



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) Ing. O. R.**
bytem X

b) E. R.
bytem X

oba zastoupeni Mgr. Ondřejem Kurkou, advokátem,
sídlem kanceláře nám. Republiky 679/5, 746 01 Opava

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 3. 2022, č. j. KUOK 6032/2022, ve věci
dodatečného povolení stavby,

takto:

I. Žaloba **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci si na svém pozemku parc. č. X v k. ú. X, obec X, postavili bez příslušného povolení mobilheim s šesti provozními místnostmi, s příslušenstvím a přilehlým skladem o celkovém rozměru stavby 5,36 x 10,24 m. Jedná se o stavbu určenou pro posklizňovou úpravu (sušení a skladování produktů rostlinné výroby pro dekorativní účely) a skladování produktů

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

rostlinné výroby a minerálních hnojiv v externím skladu. Stavba je umístěna v nezastavěném území, v ploše vymezené Územním plánem obce Č. V. (dále jen „ÚP“) jako NZ – *plocha zemědělská*.

2. Žádost žalobců o dodatečné povolení této stavby, nazvané „*kombinovaná stavba pro zemědělství*“, Městský úřad J. (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 20. 7. 2021, č. j. R MEJV/2942/2021/Ad zamítl z důvodu existence negativního závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 31. 12. 2020, č. j. MJ/60682/2020/OSUUP/Kaš.
3. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Vypořádání odvolacích námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska převzal žalovaný z potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 24. 1. 2022, č. j. KUOK 5514/2022 (dále jen „stanovisko KUOK“), který je shledal nedůvodnými.

II. Argumentace stran

4. Žalobci se domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu. Většina žalobních bodů směřovala proti obsahu stanoviska KUOK.
5. Předně nesouhlasili se závěrem o rozporu stavby s prioritami 14., 19. a 20. Politiky územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“), uvedeným ve stanovisku KUOK. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157 mají žalobci za to, že PÚR pouze vytyčuje strategické právně politické cíle, ke kterým je třeba následnou konkretizací v územně plánovací dokumentaci směřovat. To tím spíše platí pro ještě obecnější republikové priority, které byly ve stanovisku KUOK označeny chybně za principy územního plánování, které jsou závazné i pro posuzování záměru dle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023. Pokud záměr žalobců, v celorepublikovém měřítku zcela zanedbatelný, PÚR neřeší, pak nelze podle nich uzavřít, že je v rozporu s PÚR, nadto s jejími naprosto obecnými prioritami.
6. Nezákonným je dle žalobců rovněž závěr obou závazných stanovisek o rozporu záměru s odst. 13. 3., 13.4 a 74.10 Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje (dále jen „ZÚR“). Záměr souvisí s ekologickým zemědělstvím (sušení bylin) a může rozvíjet též tradiční řemesla (úprava bylin pro dekorativní účely). Ekologické zemědělství je v dané ploše podle ÚP přípustné. Posouzení, zda je konkrétní záměr v souladu s konkrétními podmínkami stanovenými nikoli v ZÚR, nýbrž v ÚP, by nemělo být součástí posouzení souladu záměru se ZÚR. Podobná argumentace je na místě i ohledně posuzování odst. 13.4. a odst. 70 (myšleno zřejmě 74.10) ZÚR. To, že ZÚR určité řešení upřednostňuje, ještě nečiní zakázanými jiná řešení. Ono upřednostňování je dostatečně provedeno omezeními obsaženými v ÚP.
7. Stanovisko KUOK je podle žalobců nepřezkoumatelné pro absenci odůvodnění závěru, že záměr neodpovídá charakteristice ani žádnému typu příkladů uvedenému v podmínkách využití nezastavěných zemědělských ploch v ÚP. Nebylo totiž odůvodněno, jak se liší charakteristika seníku či přístřešku pro pastevní chov (příklady uvedené jako přípustné využití plochy) oproti záměru určenému pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby a skladování minerálních hnojiv. Uvedený závěr je dle žalobců nadto i nezákonný. Z odůvodnění ÚP se podává, že na plochách zemědělských NZ jsou připuštěny (mj.) takové stavby, které jsou v souladu s prvořadou funkcí takových ploch – zemědělskou

prvovýrobou (rostlinnou i pastevní). Záměr pro rostlinnou výrobu je tedy přípustný. Příkladný výčet obsažený v ÚP však uvádí jen stavby pro živočišnou výrobu (seník a přístřešek pro pastevní chov). Evidentně jsou však shodné charakteristické prvky mezi seníkem, jakožto skladem sena, a stavbou pro skladování minerálních hnojiv. K nedůvodně restriktivnímu výkladu textu: „stavby a zařízení pro zemědělství sezónního charakteru“ na základě toliko dvoupoložkového demonstrativního výčtu, nadto staveb určených pro živočišnou výrobu není důvod. Neurčitost pojmu „zemědělství sezónního charakteru“ nelze klást k tíži adresátům ÚP. Sezónnost zmiňovanou ÚP je dle žalobců třeba chápat ve vztahu k zemědělství, čímž je odlišováno od staveb pro intenzivní celoroční zemědělství (např. skleníky pro pěstování hub), nikoliv ve vztahu ke stavbám, jak to činily správní orgány. Za zcela nedůvodné z pohledu výkladu přípustného využití plochy dle ÚP jsou pak dle žalobců úvahy dotčeného orgánu, že pro sušení bylin není třeba zabírat zemědělský půdní fond ve volné krajině, jelikož posklizňové linky zemědělské produkce jsou téměř vždy situovány v areálech v rámci zastavěného území. Trendem ekologického zemědělství je nadto zpracování plodin co nejbližší místu jejich vypěstování, k čemuž může v předmětné stavbě docházet.

8. Nezákonný je pak dle žalobců rovněž závěr o rozporu s cíli a úkoly územního plánování, který se odvíjí od toho, zda je stavba přípustným využitím dle ÚP. Nadto podle § 18 odst. 5 stavebního zákona by předmětná stavba musela být územním plánem výslovně vyloučena. Neobstojí tedy argument dotčených orgánů, že k tomu postačí pozitivní vymezení přípustných staveb. Vyloučení musí být stanoveno výslovně v nepřipustném využití plochy, jak vyplývá z přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., čl. I, odst. 1 písm. f) obsahující náležitosti textové části územního plánu.
9. Další důvod nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska OSR KÚOK žalobci spatřují v toliko formalistickém vypořádání jejich odvolací námitky, že cca 120 metrů od projednávaného záměru byla umístěna obdobná stavba obdobného druhu, a sice sklad krmiva a příprava krmení pro koně, čímž byla porušena zásada legitimního očekávání žalobců dle § 2 odst. 4 správního řádu.
10. Konečně žalobci žalovanému vytkli podstatnou vadu řízení spočívající ve zkrácení jejich práv na vyjádření se k podkladům rozhodnutí. K tomu mělo dojít vadným doručením opatření ze dne 10. 2. 2022, č. j. KUOK 5412/2022, oznamujícího nový podklad pro rozhodnutí a možnost se s ním seznámit. Žalovaný doručil toto vyrozumění předchozímu zástupci žalobců Ing. L. J. namísto t. č. zmocněnému zástupci JUDr. T. D. Žalovaný pak vydal napadené rozhodnutí dříve, než toto své pochybení napravil, byť na něj byl upozorněn žalobcem b). Tím omezil právo žalobců vyjádřit se k věci a zatížil napadené rozhodnutí vadou nezákonného postupu, kterou není možné zhojit v řízení před soudem. Tento nezákonný postup žalovaného přitom mohl mít vliv na výsledek řízení, protože se žalobci neměli možnost vyjádřit. Žalobci s odkazem na judikaturu Ústavního soudu v žalobě upozornili na význam práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí jakožto součásti práva na spravedlivý proces, na jehož dodržení je nutno bezvýhradně trvat i za situace, kdy správní orgán obdrží negativní závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět.
11. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné. Uvedl, že podle § 31 odst. 4 stavebního zákona PÚR je závazná mimo jiné i pro rozhodování v území, byť s přihlédnutím k její obecné formulaci. PÚR v prioritách uvedených v závazných stanoviscích zejména chrání nezastavěné území, kulturní krajinu a tím zajišťuje udržitelný rozvoj území. Obdobně je tomu se ZÚR, kdy ty jsou dle § 36 odst. 5 stavebního zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

závazné pro rozhodování v území. Záměr neintenzifikuje zastavěné území (využíváním stávajících areálů), ale extenzivním způsobem vstupuje zástavbou do krajiny, nechrání krajinné a přírodní hodnoty území. U PÚR i ZÚR platí výše uvedené přesto, že záměr jimi není přímo řešen. Co se týče ÚP, záměr se nachází v nezastavěném území v ploše NZ – plocha zemědělská. Na takové ploše jsou přípustné dle ÚP jen ty stavby, jejichž umístění přímo na daném pozemku je nezbytné pro zemědělskou činnost a jejich umístění mimo danou plochu by zcela postrádalo význam. Pro takový výklad hovoří v ÚP uvedené příklady přístřešku pro pastevní chov či seníku. Uvedený výklad lépe objasňuje i význam podmínky „stavby a zařízení pro zemědělství sezónního charakteru“. Sezónního charakteru mají být stavby a zařízení pro zemědělství, nikoli zemědělství ve smyslu činnosti jako takové, neboť téměř veškerá běžná činnost v rostlinné prvovýrobě je sezónního charakteru, pročez by uvedená podmínka postrádala smysl. Jelikož pak záměr není v souladu ani s PÚR, se ZÚR ani s ÚP, není v souladu ani s cíli a úkoly územního plánování. K namítanému procesnímu pochybení žalovaný uvedl, že skutečně zaslal písemnost, prostřednictvím které účastníkům řízení oznámil, že shromáždil všechny podklady pro rozhodnutí, původnímu zástupci žalobců Ing. L. J. Z. připisuje žalobce ze dne 18. 2. 2022 i z textu podané žaloby však vyplývá, že se žalobci (v té době odvolatelé) o tomto úkonu dozvěděli, resp. jediným pochybením žalovaného bylo, že doručení neproběhlo správně. Takové pochybení nemůže mít vliv na správnost napadeného rozhodnutí o odvolání.

III. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu dle podané žaloby a v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 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 není důvodná.

K namítané nepřezkoumatelnosti

13. Krajský soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu brání soudu v jeho přezkumu v intencích uplatněných žalobních námitek představuje natolik závažnou vadu, pro kterou by krajský soud musel rozhodnutí žalovaného bez dalšího zrušit.
14. Žalobci namítali nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečného odůvodnění dvou otázek, a sice závěru o rozdílnosti charakteru záměru oproti stavbám přípustným dle ÚP a vypořádání námitek porušení zásady ochrany legitimního očekávání, tj. existencí obdobné stavby v sousedství, skladu a přípravy krmení pro koně.
15. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitek účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45). Zároveň platí, že vypořádání s námitkou účastníka nemusí být nutně učiněno výslovně, je-li z obsahu odůvodnění implicitně seznatelné (k tomu viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 9. 2018, č. j. 9 As 210/2018-36 či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018-36, jež shodně zdůrazňují, že zrušit rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost lze pouze z těch nejzávažnějších vad rozhodnutí, pokud rozhodnutí správního orgánu nelze meritorně přezkoumat). Pro závěr o přezkoumatelnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

správního rozhodnutí tudíž postačuje, plyne-li vypořádání námitek z obsahu rozhodnutí alespoň implicitně či dokonce předestře-li správní orgán vlastní právní názor, v jehož světle námitky účastníka neobstojí.

16. K odůvodnění závěru žalovaného o rozdílnosti záměru oproti stavbám dle ÚP přípustným, ze správního spisu krajský soud zjistil, že ve stanovisku KÚOK se uvádí na str. 5 a 10 následující: „*záměr s posklizňovou linkou charakteristice ani žádnému typu příkladů uvedenému v podmínkách využití ploch NZ, neodpovídá (...) stavby pro zemědělství přípustné v plochách NZ jsou ty, jejichž umístění přímo na daném pozemku je nezbytné pro uvedenou činnost, jejich umístění mimo danou plochu by zcela postrádalo význam. K doložení správnosti takového výkladu může sloužit příklad uvedený pro přípustné využití plochy NZ v ÚP, a sice přístřešek pro pastevní chov či seník. Pro tento příkladem uvedený typ stavby by umístění mimo pastvinu zcela postrádalo svůj účel. Uvedený výklad potom lépe objasňuje i význam podmínky „sezónního charakteru“ u stavby pro zemědělství. (...) Pro sušení bylin a jejich další úpravy není nezbytné zabírat zemědělský půdní fond (...) ve volné krajině (posklizňové linky zemědělské produkce jsou běžně (...) situovány v areálech zemědělských družstev či jiných areálech v rámci zastavěného území, a nikoliv přímo na poli ve volné krajině).*“ Tyto závěry následně žalovaný přejal do napadeného rozhodnutí na str. 6.
17. Krajský soud považuje odůvodnění závěru o odlišnosti záměru žalobců oproti stavbám přípustným dle ÚP jako dostatečné. Z výše citované části je seznatelná úvaha, že charakteristickou vlastností staveb přípustných dle ÚP je zejména to, že je pro jejich funkci (pro realizaci předmětné činnosti) nezbytné je umístit přímo na zemědělskou plochu na daný pozemek. Oproti tomu záměr žalobců není nezbytně nutné umístit přímo na dotčenou zemědělskou plochu, neboť tento lze umístit v rámci zastavěného území a takto se u podobných záměrů i pravidelně děje.
18. Žalobci dále namítali toliko formální vypořádání jejich námitek porušení zásady ochrany legitimního očekávání, jelikož v blízkosti jejich pozemku se nachází stavba obdobného druhu, a sice sklad krmiva a přípravná krmení pro koně. Vypořádání této námitek je obsaženo na str. 12 závazného stanoviska OSR KÚOK, jež je převzat na str. 8 napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, že „*k pochybnostem odvolatelů o správném postupu správního orgánu při povolování staveb v sousedství Odbor SR KÚOK odkazuje obrátit se na příslušný stavební úřad. Tato problematika se netýká posouzení záměru v ZS, a proto nemůže způsobit nepřezkoumatelnost ZS*“.
19. Jakkoliv je uvedené vypořádání strohé, lze v něm dle krajského soudu identifikovat základ úvahy o tom, že se jedná o odlišnou stavbu, která není předmětem posuzování a nemá relevanci k nyní posuzovanému záměru. Tedy, že jde o jeden příklad (byť žalovaný použil množné číslo), u kterého nadto není jasné, zda byl řádně povolen. To ostatně netvrdí ani žalobci. V každém případě platí, že jeden případ legitimního očekávání nezakládá. Předpokladem vzniku legitimního očekávání je dlouhodobá ustálená správní praxe (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Jedině taková praxe zakládá legitimní očekávání adresátů veřejné správy a takovou praxí je pak správní orgán vázán.
20. Pokud jde o poznámku Městského úřadu J. na str. 5 jeho závazného stanoviska, že „*[v] případě povolení požadované stavby v nezastavěném území by byl správní orgán vázán zásadou legitimního očekávání, která ukládá správnímu orgánu brát na zřetel, aby při rozhodování skutkově shodných anebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, čímž jsou vytvářeny*

předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy:“, souhlasí krajský soud s vypořádáním na str. 12 stanoviska KÚOK, že se jedná o komentář bez vlivu na výrok závazného stanoviska a jeho odůvodnění.

21. Krajský soud tak s ohledem na uvedené napadené rozhodnutí potažmo stanovisko KÚOK nepřezkoumatelným neshledal.

K namítanému procesnímu pochybení

22. Dále se krajský soud zabýval namítaným procesním pochybením, které by rovněž v případě důvodnosti této námitky odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí bez dalšího, pokud by se jednalo o závažnou vadu s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.
23. Podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, platí, že *„nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. (...)“*
24. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že listina nazvaná *„Vyrozumění účastníků řízení o doplnění podkladů pro rozhodnutí“* ze dne 10. 2. 2022, č. j. KUOK 5412/2022, jejímž obsahem je informace o tom, že žalovaný shromáždil všechny podklady pro rozhodnutí a účastníci řízení mají právo se s těmito seznámit (nahlédnutím v sídle žalovaného) a vyjádřit se k nim, byla doručena (mj.) dne 16. 2. 2022 Ing. L. J., předchozímu zástupci žalobců, a naopak nebyla doručena JUDr. T. D., tehdy aktuálnímu zástupci žalobců. Dne 18. 2. 2022 žalobce b) žalovanému zaslal *„Sdělení o chybném doručení vyrozumění“*, v němž uvedl (mj.), že: *„dne 17. 2. 2022 jsem se dozvěděl, že Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor strategického rozvoje kraje, doručoval vyrozumění účastníků řízení o doplnění podkladů pro rozhodnutí. Toto vyrozumění však nebylo doručeno advokátu JUDr. T. D., jak správně být doručeno mělo.“* Žalobce b) dále požádal o doručení vyrozumění s připojeným závazným stanoviskem dotčeného orgánu do datové schránky JUDr. T. D.
25. Vzhledem k tomu, že odvolání směřovalo proti obsahu závazného stanoviska, žalovaný v průběhu odvolacího řízení nechal zpracovat stanovisko KÚOK. Jednalo se tak o nově pořízený podklad pro rozhodnutí žalovaného, se kterým měli být stěžovatelé před vydáním rozhodnutí seznámeni, a žalovaný tak pochybil, když v důsledku chybného doručování nepostupoval řádně podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, jelikož vyrozuměl toliko bývalého zástupce žalobců. Přestože jsou vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, judikatura NSS dospěla k závěru, že každá vada nemusí způsobovat tento následek. Zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011-101).
26. V projednávané věci se přitom ze správního spisu podává, že dne 17. 2. 2022, tedy den poté, co bylo vyrozumění ze dne 10. 2. 2022, doručeno Ing. L. J., již o tomto žalobce b) věděl a s ohledem na obsah jeho následného přípisu žalovanému věděl i o existenci stanoviska KÚOK. Vyrozumění o možnosti nahlédnout do spisu a seznámit se v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu s obsahem spisu tak bylo žalobci b) materiálně doručeno (fakticky se s doručovanou písemností a jejím obsahem prokazatelně seznámil), byť se tak nestalo správně prostřednictvím jeho aktuálního zástupce, nýbrž zástupce minulého. Napadené

