ploch ve spojení s § 3 písm. f) vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, který definuje stavby pro zemědělství. Těmito aspekty se dotčené orgány nezabývaly.

[18] Pojem „stavby pro drobné podnikání“ územní plán použil pro vymezení podmíněně přípustného způsobu využití ploch smíšených obytných venkovských s hlavním funkčním využitím pro rodinné domy. Městský úřad v závazném stanovisku ani nadřízený orgán územního plánování v jeho potvrzení nevysvětlily, proč při výkladu tohoto pojmu pro účely územního plánu vyšly z limitních hodnot uvedených pro zařízení k chovu hospodářských zvířat v kategorii II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (50 dobytčích jednotek), tedy hodnot, při jejichž dosažení nelze vyloučit významný vliv záměru na životní prostředí, který je nutné prověřit. Nadřízený orgán územního plánování též neozřejmil, jakou relevanci pro výklad tohoto pojmu přikládá definici velkochovu Ministerstva zemědělství, respektive vynětí chovu skotu na hluboké podestýlce z této definice, zejména s ohledem na účel, pro který byla tato definice vytvořena, tj. zákaz použití hnojiv z velkochovu v ekologické produkci. Výklad pojmu „drobné podnikání“ nijak neobjasňuje ani poukaz na základní požadavek nepřekročení imisního a emisního limitu stanovený v technické normě pro umístění staveb pro hospodářská zvířata do kapacity 50 dobytčích jednotek. Nepřekročení hygienických limitů je i dle územního plánu pouze dalším nutným předpokladem, který musí stavba splnit, aby ji bylo možné v ploše SV umístit.

[19] Krajský soud též stěžovateli správně vytkl, že se nevypořádal s namítaným vyjádřením projektanta, podle něž není vzhledem k ustanovením vyhlášky č. 501/2006 Sb. chov skotu v plochách SV přípustný. Z potvrzení závazného stanoviska ani neplyne, zda a případně jak byly při výkladu pojmu stavba pro drobné podnikání zohledněny požadavky na plochy smíšené obytné vymezené v § 8 vyhlášky č. 501/2006 Sb., přestože žalobkyně na toto ustanovení v odvolání odkazovaly. Nebylo možné zcela pominout ani odvolací námitky poukazující na limity jiné plochy, neboť pojem užitý územním plánem je třeba vykládat v celém jeho kontextu, a proto nelze tuto argumentaci považovat za zjevně irelevantní.

pokračování

[20] Stěžovateli nelze dát za pravdu, že v potvrzení závazného stanoviska vyloučil negativní vliv na využití okolního území a staveb pro bydlení, respektive na kvalitu prostředí. Poznamenal toliko, že záměr nebude mít *významný* vliv na životní prostředí a kvalitu života obyvatel, a odkázal na ochranné pásmo, za jehož hranici nemá při dodržení technologických postupů docházet k negativnímu ovlivnění zdravých životních podmínek. Nezabýval se ani tím, že vyznačená mez ochranného pásma přesahuje na okolní pozemky v ploše SV, včetně pozemků žalobkyň, přestože namítaly zhoršení prostředí i ve vztahu k zahradě, na kterou pásmo zasahuje.

[21] Pokud stěžovatel poukazuje na úvahy o charakteru vesnických sídel, směřovaly v podstatě pouze k přípustnosti zemědělského podnikání. Výklad, co lze v poměrech územního plánu a konkrétní plochy rozumět *drobným* podnikáním, však neposkytují. Nevysvětlují ani, jaký rozsah hospodářství lze považovat za charakteristický pro tradiční venkovské domy v obytném území obce a z čeho tak nadřízený orgán dovozuje. Není ani patrné, z jaké dlouhodobé situace v dotčeném území vycházel. Úvahy nebyly navíc nikterak provázané s územním plánem, v němž si obce Otročiněves vymezila, jakým způsobem se má její území rozvíjet.

[22] NSS souhlasí s krajským soudem, že při výkladu pojmu stavba pro drobné podnikání bylo třeba zohlednit i základní koncepci rozvoje území obce, ochrany a rozvoje jeho hodnot, která se k doplnění funkce bydlení drobnými podnikatelskými aktivitami v plochách SV vyjadřuje. Uvádí-li, že *je zřejmé, že tyto aktivity už nebudou sloužit hospodářské – převážně zemědělské činnosti (jako tomu bylo v původních selských usedlostech)*, nepostačilo strohé konstatování, že příslušný regulativ zemědělskou činnost výslovně nevylučuje, pokud stavby pro zemědělství ani výslovně nepřipouští.

[23] Věcnou argumentací účastníků o tom, zda je sporný záměr v souladu s územním plánem, se NSS s ohledem na důvody zrušení napadeného rozhodnutí krajským soudem nezabýval.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[24] NSS s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel je povinen zaplatit každé z úspěšných žalobkyň na nákladech řízení částku odpovídající odměně za jeden úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za jeden úkon právní služby náleží advokátovi odměna 3 100 Kč [§ 7 bod 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], která se s ohledem na společné zastupování dvou osob snižuje o 20 % dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, a činí tedy 2 480 Kč za osobu a úkon. K tomu přistupuje paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden společný úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), z níž každé z žalobkyň náleží polovina (tj. 150 Kč). Jelikož zástupce žalobkyň je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně ve výši 21 % z výše uvedené odměny a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. celkem 1 104,60 Kč (552,30 Kč ve vztahu ke každé z žalobkyň). Celkem tak náklady řízení každé z žalobkyň činí 3 182,30 Kč. Náhradu nákladů řízení je stěžovatel povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního

řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

[26] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení v této věci žádné povinnosti neuložil, nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. listopadu 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu