



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvie Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) město Zábřeh**, se sídlem Masarykovo náměstí 510/6, Zábřeh, zast. Mgr. Lukášem Rothanzlem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, **b) Za zdravý Rájec, z. s.**, se sídlem Říční 1669/1, Zábřeh, **c) J. W.**, **d) Ing. arch. P. W.**, žalobci b) - d) zast. Mgr. Davidem Černým, advokátem se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, **e) obec Rájec**, se sídlem Rájec 98, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **WANEMI CZ a. s.**, se sídlem Lidická 1005/23b, Brno, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUOK 58191/2022, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 1. 2023, č. j. 60 A 61/2022-131,

t a k t o :

Výroky III až IX rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 24. 1. 2023, č. j. 60 A 61/2022-131, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Šumperk (stavební úřad) rozhodl dne 28. 12. 2018 podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, o umístění stavebního záměru „*Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Zábřehu*“ (dále též „záměr“ či „papírna“). Žalobci spolu s dalšími účastníky řízení podali proti územnímu rozhodnutí odvolání. Žalovaný výrokem II svého rozhodnutí částečně změnil a částečně potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Výrokem I tohoto rozhodnutí, který není předmětem

nynějšího přezkumu, žalovaný odmítl jedno odvolání pro opožděnost. Do výroku rozhodnutí o umístění stavby žalovaný doplnil podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů. S námitkami žalobců se žalovaný neztotožnil.

[2] Žalobci v žalobách namítali nesoulad napadeného rozhodnutí s územním plánem města Zábřeh ve znění změny č. 1 účinné od 26. 6. 2019 (dále jen „ÚP Zábřeh“) a se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje (dále jen „ZÚR Olomouckého kraje“), neexistenci soukromoprávního titulu k umístění stavby papírny na pozemcích žalobce a) (dále „město Zábřeh“), nezákonnost procesních úkonů provedených před delegací Městskému úřadu Šumperk, nezákonnost spočívající v nepředložení tzv. plánovací smlouvy ve smyslu § 88 stavebního zákona, kolizi záměru s jiným záměrem v daném území, nezákonnost závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (stanovisko EIA) a nesplnění některých podmínek, které z něj vyplývají, rozpor záměru s Energetickou koncepcí Mikroregionu Zábřežsko a snížení hodnoty nemovitostí a narušení pohody bydlení v okolí stavby papírny.

[3] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) výrokem III svého rozsudku zrušil výrok II rozhodnutí žalovaného. Jeho odůvodnění označil za nedostatečné, neboť neobsahuje věcné úvahy o hodnocení souladu záměru s územně plánovací dokumentací. Osoba zúčastněná na řízení navíc nemá soukromoprávní titul k umístění záměru na vymezené pozemky. Výroky IV až IX rozsudku krajského soudu se týkají náhrady nákladů řízení. Výroky I a II nejsou pro tuto věc podstatné [výrokem I soud spojil žaloby ke společnému projednání a výrokem II odmítl žalobu žalobce a) proti výroku I rozhodnutí žalovaného].

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobců a vyjádření žalovaného

Kasační stížnost

[4] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti směřující proti výrokům III až IX rozsudku krajského soudu namítá, že obě správní rozhodnutí pečlivě, podrobně a přesvědčivě posuzují soulad záměru s územním plánem v příslušném znění (s. 43 až 48 rozhodnutí žalovaného) i s regulativem nepřípustného využití pro všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy (*regulativ omezující provoz s negativními vlivy*, dále též jen „*regulativ*“).

[5] *Regulativ omezující provoz s negativními vlivy* je obecný a směřuje do působnosti dotčených orgánů státní správy. Je duplicitní k zákonné úpravě (§ 86 odst. 5 stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012). Žalovaný měl k dispozici závazná stanoviska a další podklady, podle nichž je umístění papírny z pohledu chráněných veřejných zájmů přípustné (s. 35 až 37 a dále s. 60 a násl. rozhodnutí žalovaného). Správní orgány zohlednily závazná stanoviska, vyjádření specializovaných orgánů i ochranná pásma a uložily stěžovateli řadu podmínek týkajících se vlivů na území, resp. jejich limitů. Jejich dodržení je však spojeno s další fází výstavby a stavebním povolením. ÚP Zábřeh nestanoví limity negativního

pokračování

ovlivnění okolí. Krajský soud neuvedl, zda mohla mít vada napadeného rozhodnutí vliv na jeho zákonnost.

[6] Faktický zákaz provádět jakékoli stavby v plochách k tomu určených by byl podle stěžovatelky v rozporu se ZÚR Olomouckého kraje i se zákonem, který vliv staveb na území a okolí za jejich hranicí reguluje méně přísně. Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 305/2020-76, vyloučil, že by územní plán mohl obecným neodůvodněným regulativem zakazovat určité činnosti v území. Výklad regulativu provedený krajským soudem narušuje jádro stěžovatelčina vlastnického práva. Změna územního plánu má do práv dotčených osob (včetně stěžovatelky) zasahovat pouze v nezbytné míře a co nejšetrněji, nediskriminačně a s vyloučením libovůle.

[7] Dále stěžovatelka doplnila, že nepřípustné využití ploch je nutné interpretovat v souladu s dalšími částmi ÚP Zábřeh, z nichž na konkrétní odkázala. ÚP Zábřeh počítá s významným rozvojem v průmyslové zóně Leštinská, která zahrnuje i pozemky pro umístění papírny.

[8] Podle stěžovatelky jsou kupní smlouvy ze dne 9. 11. 2010, č. 238/2010 a č. 239/2010 (dále též „kupní smlouvy ze dne 9. 11. 2010“) dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu na pozemcích města Zábřeh podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Město Zábřeh neuspělo se žalobou na určení neplatnosti těchto smluv, a smlouvy jsou tedy platné. Krajský soud tuto otázku posoudil přepjatě formalisticky, neboť odhlédl od smluvních ujednání stěžovatelky a města Zábřeh v několika dalších předložených smlouvách. Jeho závěr je překvapivý a nepřesvědčivě odůvodněný. Je třeba přihlídnout i k výsledkům soudních řízení mezi stěžovatelkou a městem Zábřeh ohledně platnosti uzavřených smluv.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí ani s výkladem judikatury NSS (rozsudky ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009-78, a ze dne 18. 2. 2015, č. j. 2 As 34/2013-28) v bodě 36 napadeného rozsudku. Podle krajského soudu nemohou být ani smlouvy o budoucích kupních smlouvách dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu papírny. Takový závěr však z citovaných rozsudků neplyne. Stěžovatelka dále odkázala na s. 51 až 54 rozhodnutí žalovaného. Žalovaný poukazoval na předložení dokladu o právu založeném smlouvou provést stavbu na pozemcích města Zábřeh. Žalovaný posuzoval existenci práva založeného smlouvou provést stavbu papírny na základě doložených podkladů a z těchto dokladů vyplývajícího souhlasu vlastníka pozemku se záměrem. Krajský soud dospěl k závěru o nedoložení vlastnického práva k pozemkům. Přijal tak závěr k právní otázce, která pro věc nebyla rozhodná.

[10] Podle stěžovatelky je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný ve vztahu k posouzení obou sporných otázek.

[11] Stěžovatelka také popsala vztahy s městem Zábřeh, které se zavázalo k prodeji pozemků a k pomoci s realizací záměru papírny. Nyní město činí vše, aby svému závazku nedostálo. Podle stěžovatelky jde o svévoli a úmyslné zneužití práva. Město Zábřeh nerespektovalo své závazky ani při tvorbě změny ÚP Zábřeh. Papírna byla navíc v té době

nepravomocně umístěna, což měla změna územního plánu zohlednit (rozsudek NSS č. j. 10 As 305/2020-76).

Vyjádření žalobců

[12] Podle města Zábřeh je závěr správních orgánů, že splnění *regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy* se rozumí „samo sebou“, nepřezkoumatelný. Stavební úřad ani žalovaný regulativ fakticky neaplikovali, neboť to přísluší jiným správním orgánům. Ty však posuzují pouze nadlimitní negativní vlivy podle zvláštních zákonů. Regulativ je stanoven širěji a správní orgány jej měly srozumitelně vyložit a aplikovat, k čemuž měly od města Zábřeh k dispozici odborné podklady. Správní orgány se věcně nezabývaly otázkou, zda je záměr v souladu s regulativem, i když na to poukazovali účastníci řízení, a to ani poté, co regulativ obstál i v soudním přezkumu (rozsudek krajského soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 73 A 1/2020-105). Podle města Zábřeh není regulativ duplicitní ke stavebnímu zákonu ani neznamená absolutní zákaz realizace staveb. Je připuštěna řada způsobů hlavního a přípustného využití, které paušálně nevylučuje ani povinnost respektovat regulativy.

[13] Podle města Zábřeh nedisponuje stěžovatelka ani právem umístit záměr na jeho pozemky předtím, než bude tyto pozemky vlastnit. Závazek města prodat stěžovatelce pozemky není současně závazkem umožnit na pozemky umístit stavbu. Město se v kupní smlouvě nezavázalo ke spolupráci při realizaci stěžovatelčina záměru. Mezi stranami byla sice v minulosti uzavřena smlouva o spolupráci ze dne 6. 10. 2010, tu však město Zábřeh vypovědělo s účinností ke dni 30. 6. 2011 (město odkázalo na rozsudky soudů rozhodujících v občanském soudním řízení).

[14] Závěr napadeného rozsudku tedy není přepjatě formalistický ani rozporný s jinými smluvními vztahy stěžovatelky a města Zábřeh. Smlouva o uzavření budoucí kupní smlouvy ze dne 12. 10. 2006 byla konzumována dohodou o narovnání ze dne 27. 4. 2009. Dohoda o narovnání byla posléze konzumována kupními smlouvami ze dne 9. 11. 2010. Tyto kupní smlouvy jsou aktuálně jedinými platnými smlouvami mezi stranami. Na jejich základě však nelze provést vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí ani umístit stavbu papírny. Postoj města Zábřeh vůči dřívějším smluvním závazkům není zneužitím práva. Město je vázáno výsledky závazného místního referenda z roku 2013, které se může týkat i již uzavřených smluvních závazků obce (nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09).

[15] Žalobci b), c) a d) ve společném vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že se správní orgány dostatečně nezabývaly souladem záměru s územním plánem ani tím, zda záměr splňuje podmínky stanoviska EIA. Ze souhlasných stanovisek nelze dovozovat soulad s územním plánem. Správní orgány např. opomněly zohlednit požadavek stanoviska EIA na zřízení účinného pásu ochranné zeleně před hlukem a prachem vůči obytné zástavbě Ráječek. Stěžovatelka žádá o povolení dalšího záměru přivaděče vody z řeky Moravy do Postřelmov. Tento záměr je i přes požadavek souhrnného posuzování záměru povolován zvlášť. Ani podle žalobců b), c) a d) není *regulativ omezující provoz s negativními vlivy* absolutní překážkou v umístění průmyslového záměru. Stěžovatelka nemá soukromoprávní titul k umístění záměru. Město Zábřeh nepostupovalo svévolně.

pokračování

[16] Žalobkyně e) ani žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Replika stěžovatelky

[17] Stěžovatelka v replice zopakovala některé kasační námitky a uvedla, že záměr byl komplexně posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí včetně dopravní obslužnosti. Záměr splňuje podmínky stanoviska EIA, které však nebyly předmětem přezkumu u krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