rozhodnutí bylo vydáno dne 7. 3. 2022 tedy 18. den poté, co se žalobce b) o možnosti nahlédnout do spisu dozvěděl, měl tedy dostatek času tak učinit.

27. Žalobci navíc ani netvrdí žádné konkrétní dopady do jejich procesních práv, netvrdí, jakým konkrétním způsobem se hodlali k obsahu spisu a shromážděným podkladům vyjadřovat, jaké konkrétní důkazní prostředky chtěli případně dále navrhopat, jakým konkrétním způsobem hodlali stanovisko KÚOK zpochybňovat atd. Krajský soud se ztotožňuje se závěry Ústavního soudu o významu práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, na které žalobci odkazovali, v nyní projednávané věci jim však toto právo fakticky upřeno nebylo. Žalovaný neměl povinnost k žádosti žalobce b) stanovisko KÚOK komukoliv, tzn. ani jejich zástupci, zasílat. Samotný § 36 odst. 3 správního řádu hovoří toliko o povinnosti dát možnost vyjádřit se k podkladům. Správní orgán tuto povinnost splní právě vydáním a doručením vyrozumění o shromáždění všech podkladů pro rozhodnutí a o právu účastníků řízení se s těmito podklady seznámit nahlédnutím do spisu a vyjádřit se k nim.
28. Soud tedy uzavírá, že ačkoli žalovaný při doručování pochybil, žalobce b) se o možnosti nahlédnout do spisu fakticky dozvěděl, a to s dostatečným předstihem před vydáním napadeného rozhodnutí, který mu umožňoval předat tuto informaci včas svému zmocněnci. Pochybení žalovaného nezbavilo žalobce ani jejich zmocněnce možnosti nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nejednalo se tedy za daných okolností o tak podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobní bod je proto nedůvodný.

K nesprávnému závěru o nesouladu záměru s PÚR, ZÚR, ÚP a s cíli a úkoly územního plánování

29. Krajský soud dále posuzoval námitky týkající se nesouhlasu žalobců s jednotlivými závěry správních orgánů o nesouladu jejich záměru s PÚR, ZÚR, ÚP a s cíli a úkoly územního plánování. Tyto námitky soud posuzoval společně, neboť jsou navzájem provázané. PÚR, ZÚR i ÚP představují územně plánovací dokumentaci od nejvyšší (republikové) po nejnižší (obecní) úroveň, přičemž nástroje územního plánování vyšší úrovně jsou závazné pro nástroje nižší úrovně, které z nich vychází. Pro věc rozhodnou je však otázka souladu záměru s ÚP, který přebírá a v místních souvislostech konkretizuje požadavky ZÚR i PÚR, neboť v případě jeho nesouladu by i přes případný soulad záměru s PÚR či ZÚR tak jako tak záměr nemohl být povolen. Krajský soud se proto na prvním místě zabýval otázkou souladu záměru s ÚP.
30. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že v ÚP je využití ploch zemědělských NZ vymezeno následovně: Hlavním využitím těchto ploch má být zemědělská rostlinná výroba, pastevní chov hospodářských zvířat. Mezi přípustné využití se pak mj. řadí *stavby a zařízení pro zemědělství sezónního charakteru (seníky, přístřešky pro pastevní chov, apod.)*.
31. Stanovisko KÚOK se otázkou souladu záměru s ÚP zabývá na str. 5, 9-10, jeho závěry jsou pak přejaty na str. 5-6 napadeného rozhodnutí. Stanovisko staví svůj závěr na tom, že záměr s posklizňovou linkou charakteristice ani žádnému typu příkladů uvedenému v podmínkách využití ploch NZ neodpovídá. Jak již bylo uvedeno, dle jeho názoru stavby pro zemědělství přípustné v plochách NZ jsou ty, jejichž umístění přímo na daném pozemku je nezbytné pro uvedenou činnost, jejich umístění mimo danou plochu by zcela postrádalo význam. K doložení správnosti takového výkladu dle něj může sloužit příklad uvedený pro přípustné využití plochy NZ v ÚP, a sice přístřešek pro pastevní chov či seník. Pro tento příkladem uvedený typ stavby by umístění mimo pastvinu zcela postrádalo svůj účel. Uvedený výklad

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

potom lépe objasňuje i význam podmínky „sezónního charakteru“ u stavby pro zemědělství. Současně nadřízený orgán územního plánování zdůraznil, že pokud je podmínka ÚP upřesněna příkladem určitých typů staveb, nejedná se sice o výčet konečný, ale každá jiná, ve výčtu neuvedená stavba, musí odpovídat charakteristice a typu vyjmenovaných staveb a nelze se od nich odchýlit. Na základě těchto úvah pak uzavřel, že pro sušení bylin a jejich další úpravy není nezbytné zabírat zemědělský půdní fond ve volné krajině (posklizňové linky zemědělské produkce jsou běžně situovány v areálech zemědělských družstev či jiných areálech v rámci zastavěného území, a nikoliv přímo na poli ve volné krajině). Při objasnění významu „stavby a zařízení pro zemědělství sezónního charakteru“ pak dle stanoviska KÚOK je třeba sezónnost vnímat ve vztahu ke stavbě, a nikoliv k vlastní zemědělské činnosti, jelikož i uvedené příklady jsou vztaženy právě k typu staveb.

32. Krajský soud považuje zdůvodnění obsažené ve stanovisku KÚOK za dostatečné, srozumitelné a logické a s jeho závěry se ztotožňuje. Úprava přípustných staveb na nezastavěné ploše určené k zemědělské prvovýrobě je výjimkou z pravidla, že stavby (obecně) na takové ploše přípustné nejsou. Výjimky je pak dle obecných výkladových zásad třeba vykládat restriktivně.
33. Krajský soud souhlasí rovněž s tím, že žalobci své námitky opírají toliko o jazykový výklad, aniž by se zabývali smyslem a podstatou přípustného využití dotčených ploch dle ÚP. Hlavním využitím je totiž stanovena zemědělská rostlinná výroba a pastevní chov hospodářských zvířat, tedy činnosti, které obecně ke své realizaci stavby nevyžadují. To dle soudu jednoznačně plyne ze skutečnosti, že v případě chovu hospodářských zvířat je uveden toliko a pouze chov pastevní nikoliv chov stájový (např. v kravínech, stájích apod.). Právě uvedené je v souladu i se skutečností, že projednávaným je nezastavěné území. Na takto vymezené hlavní využití dále navazuje přípustné využití, které tedy mj. povoluje umístění staveb a zařízení pro zemědělství sezónního charakteru. Jako příklady takových staveb jsou uvedeny seníky a přístřešky pro pastevní chov. Na tomto místě se pak žalobci dopouštějí zjednodušení, jelikož se dovolávají toliko jazykového výkladu. Je pravdou, že formulace „stavby a zařízení pro zemědělství sezónního charakteru“ dává prostor pro obojí výklad, tzn. že se teoreticky onen sezónní charakter může vztahovat k zemědělství. Takto omezený výklad je však dle krajského soudu nutno odmítnout jako nesprávný, neboť právě v návaznosti na vymezený smysl a účel hlavního využití (zemědělská činnost nevyžadující k plnění svého účelu stavby) je v souladu s názory správních orgánů nezbytné sezónní charakter vztahovat právě a pouze ke stavbám. Ve spojení s vymezeným hlavním využitím dané plochy pak krajský soud považuje vymezení přípustného využití jako dostatečně určité, pročez je třeba odmítnout názor žalobců, že jeho neurčitost nelze přičítat k tíži adresátům ÚP.
34. Pokud pak žalobci dovozovali, že jim není zřejmý rozdíl mezi jejich záměrem a seníkem jakožto skladem sena, pak tento rozdíl je potřeba spatřovat právě v oné sezónnosti. Jak uvedl nadřízený orgán územního plánování, záměr žalobců, tzn. posklizňovou linku rostlinné výroby, není nezbytné umísťovat přímo na daný pozemek, aby mohl plnit svůj účel, nýbrž u takových staveb je možné a běžné jejich umístění v rámci zastavěného území např. jakožto součást zemědělských družstev apod. Oproti tomu u staveb příkladmo uvedených u přípustného využití dotčené plochy skutečně vyplývá jejich nezbytnost umístění přímo na pastvině, to platí jak pro přístřešek pro pastevní chov, tak pro seník jakožto místo uskladnění a případný zdroj krmiva pro pastevní chov. Jakkoliv záměr žalobců má sloužit současně jako sklad minerálních hnojiv, jehož využití se tedy skutečně se stejnou mírou potřebnosti váže