III. A Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[19] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Rozsudek je přezkoumatelný, pokud z něj je patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah soud dospěl ke svým závěrům (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[20] Nepřezkoumatelnost nemůže být projevem stěžovatelčiny nenaplněné subjektivní představy o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Ani nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Jeho odůvodnění je podrobné a je z něj srozumitelné, proč krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. B. Přezkoumatelnost posouzení souladu záměru s územně plánovací dokumentací správními orgány

[21] NSS posoudil, zda je závěr žalovaného, podle něhož je stavební záměr souladný s ÚP Zábřeh, přezkoumatelný. Krajský soud žalovanému vytkl, že věcně neposoudil splnění *regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy*. Není totiž podle něj zřejmé, proč by měl být regulativ splněn „samo sebou“. Pokud byl pro žalovaného regulativ nejednoznačný, měl jej vyložit standardními interpretačními metodami. Krajský soud také upozornil na to, že regulativ v současném znění nepojednává o nadlimitním negativním působení na okolí.

[22] NSS k tomu uvádí, že stavební úřad rozhodl o umístění stavby dne 28. 12. 2018 za účinnosti ÚP Zábřeh z roku 2010. Pozemky pro umístění záměru se nacházely v ploše pro výrobu a skladování, pro kterou byly jako nepřípustné stanoveny *všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru*. Stavební úřad shledal záměr souladným

s ÚP Zábřeh účinným v době jeho rozhodování. Po vydání územního rozhodnutí byla schválena změna č. 1 ÚP Zábřeh, účinná od 26. 6. 2019. Územní plán účinný v době vydání rozhodnutí žalovaného stanovil jako hlavní využití plochy umístovaného záměru „průmyslovou výrobu a skladování“. Za nepřípustné využití považoval mj. *regulativ omezující provoz s negativními vlivy (všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy)*. S ohledem na změnu územního plánu posoudil žalovaný v odvolacím řízení soulad záměru s účinnou územně plánovací dokumentací.

[23] Proti změně územního plánu se stěžovatelka bránila soudní cestou. Krajský soud již citovaným rozsudkem č. j. 73 A 1/2020-105 zrušil část změny č. 1 ÚP Zábřeh v rozsahu stanovení nepřípustného využití ploch výroby a skladování spočívajícím v umístění zvláště velkých zdrojů znečištění a jejich definici. Současně zamítl návrh na zrušení *regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy*. Jeho zákonností se ale blíže nezabýval, neboť tehdejší návrh nynější stěžovatelky k takovému posouzení neobsahoval relevantní argumentaci. Kasační stížnost města Zábřeh proti tomuto rozsudku zamítl NSS rozsudkem č. j. 10 As 305/2020-76. Stěžovatelka kasační stížnost proti zamítavému výroku krajského soudu týkajícímu se regulativu nepodala.

[24] Ačkoli soudy neposuzovaly zákonnost *regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy*, připomíná NSS závěry bodů 16 a 17 svého rozsudku č. j. 10 As 305/2020-76 vyslovené ve vztahu ke změně č. 1 ÚP Zábřeh. Pokud územní plán zavádí pojem, který současný zákon již nepoužívá, a stanoví tak oproti účinné právní úpravě přísnější regulaci, měl by jeho pořizovatel konkrétně odůvodnit, proč se odchyluje od zákonné úpravy. Je třeba, aby odůvodnění takto přísného kritéria bylo obzvláště pečlivé zejména v situaci, kdy ani nadřazená územně plánovací dokumentace nežádá, aby územní plán zakazoval určité typy provozů tam, kde byly dosud povoleny. Argumenty města ve prospěch přísnější regulace musejí být o to přesvědčivější v situaci, kdy stěžovatelka připravovala svůj záměr v souladu s dosavadním územním plánem a papírna již byla nepravomocně umístěna. Pravidla plynoucí z územního plánu by měla být stabilní, aby jim dotčené osoby mohly přizpůsobit své záměry, a důvody ke změně by měly být dostatečně závažné.

[25] ÚP Zábřeh k *regulativu omezujícímu provoz s negativními vlivy* pouze uvádí, že stanovení podmínek (pro využití ploch s rozdílným způsobem využití vč. plochy Z-V2) vychází zejména z § 3 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. NSS souhlasí se žalovaným, že regulativ je velmi obecný. Z odůvodnění územního plánu není zřejmé, o jaké negativní vlivy se jedná. Regulativ je tedy neurčitým právním pojmem, územní plán jej nekonkretizuje, a neposkytuje tedy aplikační vodítka. Při jeho aplikaci musí správní orgány použít metody výkladu neurčitých právních pojmů (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 282/2022-174).

[26] Území, v němž má být papírna umístěna, spadá do plochy výroby a skladování ve smyslu § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle tohoto ustanovení se plochy výroby a skladování obvykle samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků z důvodu negativních vlivů za jejich hranicí vylučuje jejich začlenění do ploch jiného způsobu využití. Zvláštní vymezení ploch se způsobem využití pro výrobu a skladování vychází především z předpokladu jejich negativní zátěže pro okolí. Provozování výroby totiž může mít

pokračování

zejména v okolí obytné zástavby rušivý vliv (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38). Již samotné vymezení plochy pro výrobu a skladování tedy počítá s jejím využitím včetně *negativních vlivů za hranicí těchto pozemků*. NSS zdůrazňuje, že předmětem nynějšího posouzení není ani to, zda a jak posoudily dotčené orgány nadlimitní vlivy papírny. Otázkou je pouze to, zda žalovaný vyložil přezkoumatelně soulad záměru s *regulativem omezujícím provoz s negativními vlivy*.

[27] Podle žalovaného stanovují ZÚR Olomouckého kraje priority v oblasti hospodářského rozvoje, mj. též vytváření podmínek pro posílení hospodářské výkonnosti Olomouckého kraje především ve specifických oblastech se sociálně ekonomickými problémy. Jedním z hlavních úkolů změn v území je spoluvytvářet předpoklady pro řešení podmínek zaměstnanosti obyvatel kraje a vytvářet územně plánovací předpoklady pro snižování nezaměstnanosti, především posílením nabídky ploch pro podnikání. Mezi priority v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší spadá připouštět nové záměry a rozšíření stávajících zdrojů s vyšším emisním zatížením jen za podmínky provedení technických či kompenzačních opatření, která zajistí, že se v obytné zástavbě nezhorší imisní zátěž.

[28] Podle žalovaného město Zábřeh spadá do rozvojové oblasti nadmístního významu RO3 Šumperk-Zábřeh. ZÚR Olomouckého kraje stanoví úkoly územního plánování obcí pro využití území v rozvojových oblastech (bod 6.4.2.). V nich se upřednostňuje soustředit aktivity vznikající lidskou činností tak, aby vytvářely hodnotové póly sídelního a ekonomického rozvoje území a současně minimalizovat negativní dopady na životní prostředí. Dotčená rozvojová oblast je určena zejména pro oblast výroby, zpracovatelského průmyslu, center strategických služeb či průmyslu vyspělých technologií. Přípustnou součástí ploch může být zejména veřejná, technická a dopravní infrastruktura, skladovací plochy, související komerční zařízení. Nepřípustnou součástí ploch jsou záměry, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím.

[29] Dále žalovaný uvedl, že plochu výroby a skladování Z-V2 vymezil již územní plán města Zábřeh z roku 1997. Umístění záměru nebrání ani podstatně neztěžuje požadované budoucí využití územní rezervy pro koridor RV1 vodovodní přívaděč Hanušovice-Moravičany, koridor E10-VTL plynovodu DN500 Zvole-Zábřeh a koridor D4-I/44 Mohelnice-Zábřeh. Podle ÚP Zábřeh spadá mezi hlavní cíle rozvoje také rozvoj výrobní funkce v nově vymezených plochách určených pro výrobu, zejména v návaznosti na stávající výrobní areály ve východní části města. Dominantně směřovat rozvoj výrobní funkce právě do této oblasti patří mezi hlavní zásady prostorového řešení. Papírna má být umístěna v ploše označené jako plocha Z-V2. Plochy záměru plynule navazují na stávající plochy průmyslových areálů a nemají výšková omezení.

[30] Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití (bod 6.2 ÚP Zábřeh ve znění změny č. 1) stanoví jako hlavní využití průmyslovou výrobu a skladování. Podmíněně přípustné využití v plochách výroby a skladování se stanoví pouze pro stávající areály zemědělské výroby. Nepřípustná je zemědělská výroba v navržených plochách výroby a skladování, všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím, a také všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy

(regulativ). Trasa technologických podzemních vedení je v územním plánu také stabilizována. Související dopravní a technická infrastruktura spadá mezi přípustné využití ploch vymezených jak v zastavěném a zastavitelném, tak v nezastavěném území. Územní plán dále pro plochu výroby Z-V2 navrhuje v severovýchodní části katastru v souběhu dva nové řady technologické vody, a to pro surovou a odpadní vodu.

[31] Podle žalovaného se splnění *regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy* rozumí samo sebou. Cílem územního plánu nebylo zakázat jakoukoli zátěž, nýbrž pouze tu přesahující hranici výrobní plochy. Územní plán nemůže nahradit činnost stavebního úřadu při posuzování konkrétního záměru. Nelze tedy vycházet jen z předpokládaného negativního vlivu stavby. Posuzovat, zda nejsou překročeny limitní hodnoty negativních účinků stanovené právními předpisy, náleží dotčeným správním orgánům.

[32] Výše popsané posouzení žalovaného je podle krajského soudu nepřezkoumatelné, NSS však tento závěr nesdílí. Je třeba zdůraznit, že na napadené rozhodnutí je třeba nahlížet jako na celek (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudky NSS ze dne 16. 8. 2023, č. j. 7 As 48/2022-46 a ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009-239). Žalovaný se vlivu záměru na okolí kromě argumentace shrnuté v bodech 27 až 29 tohoto rozsudku věnoval i v jiných částech svého rozhodnutí. Ačkoli tak nečinil výslovně při hodnocení, zda je splněn *regulativ omezující provoz s negativními vlivy*, je to při posouzení přezkoumatelnosti třeba zohlednit. Regulativ směřuje k posouzení imisí záměru do okolí, které žalovaný hodnotil. Proto je nutno vycházet i z těchto závěrů žalovaného. Lze dodat, že vlivy na okolí záměru posoudil i stavební úřad, ač tak neučinil (ani nemohl) z hlediska regulativu, který v době vydání územního rozhodnutí nebyl účinný.

[33] Žalovaný uvedl, že stavební úřad posoudil vliv záměru na kvalitu prostředí, resp. pohodu bydlení. Zabýval se také všemi aspekty ovlivňujícími okolní pozemky a stavby, tj. vlivy na kvalitu prostředí (např. imisemi, jako je namítaný hluk či znečištění ovzduší). Vycházel z podkladů obsažených ve správním spise, mj. ze závazných stanovisek dotčených správních orgánů, která byla vesměs souhlasná (s. 88 napadeného rozhodnutí). Stavební úřad (s. 44 a 45 jeho rozhodnutí) také vyhodnotil, že umístění stavby a její následný provoz nebude nad přípustnou míru obtěžovat okolí ani bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých komunikacích. Veškerá technologie je zapouzdřená a konstrukce budov jsou navrženy tak, aby odpovídaly hygienickým požadavkům na ochranu před hlukem. Odstupy staveb splňují zákonné požadavky.

[34] Žalovaný vyšel z toho, že dotčené správní orgány posoudily záměr včetně všech opatření snižujících negativní vlivy na okolní pozemky a stavby jako vyhovující a odpovídající zákonným požadavkům. Řádně byl vyhodnocen i vliv papírny na okolní pozemky a stavby ohledně znečištění ovzduší. Při umístění papírny nejsou splněny podmínky pro uložení kompenzačních opatření ve smyslu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. I přesto je podle žalovaného záměrem investora tato opatření provést a použít nejlepší dostupné technologie. Žalovaný se vyjádřil i k námitkám, že v oblasti města Zábřeh jsou dlouhodobě překračovány imisní limity (s. 71 až 72 napadeného rozhodnutí). Podle žalovaného se v daném území v denní i noční dobu nemění hladina hluku oproti

pokračování

stávajícímu stavu, což je v souladu s § 19 odst. 3 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

[35] Podle NSS posoudil žalovaný soulad záměru s územně plánovací dokumentací přezkoumatelně, a to včetně posouzení splnění *regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy*. Odůvodnění jeho rozhodnutí je dostatečné s ohledem na míru obecnosti regulativu a zejména s ohledem na samotné vymezení plochy pro výrobu a skladování, které již samo o sobě předpokládá umístění záměrů s negativními vlivy přesahující hranice pozemků. Právě předpoklad, že v průmyslových zónách budou vymezovány záměry s negativními vlivy přesahujícími hranice pozemků, na něž jsou umístěny, vede k tomu, že jsou tyto zóny v územním plánu plánovány mimo obytnou zástavbu. Již vymezení plochy pro výrobu a skladování počítá s jejím využitím včetně negativních vlivů za hranicí těchto pozemků. Územní plán nestanoví konkrétní vodítka k výkladu regulativu (např. vymezením negativních vlivů či stanovením limitů pro ně). Podle NSS je v tomto případě třeba regulativ vykládat tak, že negativní vlivy nesmí nad míru přiměřenou místním poměrům narušovat pohodu bydlení tak, jak je vymezena v ÚP Zábřeh (kapitola 6.1), a to s ohledem na funkční vymezení plochy, tj. v plochách výroby a skladování, které negativní vliv přesahující hranice pozemků předpokládají. Tyto aspekty žalovaný hodnotil a přezkoumatelně vyložil, že umístění záměru je i v tomto ohledu v souladu s územním plánem. Vzhledem k míře podrobnosti projektové dokumentace pro územní řízení je toto posouzení dostačující. Negativní vlivy záměru přesahující hranice jeho umístění budou blíže posouzeny v navazujících řízeních.

[36] NSS zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm obsah nebo důvody jeho vydání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Tento institut nelze libovolně rozšiřovat a vztáhnout i na případy, kdy se správní orgán podstatou námítky zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť třeba výslovně nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Nepřezkoumatelnost je nejzávažnější vadou rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

[37] NSS uzavírá, že judikturním požadavkům vymezujícím situace, kdy je namístě rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost, krajský soud nedostál. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaný v napadeném rozhodnutí svůj názor na věc přezkoumatelným způsobem vyslovil. Kvalita odůvodnění nezamezila žalobcům bránit se proti napadenému rozhodnutí. Krajský soud tedy pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným (rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2016, čj. 10 Azs 256/2015-55, č. 3430/2016 Sb. NSS, bod 13 a tam citovaná judikatura). Odůvodnění napadeného rozhodnutí mu totiž nebránilo v tom, aby úvahy žalovaného o souladu umístění záměru s územním plánem věcně posoudil. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je tedy nezákonný.

III. C. Otázka právního titulu stěžovatelky umístit záměr na pozemcích

[38] V další části kasační argumentace se stěžovatelka brání proti závěru krajského soudu, že kupní smlouvy ze dne 9. 11. 2010 nelze považovat za doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu, neboť z nich nelze dovodit oprávnění umístit stavbu před převodem vlastnického práva. Pokud by byl tento závěr krajského soudu správný, znamenal by pro stěžovatelku zásadní překážku na cestě k územnímu rozhodnutí.

[39] Podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 byl žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí povinen přiložit „*doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám*“. Pokud žádným z těchto dokladů nedisponoval, byl povinen podle odst. 3 téhož ustanovení předložit „*souhlas jejich vlastníka anebo dohodu o parcelaci; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit nebo vyměnit*“.

[40] Stěžovatelka uzavřela s městem Zábřeh smlouvy o budoucích kupních smlouvách, dohody o narovnání a také dohody o spolupráci. Tyto právní vztahy mezi stěžovatelkou a městem Zábřeh směřovaly k uzavření kupních smluv k pozemkům, na něž má být umístěna papírna. Stěžovatelka tedy vstupovala do soukromoprávních vztahů s městem Zábřeh za účelem nabytí vlastnického práva k dotčeným pozemkům.

[41] Vzhledem k následnému vývoji však není sporu o tom, že stěžovatelka navzdory uzavřeným kupním smlouvám nedisponuje vlastnickým právem k pozemkům, na nichž má být záměr umístěn. Řízení o vkladu vlastnického práva k pozemkům parc. č. 3965/26, 3965/27, 3965/28, 3965/29, 3970, 3965/33, 3969/2 a 3969/16 katastrální úřad dne 21. 12. 2010 zastavil pro zpětvzetí návrhu městem Zábřeh. Vkladu vlastnického práva ve prospěch stěžovatelky bránilo, že některé z částí pozemků, jejichž sloučením má vzniknout jeden z nových pozemků, jsou oprávněné z věcného břemene, a jiné nikoli. Kvůli různému právnímu režimu jednotlivých dílů pozemků nemohl katastr nemovitostí zaevidovat nově vytvářený pozemek parc. č. 3965/33 (rozsudek krajského soudu ze dne 21. 2. 2013, č. j. 69 Co 389/2012-317, podle něhož jsou obě kupní smlouvy ze dne 9. 11. 2010 platné). Soudy rozhodující v občanském soudním řízení posuzovaly závěry katastrálního úřadu ohledně nemožnosti vkladu vlastnického práva z hlediska hodnocení platnosti kupních smluv. Důsledně odlišily katastrální aspekt věci z hlediska naplnění podmínek pro povolení vkladu vlastnického práva k pozemkům od aspektu občanskoprávního z hlediska platnosti kupní smlouvy (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2306/2013).

[42] Jelikož nebylo zapsáno vlastnické právo stěžovatelky do katastru nemovitostí, nemohla prokázat vlastnické právo k pozemkům ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Otázkou je, zda pro účely územního řízení doložila *doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu* na dotčených pozemcích ve vlastnictví města Zábřeh, případně *souhlas vlastníka* pozemků ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona.

[43] Stěžovatelka v územním řízení dokládala právo provést stavbu kupní smlouvou ze dne 9. 11. 2010, č. 238/2010 (tou, na jejímž základě nebyl umožněn vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí). Předmětem smlouvy jsou pozemky ve vlastnictví města Zábřeh vymezené kupní smlouvou a geometrickým plánem potvrzeným katastrálním úřadem dne 25. 2. 2009, který je její součástí. Dále doložila kupní smlouvu ze dne 9. 11. 2010,

pokračování

č. 239/2010, jejímž předmětem jsou dva další pozemky. Podle rozsudku krajského soudu č. j. 69 Co 389/2012-317 jsou kupní smlouvy platné.

[44] Stěžovatelka dovozuje právo založené smlouvou provést stavbu na dotčených pozemcích ve vlastnictví města Zábřeh zejména z čl. V. kupní smlouvy č. 238/2010. Podle něj „*pozemky, které jsou předmětem této smlouvy, budou sloužit k realizaci projektu sdružené investice výstavby energetického zdroje pro výrobu tepelné a elektrické energie z obnovitelných zdrojů a výstavbu papírny pro výrobu vícevrstvého papíru a vlnité lepenky v průmyslové zóně Leštinská v Zábřehu podle pravomocného územního rozhodnutí na stavbu s názvem „Využití obnovitelných zdrojů a druhotných surovin při výrobě papíru v Průmyslové zóně v Zábřehu“ (dále jen „Investice“). V případě nezískání pravomocného územního rozhodnutí na realizaci Investice kupujícího v průmyslové zóně Leštinská v Zábřehu popsané v čl. 1 odst. 1) dohody o narovnání uzavřené smluvními stranami dne 27. 4. 2009 ani do 3 let ode dne zápisu vkladu práva podle této smlouvy, tak jako i v případě nezahájení realizace shora popsané Investice kupujícího ani do 3 let ode dne nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby dle Investice, se kupující zavazuje převést zpět vlastnické právo k převáděným pozemkům dle této smlouvy na prodávajícího, a to za stejných podmínek, za jakých tyto pozemky kupující nabyl, s navýšením ceny o hodnotu infrastruktury vybudované podle čl. 6 odst. 2) písm. b) dohody o narovnání uzavřené smluvními stranami dne 27. 4. 2009, a to nejpozději do 3 měsíců od data, kdy nastanou okolnosti pro zpětnou koupi. Zahájením realizace Investice je pro účely této smlouvy míněno protokolární zahájení stavebních prací na Investici dle příslušného pravomocného stavebního povolení vydaného na Investici.“*

[45] Město Zábřeh ve dnech 8. a 15. 8. 2011 zaslalo stavebnímu úřadu podání, v nichž vyjádřilo nesouhlas s umístěním stavby papírny. Stěžovatelka podala k Okresnímu soudu v Šumperku žalobu na určení neplatnosti odvolání souhlasu s umístěním stavby. Okresní soud rozsudkem ze dne 16. 10. 2013, č. j. 8 C 30/2012-84, určil, že odvolání souhlasu města Zábřeh s umístěním stavby papírny je neplatné. Na základě odvolání města Zábřeh krajský soud tento rozsudek zrušil usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100, řízení zastavil a věc postoupil stavebnímu úřadu. Posouzení této otázky podle krajského soudu nenáleží soudům rozhodujících v občanském soudním řízení, ale stavebnímu úřadu.

[46] Podle stavebního úřadu je platnost souhlasu města Zábřeh se záměrem nepodstatná, neboť stěžovatelka doložila doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu (kupní smlouvu č. 238/2010). Žalovaný v napadeném rozhodnutí (s. 52 až 53) také uvedl, že tato kupní smlouva je dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu. Byla totiž uzavřena za účelem prodeje pozemků, resp. jejich částí, které budou potřebné pro výstavbu papírny (což plyne z jejího čl. V. citovaného výše v bodě [44]). Stěžovatelka tedy ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona předložila doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu na pozemcích, které jsou předmětem kupní smlouvy. Stavební zákon pro umístění záměru striktně nepožaduje, aby byl stavebník současně vlastníkem dotčeného pozemku. K umístění stavby na pozemku jiného vlastníka tedy postačuje i doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu.

[47] Žalovaný také uvedl, že souhlas vlastníka pozemků s umístěním stavby je obsažen v kupní smlouvě č. 238/2010. Ta není pouze jednostranným právním jednáním ani konkludentním souhlasem, jak tvrdí město Zábřeh, ale dvoustranným soukromoprávním

vztahem, který nelze vypovědět či odvolat jednostranným projevem vůle. Také odstoupení od smlouvy má svá pravidla, která mohou být sjednána ve smlouvě, případně plynou ze zákona.

[48] Krajský soud se neztotožnil se závěrem žalovaného, že kupní smlouva č. 238/2010 je dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu. Neplyne z ní totiž oprávnění stěžovatelky umístit na pozemcích města Zábřeh stavbu papírny předtím, než se stěžovatelka stane vlastníkem převáděných pozemků (bod 33 napadeného rozsudku). Absenci takového ujednání lze chápat jen tak, že stavbu před převodem vlastnického práva (tj. před provedením vkladu vlastnického práva stěžovatelky do katastru nemovitostí) umístit nelze. I když čl. V. smlouvy č. 238/2010 uvádí, že stěžovatelka použije převáděné pozemky ke stavbě papírny, nelze z něj dovodit její oprávnění umístit stavbu papírny dříve, než dojde k převodu vlastnického práva. Tento článek pouze vymezuje podmínky, za nichž vznikne stěžovateli povinnost prodat pozemky zpět městu Zábřeh (v případě neúspěchu při realizaci stavby papírny). Proto se v něm zdůrazňuje, že za tímto účelem město Zábřeh stěžovateli pozemky prodává.

[49] Krajský soud shrnul, že pokud není žadatel o vydání územního rozhodnutí vlastníkem pozemku, na němž má být záměr umístěn, musí doložit kvalifikovaný souhlas vlastníka nebo smlouvu, z níž bude jasně plynout oprávnění umístit stavbu na cizím pozemku. Toto právo musí existovat již při podání žádosti a nelze spoléhat na to, že vznikne teprve v budoucnu. Podle krajského soudu nemohou být ani smlouvy o budoucích kupních smlouvách k dotčeným pozemkům dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu papírny na městských pozemcích (bod 36 napadeného rozsudku).

[50] Podle NSS je závěr krajského soudu, že kupní smlouva č. 238/2010 není dokladem o právu provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, zákonný. Krajský soud však pochybil, pokud se dále nezabýval tím, zda stěžovatelka disponovala souhlasem vlastníka pozemků s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona.

[51] Žadatel o územní rozhodnutí, který nemá vlastnické právo ani jiný doklad o právu k dotčenému pozemku či stavbě, může spolu se žádostí předložit pouze „souhlas vlastníka“ (§ 86 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017; uvedené znění platí i pro stavební zákon účinný do 31. 12. 2012). Je třeba zdůraznit, že takto udělený souhlas nevyvolává soukromoprávní účinky a má především zajistit, že vlastník pozemku bude seznámen se záměrem (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, bod 91). Pro rozhodování v územním řízení tedy není podstatné, zda bude možné realizovat záměr ze soukromoprávního hlediska (rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2022, č. j. 6 As 126/2020-47, č. 4359/2022 Sb. NSS, bod 23). Naopak k výkonu práv vyplývajících z územního rozhodnutí je i nadále třeba rovněž soukromoprávní titul. Nestačí tedy, že je záměr možné umístit z veřejnoprávního hlediska, ale jeho následná realizace (výkon rozhodnutí) musí být oprávněná i z hlediska soukromého práva. Ochranu před povolenou, ale neoprávněnou stavbou poskytují nástroje soukromého práva a soudy rozhodující v občanském soudním řízení (rozsudek NSS č. j. 6 As 126/2020-47, bod 26).

[52] Podle stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 mohly vzniknout situace, v nichž bylo sice vydáno územní rozhodnutí, ale k výkonu práv z něj plynoucích scházely

pokračování

soukromoprávní titul (obdobně ke stavebnímu povolení viz rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016-41, bod 23). Proti realizaci stavby sice povolené, ale ze soukromoprávního hlediska neoprávněné bylo již dříve nutné bránit se u soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Fakt, že zákonodárce pro účely územního řízení pokládá za dostačující souhlas vlastníka namísto dokladu o právu, nesvědčí o tom, že by taková právní úprava vykazovala nedostatky. Jde o záměr zákonodárce, aby se problematika oprávněnosti stavby méně promítala ve stavebním řízení a aby ji spíše řešily soudy rozhodující v občanském soudním řízení (rozsudek NSS č. j. 6 As 126/2020-47, bod 27).

[53] K judikatuře NSS, z níž vycházel krajský soud, kasační soud upozorňuje, že je nutno rozlišovat mezi *dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu* ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a *souhlasem vlastníka* ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. V rozsudcích č. j. 9 As 36/2009-78 a č. j. 2 As 34/2013-28 kasační soud vyslovil, že v tam projednávaných věcech nebyla smlouva o smlouvě budoucí *dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu*. Nevyloučil však, že by tato smlouva mohla obsahovat ustanovení, které by bylo *dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu*.

[54] NSS v rozsudku č. j. 9 As 36/2009-78 vyšel z toho, že smlouva o smlouvě budoucí je institutem civilního práva. Zákon její obsah limituje pouze minimálně, účastníci si mohou v jejím rámci ujednat neomezené množství dalších skutečností, které odpovídají povaze vztahu. Pokud je taková smlouva předložena jako doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu, stavební úřad je povinen zjistit, zda z jejího obsahu takový doklad skutečně vyplývá. V citované věci nemohla být doložená smlouva ani výrazem souhlasu vlastníka pozemku podle § 86 odst. 3 stavebního zákona, neboť z ní nebyl patrný kvalifikovaný souhlas vlastníka pozemku učiněný pro účely územního rozhodnutí.

[55] V rozsudku č. j. 2 As 34/2013-28 hodnotil NSS ujednání smlouvy o smlouvě budoucí, která nebyla dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Neobsahovala totiž zmínku o tom, že spoluvlastníci pozemku souhlasí s tím, aby na něm žalobce provedl stavbu podle svého záměru. NSS dospěl k závěru, že smlouva nebyla ani projevem souhlasu spoluvlastníků pozemku podle § 86 odst. 3 stavebního zákona. Nebyl z ní patrný kvalifikovaný souhlas spoluvlastníků s umístěním stavby na pozemku. Spoluvlastníci udělili jen souhlas s navrhovanou změnou územního plánu města. Souhlasili tedy, aby byla stávající funkční plocha pozemku změněna na funkční plochu pro dopravu, kde bude umístěn parkovací objekt, eventuálně na smíšenou plochu výroby a služeb. To však není souhlas s umístěním stavby, nýbrž souhlas se změnou územního plánu, tedy vytvořením podmínek pro úspěšné vyřízení žádosti o vydání územního rozhodnutí v budoucnu.

[56] Z těchto rozsudků vyplývá, že závěr, zda je smlouva dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, nebo zda je jako alternativa doložen souhlas vlastníka ve smyslu § 86 odst. 3 téhož zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, vždy závisí na individuálním posouzení konkrétních smluvních ujednání. S ohledem na autonomii vůle smluvních stran nemusí být právo provést stavbu ve smlouvě sjednáno výslovně (jakkoli je jednoznačná formulace žádoucí). Stavební úřad může

i bez výslovného smluvního zakotvení dospět k závěru, že toto právo plyne z obsahu smluvních ujednání.

[57] Je pravda, že z rozsudků č. j. 9 As 36/2009-78 a č. j. 2 As 34/2013-28 vyplývá závěr krajského soudu, podle něhož nelze akceptovat, aby stavební úřad umístil stavbu žadatele, kterému by v době vydání rozhodnutí nesvědčilo právo provést stavbu na pozemcích jiného vlastníka, spoléhaje přitom na to, že mu takové právo v budoucnu skutečně vznikne. Tento závěr se však vztahuje k doložení dokladu o právu založeném smlouvou provést stavbu. Možnost „nahradit“ takový doklad souhlasem vlastníka ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona však právě s takovou situací počítá. Pokud žadatel o územní rozhodnutí nemůže doložit vlastnické právo ani doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu a nesvědčí mu právo realizovat stavbu na dotčených pozemcích jiného vlastníka, může doložit souhlas vlastníka se stavbou (rozsudek NSS č. j. 6 As 126/2020-47, body 23 až 27).

[58] Stavební zákon prostřednictvím § 86 odst. 3 brání umístit stavbu na cizím pozemku bez vědomí jeho vlastníka. Současně umožňuje stavebníkovi získat právní jistotu, že z veřejnoprávního hlediska bude možné jeho záměr umístit. Na možnost vydat územní rozhodnutí tedy nemá vliv, že bude vlastnické právo k pozemkům dotčeným stavbou převedeno či zda stavebník získá právo založené smlouvou provést stavbu až po vydání územního rozhodnutí. Současně nelze z hlediska občanského práva oprávněně provést záměr na dotčených pozemcích dříve, než žadatel nabude vlastnické právo nebo než získá doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu.

[59] Smyslem souhlasu vlastníka dotčeného pozemku s umístěním stavby ve smyslu souhlasu s vydáním územního rozhodnutí je to, aby investor, který zatím nemá právní titul k pozemkům, na nichž má být stavba zřízena, nabyl jistotu, zda bude jeho stavba povolena z veřejnoprávního hlediska, dříve, než pozemky např. získá do vlastnictví. Pro stavební úřad tedy není v územním řízení rozhodné, zda investor disponuje právním titulem k pozemkům, či nikoli, pokud předloží souhlas vlastníka dotčeného pozemku s umístěním stavby.

[60] NSS uzavírá, že krajský soud pochybil, pokud se zabýval pouze otázkou, zda stěžovatelka doložila doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále nehodnotil úvahy žalovaného o tom, že stěžovatelka doložila souhlas vlastníka se stavbou ve smyslu § 86 odst. 3 téhož zákona.

[61] Krajský soud se tedy bude v dalším řízení zabývat tím, zda stěžovatelka doložila platný souhlas s umístěním papírny ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. Pro posouzení této otázky musí vycházet z předložených smluvních ujednání, neboť na věc dopadající znění stavebního zákona neurčovalo konkrétní formu doložení tohoto souhlasu (*a contrario* § 184a stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018). Není přitom podstatné, zda je ve smlouvě ujednáno, že stavbu lze umístit (tj. vykonat rozhodnutí o umístění stavby i z občanskoprávního hlediska) až po převodu vlastnického práva. Krajský soud je povinen zkoumat, zda stěžovatelka doložila souhlas vlastníka pozemků s vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Také je povinen zohlednit, co stěžovatelka namítala v podání ze dne

pokračování

4. 4. 2012, které stavebnímu úřadu postoupil krajský soud usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100.

[62] NSS dodává, že krajský soud nevypořádal zbylé žalobní námitky s odůvodněním, že stěžovatelka nedisponuje právním titulem, na jehož základě by mohl být záměr umístěn na pozemcích města Zábřeh. Podle krajského soudu nebylo ani možné rozumně očekávat, že by jej stěžovatelka v nejbližší době nabyla. Proto nebylo možné její žádosti o vydání územního rozhodnutí vyhovět. Podle NSS však možná nejistota ohledně osudu kupní smlouvy není důvodem pro nevypořádání zbylých žalobních námitek.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] NSS podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil výrok III rozsudku krajského soudu. Současně zrušil také na výroku III závislé výroky IV až IX téhož rozsudku. NSS vrátil věc k dalšímu řízení krajskému soudu, který je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[64] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. května 2024

Karel Šimka
předseda senátu