k danému pozemku, záměr žalobců na rozdíl od seníku nenaplnuje kritérium sezónní stavby.

35. Žalobci zmiňovaný trend ekologického zemědělství spočívající ve zpracování plodin co nejbližší místu jejich vypěstování je pro projednávanou věc irelevantní, jelikož nemá jakoukoliv právní závaznost.
36. Vzhledem ke správnosti závěru o nesouladu záměru žalobců s ÚP, čímž je vyloučena možnost jeho dodatečného povolení, pak krajský soud již pouze stručně reaguje na námitky týkající se PÚR a ZÚR. Pokud jde o námitku týkající se rozporu záměru s PÚR, předně krajský soud uvádí, že se shoduje s výkladem žalobců o povaze PÚR. Ta však nevylučuje její závaznost.
37. Podle § 31 odst. 4 stavebního zákona platí, že „*[p]olitika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území dnem následujícím po dni zveřejnění sdělení podle odstavce 3.*“
38. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona platí, že „*v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv. Jestliže shledá záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.*“
39. Přímo z § 31 odst. 4 stavebního zákona se tedy podává, že PÚR je závazná (mj.) právě i pro rozhodování v území. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu je rovněž uvedeno, že „*[p]olitika územního rozvoje bude směrnici pro uplatňování zájmů ve využití území České republiky s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje území, a to jak pro rozhodování orgánů územního plánování, tak pro rozhodování dalších orgánů veřejné správy, mající vliv na využití území České republiky.*“ Rovněž § 96b odst. 3 stavebního zákona výslovně zmiňuje PÚR ve výčtu hledisek podstatných pro posouzení přípustnosti záměru. Z jazykového, systematického i historického výkladu se tedy podává závaznost PÚR pro posuzování konkrétního záměru. Žalobci zmíněný rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, pak uvádí (mj.), že: „*politika územního rozvoje je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při (...) rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona. Neznamená to však, že Politikou vytyčený úkol bude nutně naplněn.*“ PÚR tedy stanovuje rámec, ve kterém se mají správní orgány při rozhodování v území pohybovat. Současně však platí dle rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, že: „*proto, aby záležitost vymezená v politice územního rozvoje zasáhla do práv a povinností jednotlivců, tj. např. aby mohl být určitý záměr v území umístěn, musí být převzat a konkretizován závazným správním aktem, kterým jsou zásady územního rozvoje nebo územní plán, vydávané formou opatření obecné povahy.*“ Politika územního rozvoje tedy působí při rozhodování v území prostřednictvím územně plánovací dokumentace (shodně komentář k § 31, HAMRLOVÁ, E. in PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Komentátor. Praha: Leges, 2020.)
40. Rovněž obecné priority vymezené v PÚR tedy mohou zasahovat do práv a povinností žalobců (ovlivnit rozhodnutí o přípustnosti jejich záměru) až ve formě (prostřednictvím), v jaké byly konkretizovány ZÚR či ÚP.

41. Záměr také nemůže být dle žalobců v rozporu s prioritami PÚR, pokud je není schopen ovlivnit. K tomu soud uvádí, že taková argumentace odporuje právě popsanému. Priority PÚR působí vůči žalobcům zprostředkovaně na nižší úrovni územního plánování, tudíž vliv na jejich naplnění i rozpor s nimi je potřeba posuzovat právě na této nižší úrovni (tak jak byly tyto priority promítnuty v konkrétním území) a nikoli z celorepublikového pohledu.
42. V projednávaném případě přitom nadřízený orgán územního plánování a následně žalovaný PÚR a její závaznost hodnotily právě výše uvedenou optikou, v jejich postupu a přijatém závěru tak krajský soud žádného pochybení neshledal a v podrobnostech odkazuje na str. 7-8 stanoviska KÚOK.
43. Žalobci dále namítali nezákonnost závěrů o rozporu záměru se ZÚR.
44. Bod 13 odst. 3 a 4 ZÚR zní: *„Hospodářský rozvoj a sociální soudržnost podporovat zejména ve vymezených oblastech se specifickými problémy uvedenými v odst. 9. a 11. Vytvářet zde podmínky pro územní předpoklady pro rozvoj podnikatelských aktivit, rekreace a cestovního ruchu, ekologického zemědělství a tradičních řemesel vymezením vhodných rozvojových území a pravidel pro umísťování těchto aktivit v obcích i v krajině v koordinaci s ochranou přírody a krajiny; optimální využívání zejména stávajících areálů a zastavěných ploch, tj. upřednostňovat intenzifikaci a funkční optimalizaci využití území, nikoliv extenzivní rozvoj zástavby v krajině“* Bod 74.10 ZÚR pak zní: *„V co největší míře upřednostňovat intenzifikaci a funkční optimalizaci využití území (nikoliv extenzivní rozvoj zástavby v krajině) optimálním využíváním zejména stávajících areálů a zastavěných ploch.“*
45. Nadřízený orgán územního plánování na str. 4 stanoviska uvedl, že záměr neintenzifikuje zastavěné území, ale extenzivním způsobem vstupuje zástavbou do krajiny, nevyužívá stávající areály a zastavěné plochy, a tedy nechrání krajinné a přírodní hodnoty území. Jak se podává z výše citovaného znění ZÚR, ve shodě s ní však může být záměr související s ekologickým zemědělstvím a tradičními řemesly. Na str. 8-9 stanoviska však dále poukázal na důležitost dovětku odst. 13.3, který vytváření podmínek pro takové činnosti podmiňuje vymezením vhodných rozvojových území a pravidel pro umísťování těchto aktivit v obcích i v krajině v koordinaci s ochranou přírody a krajiny, přičemž záměr žalobců není umístěn v žádném rozvojovém území a ke koordinaci s orgánem ochrany přírody dochází v rámci pořizování ÚP. Žalobní námitka se zde tedy míjí s argumentací nadřízeného orgánu územního plánování, který své posouzení (ne)shody záměru se ZÚR nezaložil na tom, zda je záměr přípustný podle ÚP, ale na tom, že není ve vymezeném rozvojovém území, což žalobci nerozporují.
46. Žalobci dále namítali, že upřednostnění jednoho řešení ZÚR neznamená, že by bylo jiné řešení zapovězeno. S touto námitkou se stanovisko KÚOK přílehavě vypořádalo na str. 9. Krajský soud s tímto vypořádáním souhlasí, proto na něj v plném rozsahu odkazuje.
47. Konečně žalobci namítali také nezákonnost závěru o rozporu záměru s cíli a úkoly územního plánování. Vzhledem ke správnosti závěrů o nesouladu záměru s PÚR, ZÚR i ÚP z povahy věci ob stojí i závěr o jeho nesouladu s cíli a úkoly územního plánování.
48. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona platí, že *„v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, (...) pro zemědělství (...) Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.“*

49. Orgán územního plánování založil svůj závěr o rozporu záměru s cíli územního plánování dle § 18 odst. 5 stavebního zákona na předešlém závěru o rozporu záměru s ÚP. Kromě toho svůj závěr opřel i o omezení typu zemědělských staveb v přípustném využití ploch NZ v ÚP. Z citované právní úpravy však skutečně vyplývá požadavek výslovného vyloučení staveb pro zemědělství. Dle krajského soudu však tento zákonný požadavek byl rovněž naplněn, neboť ÚP v nepřípustném využití stanoví „*jakékoliv jiné stavby a zařízení nesouvisející s hlavním a přípustným využitím*“. Záměr žalobců přitom s hlavním a přípustným využitím nesouvisí, jak je výše podrobně odůvodněno, je tedy tímto způsobem samotným ÚP výslovně vyloučen.
50. Žalobci odkazovaná příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., čl. I, odst. 1 písm. f) pak pouze obsahuje náležitosti textové části územního plánu s požadavkem na vymezení hlavního využití, přípustného využití a nepřípustného využití, případně podmíněně přípustného využití, což však dotčený ÚP splňuje a v souladu s těmito požadavky tyto způsoby využití stanovuje.

IV. Závěr a náklady řízení

51. Jelikož krajský soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., jelikož procesně úspěšnému žalovanému nevznikly podle obsahu spisu žádné náklady přesahující jeho obvyklou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 18. ledna 2024

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu