



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobkyně: **České štěrkopísky spol. s r.o.**, IČO 27584534
sídlem Cukrovarská 34, 190 00 Praha 9
zastoupena advokátem Mgr. Vojtěchem Metelkou
sídlem Martinská 608/8, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2023, č. j. 128310/2023/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) dodanou dne 19. 12. 2023 do datové schránky soudu domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2023, č. j. 128310/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 3. 5. 2021, č. j. 128657/2021-MURI/OSÚ/00028, sp. zn. 95409/2021/Há (dále jen

„prvostupňové rozhodnutí“; poznámka soudu: ve výroku i odůvodnění napadeného rozhodnutí je prvostupňové rozhodnutí opakovaně označeno nesprávným č. j. 128657/202 UMURI/OSÚ/00028 a nesprávnou sp. zn. 95409/202i/Há, nicméně s ohledem na zbylý obsah napadeného rozhodnutí nelze mít žádných pochyb o tom, že se jedná pouze o písařskou chybu, kterou může žalovaný napravit vydáním opravného rozhodnutí). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad zamítl žádost žalobkyně podanou dne 8. 4. 2021 o vydání rozhodnutí o změně využití území pro „Manipulační a skladovou plochu na p.p.č. 759, k.ú. Dobřejovice“ (dále jen „sporný záměr“; všechny v tomto rozsudku dále uváděné nemovitosti se nachází v katastrálním území a obci Dobřejovice), a to z důvodu rozporu záměru s územním plánem obce Dobřejovice.

Obsah žaloby

2. Žalobkyně uvedla, že žaloba směřuje proti závazným stanoviskům orgánů územního plánování: závaznému stanovisku žalovaného ze dne 7. 9. 2023 (dále jen „potvrzující stanovisko ze dne 7. 9. 2023“; pro přehlednost je orgán územního plánování žalovaného dále označován jen jako „krajský úřad“), kterým krajský úřad potvrdil závazné stanovisko Městského úřadu Říčany, odboru územního plánování a regionálního rozvoje, (dále jen „prvostupňový orgán územního plánování“) ze dne 23. 3. 2021 (dále jen „stanovisko ze dne 23. 3. 2021“). Krajský soud v Praze již v této věci jednou rozhodl rozsudkem ze dne 27. 4. 2023, č. j. 55 A 51/2021-28 (dále jen „zrušující rozsudek“), nicméně krajský úřad při vydání potvrzujícího stanoviska ze dne 7. 9. 2023 podle žalobkyně nerespektoval závazný právní názor soudu co do rozsahu, v jakém byl krajský úřad znovu povinen posoudit soulad sporného záměru s územním plánem.
3. Žalobkyně zdůraznila, že krajský úřad ani tehdy a ani nyní nevysvětlil, jaký má být smysl využití plochy drobné a řemeslné výroby a skladování (VD) vyjmenovaných v územním plánu. Odůvodnění potvrzujícího stanoviska ze dne 7. 9. 2023 nevychází z její žádosti o povolení změny využití území, která nezahrnuje činnosti spočívající ve zpracování a úpravě surovin (žalobkyně cituje z odůvodnění souladu sporného záměru s územním plánem v souhrnné technické zprávě). Stejně tak se krajský úřad vyhnul odpovědi, zda je z hlediska územního plánu a úkolů a cílů územního plánování podstatný charakter skladovaných komodit. Krajský úřad také neodpověděl, proč v situaci, kdy územní plán odlišuje pojmy surovina a odpady, ve svém stanovisku ztotožňuje odpady s pojmem surovina zmíněným v nepřípustné funkci plochy. Neřeší též, zda stavební a demoliční odpad je surovinou hmotou a zda jsou podstatné jeho kvalitativní a kvantitativní charakteristiky nebo zda existuje rozdíl mezi (územním plánem zakázaným) skladováním kamene a požadovaným skladováním stavebního odpadu. Krajský úřad dále odlišil sklad (objekt) a skládku (plochu), ale neodkázal na žádnou pasáž územního plánu, která by mezi těmito situacemi rozlišovala. Nezohlednil přitom ani to, že sousedící Sběrný dvůr Dobřejovice skladující odpady v objektech i na volné ploše územní plán také zařadil do ploch VD.
4. Žalobkyně též poukázala na čl. 2.8 a 2.9 metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj „Závazná stanoviska orgánů územního plánování“ vydaného pod č. j. MMR-38672/2018-81, z nichž dovodila, že závazné stanovisko musí obsahovat konkrétní důvody, o něž se opírá, a je-li územní plán v určitých otázkách méně podrobný, též doplňující posouzení souladu konkrétního záměru s úkoly a cíli územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), např. co do souladu s charakterem zástavby. Nepostačuje tak pouhé posouzení souladu z hlediska územního plánu. Ztotožnění pojmů

„surovina“ a „odpad“ přitom prvostupňový orgán územního plánování neopřel ani o územní plán (který definici neobsahuje), ani o právní předpis a svou úvahu nijak neodůvodnil. Pokud snad v právním předpise neexistuje výklad pojmu „surovina“, tak měl krajský úřad své úvahy založit na posouzení souladu konkrétního záměru s úkoly a cíli územního plánování a zejména právě na zkoumání charakteru zástavby v ploše VD včetně sběrného dvora.

5. Žalobkyně nicméně zdůraznila, že v § 4 odst. 1 a § 6 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) je definován odpad a v návaznosti na to § 11 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech definuje pojem druhotné suroviny jako vedlejší produkt nebo odpad upravený tak, že přestal být odpadem a mohl nahrazovat prvotní surovinu jakožto výrobní vstup. Jestliže se tedy odpad může stát surovinou až po své úpravě a splnění podmínek stanovených příslušnými předpisy, sám o sobě surovinou být nemůže. Nakládání s odpady (jejich sběr, úprava a zpracování) je tak podle žalobkyně na ploše VD přípustné, což plyne i ze zařazení sousedního Sběrného dvora Dobřejovice do stejné plochy. Ani skladování druhotných (či jiných) surovin územní plán jako nepřípustné využití plochy VD nevymezuje a jejich zpracovávání žalobkyně na daném pozemku provozovat nebude.
6. Z textové části územního plánu podle žalobkyně dále nevyplývá, že sklad musí být objektem, a nikoliv skladovací plochou. Kdyby chtěl pořizovatel zúžit pojem sklad, tak by využití formuloval jako skladovací objekt, stavba skladu, skladovací hala apod. Podle žalobkyně je totiž sklad obecně vnímán jako prostor určený ke skladování nějakého materiálu. Územní plán obsahuje pod bodem 1 základní funkci plochy v podobě skladovací činnosti, jež nepochybně může být realizována nejen v objektech skladů. Této obecné definici odpovídá i sporný záměr, který bude sloužit pro skladování a manipulaci s inertními stavebními a demoličními odpady, a nikoliv k úpravě a zpracování surovin. Navíc výčet „*Vhodných a převládajících funkcí*“ dané plochy v bodě 2 hovořící o (pronajímatelných) skladech je jen demonstrativní a doporučující, zatímco závazné je „*Základní funkční využití*“ v bodě 1, kde se hovoří o „*skladování a spediční činnosti*“.
7. Žalobkyně zdůraznila, že v případě výkladu neurčitěho pojmu v územním plánu by měly správní orgány zohlednit zásadu, že každý může činit, co není zákonem zakázáno (zásadu legální licence), a fakt, že žádný právní předpis nestanoví, že skladem se rozumí objekt a že surovinou se rozumí odpad. Měly by též zohlednit zásadu rovného zacházení ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a skutečnost, že ve stejné ploše provozován sběrný dvůr, který také provádí skladování a manipulování se sypkými materiály na volné ploše. Konečně by měly přihlédnout i k zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti ve smyslu § 4 odst. 1 správního řádu, jež ukládá pokud možno vyhovět podané žádosti.
8. Územní plán v nepřípustné funkci ploch VD obsahuje za slovy „*zpracování a úpravy surovin*“ příkladný výčet – v závorce jsou přitom uvedeny jen primární suroviny (kámen a šterk) a druhotná surovina (kov). V textové části územního plánu přitom nejsou pojmy „odpad“ a „surovina“ ztotožněny, ale jsou používány se samostatným významem (srov. podkapitolu „*Ae6. Dobývání nerostů*“ hovořící o cihlářské surovině a vedle toho regulativy pro plochy soukromé a vyhrazené zeleně ZS zakazující zneškodňování jakýchkoliv odpadů). Z koordinačního výkresu územního plánu je patrné, že se sousední Sběrný dvůr Dobřejovice nachází na ploše VD, a přitom podle svých webových stránek skladuje a manipuluje i se směsnými stavebními a demoličními odpady – má pro ně v ceníku samostatnou položku.

9. Žalobkyně žalobu uzavírá konstatováním, že stejně tak sporný záměr předpokládá skladování a manipulaci s odpadem, ale nikoliv upravování a zpracování primárních či druhotných surovin. Je proto v souladu s územním plánem Dobřejovic.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Uvedl, že krajský úřad se v potvrzujícím stanovisku ze dne 7. 9. 2023 s „podněty“ uvedenými ve zrušujícím rozsudku vypořádal. Sporný záměr se nachází v ploše „VD – drobná řemeslná výroba a skladování“, kde jsou jako vhodná a převládající funkce uvedeny „*sklady (pronajímatelné)*“ a v nepřipustných funkcích mj. „*veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím a zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)*“. Na ploše VD je uvažován jiný způsob skladování než ve sporném záměru – z výčtu vhodných a převládajících funkcí je zřejmé, že má jít o skladování v objektech. Sklad je obecně definován jako „*budova, objekt speciálně zkonstruovaný na příjem, skladování, manipulaci, kompletizaci objednávek, opravy a zasílání výrobků na prodej, tj. technicky a technologicky přizpůsobený prostor na plnění hlavních skladovacích anebo dalších funkcí a souvisejících činností.*“ Veškeré funkce uvedené v územním plánu jako vhodné a převládající jsou provozovány v budovách (s výjimkou zeleně, komunikací a parkovacích ploch), nepředpokládá se tedy skladování, manipulace a zpracování sypkého materiálu na volné ploše. Stavební a demoliční odpad vzniká bouráním staveb a rozlámáním stavebních dílců do sypké formy, nejbližší tak odpovídá nepřipustné funkci zpracování a úpravy surovin. Tomu napovídá i výslovný zákaz veškerých staveb a činností nesouvisejících s hlavním a přípustným využitím.
11. Dle žalovaného není pravdou, že sporný záměr neobsahuje činnosti spočívající ve zpracování a úpravě. Na str. 7 souhrnné technické zprávy je uvedeno, že se jedná „*o nevýrobní činnost spočívající v manipulaci, skladování a zpracování inertních odpadů*“. V územním plánu přitom nelze vyčerpávajícím způsobem vyjmenovat přípustná a nepřipustná využití a konkrétní možnost využití je třeba posoudit s ohledem na smysl a charakter těch vyjmenovaných. V uvedeném případě se jedná o skladování formou hromad na otevřené ploše, což odpovídá spíše pojmu skládka, a ne sklad. V tom je dána podobnost se zpracováním a úpravou surovin. Manipulace, skladování a zpracování demoličního odpadu má mnohem více společného se zpracováním kamene a šterku v nepřipustném využití než s obchody, prodejními sklady, autosalony, výrobními a administrativními objekty a výzkumnými středisky uvedenými jako vhodná a převládající funkce ploch VD. Není zásadní, zda se jedná o surovinu či surovou hmotu. To, že se ve stejné funkční ploše nachází dle žalobkyně obdobné využití, nelze zohledňovat při posuzování sporného záměru, neboť stávající stavba není součástí posouzení. Sporný záměr by musel být zohledněn obcí v územním plánu, aby byl přípustný.

Podstatný obsah správního spisu

Dne 8. 4. 2021 žalobkyně podala **žádost** o vydání rozhodnutí o změně využití území. K popisu sporného záměru uvedla, že předmětem řešení je manipulační a skladová plocha nevýrobních služeb, která slouží pro skladování a manipulaci s (inertními) stavebními a demoličními odpady. Jedná se o nevýrobní činnost spočívající v manipulaci, skladování a zpracování inertních odpadů, která bude probíhat nárazově s ohledem na přijímané objednávky jednotlivých hlavních odběratelů. Skladovaným materiálem měl být stavební a demoliční odpad (stavební suť), který je zařazen do přílohy č. 1 vyhlášky č. 93/2016 Sb., o Katalogu odpadů (kód 1701 a 1709: beton, cihly, tašky a keramika a jiné stavební a demoliční

odpady). V navrženém řešení se podle žalobkyně nejedná o zpracování a úpravu surovin, neboť surovina je pojem, jímž se zpravidla označuje surová hmota; jedná se obvykle o dosud nijak nezpracovanou materii, která se nachází v původním přírodním stavu i tvaru a jež slouží coby hmotná látka přímo vstupující do nějakého výrobního nebo technologického procesu. Na str. 7 souhrnné technické zprávy projektové dokumentace je předmět stavby vymezen totožně, jako v podané žádosti.

12. Přílohou žádosti bylo **nesouhlasné závazné stanovisko** prvostupňového orgánu územního plánování ze dne 23. 3. 2021 (všechna další stanoviska a vyjádření byla kladná). Nepřípustnost sporného záměru je zdůvodněna tím, že územní plán v nepřípustném využití uvádí zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.). Územní plán neuvádí kompletní výčet, kterého materiálu se zpracování týká, pouze naznačuje vyloučení zpracování podobných materiálů. Stavební a demoliční odpad lze považovat za surovinu ve smyslu definice v územním plánu. Prvostupňový orgán územního plánování přitom ve shodě s technickou zprávou citoval regulativy pro využití plochy VD – Drobná a řemeslná výroba a skladování dle územního plánu ve znění jeho změny č. 1:

„Základní funkční využití: slouží k soustředění, výrobních a nevýrobních služeb, zařízení obchodu, ke skladování a spediční činnosti, k nerušící malovýrobě.

Vhodné a převládající funkce:

- obchody
- prodejní sklady (nábytek aj.)
- autosalony, autoservisy, půjčovny automobilů, autobazary
- opravy a půjčovny průmyslového zboží (nářadí aj.)
- sklady (pronajímatelné)
- malé výrobní objekty s nerušícím provozem
- administrativní plochy
- výzkumná a technologická střediska
- veřejná, ochranná a izolační zeleň
- příslušné komunikace a parkovací plochy.
- příslušné technické vybavení (trafostanice, regulační stanice, úpravy odpadních vod, odlučovače aj.)

Přípustné funkce:

- vodní plochy
- specifické služby a stravovací zařízení
- garáže, parkoviště a dopravní zařízení

Nepřípustné funkce:

- bydlení s výjimkou pohotovostních bytů
- zdravotnictví, sociální služby
- kulturní zařízení
- sport a rekreace
- zemědělská výroba nebo chovatelská činnost.
- veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím,
- výroba průmyslového charakteru (zejména výroba betonových směsí a výrobků z betonu, výroby asfaltových směsí, stavebních hmot apod.)
- rozsáhlé skladové areály, logistická centra s vysokými nároky na dopravní obsluhu.
- veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky, včetně související dopravní obsluhy,

překračující nad přípustnou míru limity uvedené v příslušných předpisech, zasahují za hranice areálu,

- *zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)*

Základní podmínky prostorového uspořádání:

- *koefficient zastavění: max. 40 %*
- *min. plocha zeleně: 30 %*
- *výškové omezení max. 10,5 m od rostlého terénu*

Zvláštní podmínky:

- *parkování vozidel“*

13. Dne 3. 5. 2021 stavební úřad vydal **prvostupňové rozhodnutí**, kterým zamítl žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o změně využití území pro sporný záměr, což odůvodnil nesouhlasným závazným stanoviskem prvostupňového orgánu územního plánování ze dne 23. 3. 2021, jehož zdůvodnění plně převzal.
14. Dne 5. 5. 2021 stavební úřad obdržel odvolání žalobkyně, v němž žalobkyně namítala nezákonnost stanoviska ze dne 23. 3. 2021 a argumentovala obdobně jako v žalobě.
15. Dne 3. 6. 2021 krajský úřad potvrdil stanovisko ze dne 23. 3. 2021. Uvedl, že přestože je plocha VD určena pro skladování, je zde uvažován jiný způsob skladování než ve sporném záměru. Skladováním je územním plánem (ve znění jeho změny č. 2) míněno umístění objektů – skladů a nebylo míněno skladování sypkého materiálu na volné ploše, což nejbližší odpovídá nepřípustné funkci zpracování surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.). V územním plánu nelze vyčerpávajícím způsobem vyjmenovat přípustné a nepřípustné využití, ale je třeba posoudit konkrétní využití s ohledem na smysl vyjmenovaného využití. Nelze nijak posuzovat, že se ve stejné funkční ploše nachází obdobný areál se stejným využitím, to pro posouzení sporného záměru považuje za irelevantní.
16. Dne 29. 6. 2021 žalovaný rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí, což odůvodnil potvrzujícím zamítavým závazným stanoviskem ze dne 3. 6. 2021, jehož závěry převzal do odůvodnění.
17. Dne 27. 4. 2022 soud **zrušujícím rozsudkem** vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Zdůraznil, že potvrzující závazné stanovisko musí přezkoumatelně reagovat na odvolání a přisvědčil žalobkyni, že rozpor sporného záměru s územním plánem nebyl dostatečně odůvodněn. Prvostupňový orgán územního plánování uvedl, že územní plán neuvádí kompletní výčet, jakého nepřípustného materiálu se zpracování týká, přičemž měl za to, že lze demoliční odpad považovat za surovinu ve smyslu definice územního plánu (tj. kámen, šterk, kov apod.). Soud měl za to, že bylo pro prvostupňový orgán územního plánování podstatné, že má žalobkyně jednak záměr odpad *zpracovávat*, jednak je odpad podobný příkladmo uvedeným surovinám. Neuvedl ale, v čem podobnost spatřuje. Není tak zřejmé, jaké vlastnosti složek stavebního odpadu jsou podstatné a srovnatelné se surovinami příkladmo uvedenými v územním plánu. Pokud krajský úřad považoval *skladování* za odpovídající nepřípustné funkci *zpracování a úprava surovin*, nevysvětlil důvod. Neodůvodnil ani, proč má za to, že je stavební a demoliční odpad (cihly, tašky, beton, keramika a další) sypkým materiálem. Není zřejmé, zda má podle krajského úřadu být nepřípustným využitím skladování sypkého materiálu, nebo obecně skladování na *volné ploše*, dále z odůvodnění nevyplývá, zda krajský úřad považuje sporný záměr za obdobný

funkci využití zpracování a úprava surovin proto, že stavební a demoliční odpad považuje za obdobnou komoditu, jako jsou příkladmo uvedené suroviny v územním plánu, anebo že již i skladování tohoto odpadu považuje za činnost, kterou lze podřadit pod pojmy *zpracování a úprava*.

18. Žalovaný se měl podle soudu v dalším řízení zabývat tím, jakou činnost žalobkyně hodlá ve sporném záměru vykonávat (co se rozumí skladováním, manipulací a zpracováním stavebního a demoličního odpadu), charakterem těchto činností (např. jakým způsobem bude stavební a demoliční odpad zpracováván), zda a proč skladování odpadu ne/odpovídá funkci *sklady (pronajímatelné)*, zda je podstatný charakter uskladnění (uzavřený sklad/otevřená skladovací plocha) nebo charakter skladovaných objektů/komodit, zda a proč záměr ne/odpovídá funkci užití dané plochy zpracování a úprava surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.), případně jiné funkci. Dále se měl žalovaný vypořádat s tím, jestli musí být pojem *surovina* použitý v územním plánu Dobřejovic vykládán prostřednictvím zákona o odpadech. Již z projektové dokumentace je přitom zřejmé, že se žalobkyně významným způsobem vymezovala proti ztotožnění pojmů surovina a stavební a demoliční odpad. Je tedy zjevné, že stavební a demoliční odpad nepovažuje za surovinu z formálního hlediska, neboť se nejedná o *surovou hmotu*, a i v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí se vymezovala proti závěrům, že by stavební a demoliční odpad mohl být ztotožňován s pojmem surovina. Pakliže prvostupňový orgán územního plánování, resp. krajský úřad považuje stavební a demoliční odpad za pojem podřaditelný pod pojmy kámen, šterka, kov apod. (surovina), pak se měl zabývat tím, jestli je podstatné, zda se jedná o surovou hmotu, nebo zda jsou podstatné kvalitativní a kvantitativní charakteristiky stavebního a demoličního odpadu, zda a jaký rozdíl je mezi skladováním kamene a skladováním stavebního a demoličního odpadu (např. cihel nebo tašek). Zda je podstatné, že se jedná o surovou hmotu, nebo zda je podstatné, jak se s danou hmotou nakládá (např. možným způsobem zpracování stavebního a demoličního odpadu) a jaké má vlastnosti, ať už se jedná o surovou hmotu či nikoli. Pokud krajský úřad považoval za podstatný i typ skladování, pak se měl zabývat výkladem smyslu a účelu funkčního využití skladu v rámci územního plánu (případně porovnání s jiným funkčním využitím, např. se skládkou, případně rozsahem skladovací plochy či rozsahem zastavěné/zpevněné plochy apod.). Krajský úřad sice v potvrzení stanoviska ze dne 23. 3. 2021 uvedl, že je třeba způsob využití konkrétní plochy posoudit s ohledem na smysl vyjmenovaného využití, ovšem smysl využití blíže nevysvětlil; toliko vyjmenoval jednotlivé způsoby ne/přípustného využití podle územního plánu Dobřejovic.
19. Dne 7. 9. 2023 krajský úřad vydal **potvrzující stanovisko**. Zopakoval, že přestože je plocha VD územním plánem (ve znění jeho změny č. 2) určena pro skladování, je zde uvažován jiný způsob skladování než ve sporném záměru. Podle výčtu vhodných a převládajících funkcí se jedná o skladování v objektech, veškeré vhodné a převládající funkce jsou provozované výhradně v budovách kromě veřejné, ochranné a izolační zeleně, komunikací a parkovacích ploch. Nepředpokládá se skladování, manipulace a zpracování sypkého materiálu na volné ploše. Stavební a demoliční odpad vzniká bouráním staveb, stavební dílce jsou rozlámány na menší části a nákladními vozy v sypké formě transportovány do místa uložení. Tento materiál a jeho uložení nejbližší odpovídá nepřipustné funkci zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů). V územním plánu nelze vyčerpávajícím způsobem vyjmenovat přípustné a nepřipustné využití. Skladování a manipulace se stavebními a demoličními odpady je skladování formou hromad na otevřené ploše, což odpovídá pojmu skládka, ne sklad. Skládka je uložení v hromadách, zatímco krytá

místa se nazývají sklad. Manipulace, skladování a zpracování demoličního odpadu má mnohem více společného se zpracováním kamene a šterku uvedeným v nepřipustném využití než s obchody, prodejními sklady, autosalony, výrobními a administrativními objekty a výzkumnými středisky uvedenými jako funkce vhodné a převládající. Pro posouzení souladu s územním plánem není zásadní diskuze, zda se jedná o surovinu, a posuzování definic surové hmoty, ale vyhodnocení způsobu využití pozemku. Obdobné využití ve stejné funkční ploše pak není předmětem řízení a pro posouzení sporného záměru je irelevantní. Sporný záměr není v souladu s územním plánem ani s cíli a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona.

20. V **napadeném rozhodnutí** ze dne 10. 10. 2023 žalovaný zrekapituloval odůvodnění potvrzujícího stanoviska ze dne 7. 9. 2023, na jehož základě odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí opět zamítl. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 23. 10. 2023.

Posouzení žaloby

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, neboť s tímto postupem účastníci řízení k výzvě soudu nevyjádřili ve stanovené lhůtě nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud přitom dospěl k závěru, že podaná žaloba není důvodná.
22. Soud předesílá, že žalobní body směřují proti obsahu nesouhlasného potvrzujícího stanoviska krajského úřadu ze dne 7. 9. 2023 jakožto orgánu územního plánování II. stupně vydaného podle § 149 správního řádu, které nepodléhá soudnímu přezkumu samostatně, nýbrž v rámci přezkumu konečného rozhodnutí vydaného žalovaným [srov. § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-13, č. 2434/2011 Sb. NSS]. Soud proto v mezích uplatněných žalobních bodů přezkoumal právě potvrzující stanovisko ze dne 7. 9. 2023.
23. S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným 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 závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Potvrzující závazné stanovisko musí přezkoumatelným způsobem reagovat na odvolací námitky směřující 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 orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, žádat od něj nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že jeho rozhodnutí bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS).

24. Shodně jako v případě předchozího zrušujícího rozsudku zůstává jádrem sporu otázka, zda měly orgány územního plánování podle § 96b stavebního zákona udělit souhlasné závazné stanovisko s umístěním sporného záměru na ploše „VD – Drobná a řemeslná výroba a skladování“, nebo jej považovat za nesouladný s územním plánem Dobřejovic.
25. Podle § 96b odst. 3 stavebního zákona orgán územního plánování v závazném stanovisku 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.
26. Nejdůležitějším sporným momentem mezi žalobkyní a žalovaným je výklad pojmu „sklad“ v územním plánu Dobřejovic (územní plán je – včetně znění jeho jednotlivých změn – dostupný online na www.dobrejovice.cz). Tedy zda se skladem rozumí budova, nebo i sklad pod širým nebem, a tedy i sporný záměr. Pokud by totiž územní plán na dané ploše umožňoval pouze výstavbu budov pro skladování, a nikoliv skladovacích ploch, tak by to znamenalo, že další sporné otázky jsou zcela nadbytečné.
27. Lze připomenout závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 384/08, že „*neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikaci právní normy. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího obsahu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad ex ratione legis atd.)*“. Již v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Ústavní soud vyslovil přesvědčení, že „*soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku*“.
28. Soud dodává, že v případě územních plánů je jazykový výklad o to ošidnější, že textová část územního plánu zpravidla není zpracována profesionálním legislativcem, nýbrž urbanistou. Použité pojmosloví proto v některých případech odpovídá právním předpisům, jindy ustálenému technickému názvosloví, ale někdy jsou použity právně vágní výrazy, ač právní předpisy znají pojmový ekvivalent daného termínu, anebo jsou dokonce použity právní termíny v autonomním (od ustálené právní definice odchylném) významu.
29. K problematice výkladu územního plánu je nutné zdůraznit, že územní plán je projevem práva obce na samosprávu zaručeným čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Toto opatření obecné povahy vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce a je jedním z nejdůležitějších počinů při určování dalšího směřování a rozvoje obce. Jelikož judikatura dospěla k závěru, že se právě z tohoto důvodu při přezkumu územního plánu uplatní zásada zdrženlivosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, ale i nálezy ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17), soud musí respektovat úmysl zastupitelstva obce, je-li ovšem patrný, a to i v případě vložení odlišného obsahu pod jinak běžně užívaný právní termín. Při tvorbě územního plánu je nutné respektovat jak zákony, nařízení vlády a prováděcí vyhlášky, tak i územně plánovací dokumentaci vyšší právní síly, uvnitř těchto mezí je však nutné připustit autonomní výkon práva na samosprávu včetně originálních pojetí územně plánovací regulace a použité terminologie, bez ohledu na potenciální nevhodnost odlišného pojetí regulační terminologie z důvodu hrozících interpretačních sporů.

30. Pro výklad sporných pojmů v územním plánu proto soud považuje za rozhodné tyto zásady: 1) pojem je třeba vykládat podle jasného úmyslu zastupitelstva obce seznatelného z výroku či odůvodnění územního plánu (včetně rozhodnutí o námitkách); 2) nelze-li takto sporný pojem vyložit, tak je nutný systematický a logický výklad územního plánu (zda je pojem definován, v jakém kontextu je užíván, srovnání s užíváním jiných pojmů apod.); 3) není-li význam přikládán určitému pojmu zjistitelný z územního plánu, pak je třeba mu přiznat standardní význam, který má v předpisech stavebního práva či dané materii nejblížejších právních normách (např. právo ochrany životního prostředí) a v územně plánovací dokumentaci vyšší právní síly s přihlédnutím k ustálené odborné terminologii či výkladovým stanoviskům ústředních správních úřadů; 4) pokud ani poté nelze seznat, co je v územním plánu daným pojmem zamýšleno, tak je nutné vycházet z obecného významu použitých slov a přihlížet přitom ke smyslu a účelu regulace operující s tímto termínem.
31. Přitom nelze přehlížet základní ústavní zásady mezi něž patří zásada legální licence. Není-li bezpochyby zřejmé, že obec chtěla určitou činnost územním plánem znemožnit, je nutné upřednostnit výklad, který umožňuje realizovat vlastnické právo zaručené čl. 11 Listiny základních práv a svobod a který záměr považuje za přípustný (zásada *in dubio pro libertatem*).
32. Co se týče sporného pojmu **sklad**, tak územní plán Dobřejovic jeho definici nepodává a totéž platí i o právních předpisech stavebního práva. Soud pouze upozorňuje, že se krajský úřad nesprávně zabýval výkladem územního plánu ve znění změny č. 2, ač napadené rozhodnutí bylo vydáváno až v říjnu 2023, a žádost proto měla být posuzována podle v té době aktuálního znění, tj. včetně změny č. 4 účinné od 27. 5. 2023. S ohledem na shodné znění rozhodných regulativů však toto pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. analogicky rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS). Terminologie územního plánu Dobřejovic ve znění změny č. 4 ohledně „skladů“ a souvisejících činností je následující:
33. Pro SV – plochy smíšené obytné venkovské je nepřípustnou funkcí v obytné zástavbě „*skladovací činnost*“, přičemž tento výraz je užit i pro nepřípustnou funkci v plochách OV, OV1 – občanské vybavení – veřejná infrastruktura, OS – občanské vybavení – tělovýchovná a sportovní zařízení a SK – plochy smíšené obytné komerční. V případě plochy OM – občanské vybavení – komerční zařízení malá a střední jsou nepřípustnou funkcí „*skladové aktivity*“. V případě ploch ZS – zeleň soukromá a vyhrazená a NZ – plochy zemědělské – orná půda územní plán hovoří o nepřípustné funkci „*skladování*“. V plochách ZO – zeleň ochranná a izolační, NL – plochy lesní a NP – plochy přírodní – trvalé travní porosty je pak uvedeno coby nepřípustná funkce „*zneškodňování odpadů vč. dočasných skládek*“. V případě plochy TO – technická infrastruktura – nakládání s odpady je základním funkčním využitím definováno takto: „*slouží k soustředění staveb a zařízení pro skladování a příp. odstraňování odpadu*“.
34. V plochách VD – Drobná a řemeslná výroba a skladování, kde má být umístěn sporný záměr, je základní funkční využití určeno mj. „... *ke skladování*...“. Ve výčtu vhodných a převládajících funkcí se objevují „*prodejní sklady (nábytek aj.)*“ a „*sklady (pronajímatelné)*“. Nepřípustnou funkcí jsou pak „*rozsáhlé skladové areály, logistická centra s vysokými nároky na dopravní obsluhu*“. Jedná se přitom o jedinou plochu, kterou územní plán již jejím názvem výslovně určil jako plochu, jež má sloužit ke skladování.

35. Soud v tomto kontextu uvádí, že výklad krajského úřadu v daném případě neobstojí. Krajský úřad neuvádí žádné odkazy na odůvodnění územního plánu (včetně např. rozhodnutí o námitkách), z nichž by bylo možné dovodit záměr obce Dobřejovice zcela znemožnit na svém území skladování mimo budovy. Plochy VD jsou totiž jedinými plochami definovanými územním plánem, jež dovolují realizaci skladování jakožto základní funkční využití plochy, zatímco ve všech ostatních plochách je takové skladování vyloučeno, ať již shora citovanými regulativy nepřipustných funkcí využití, nebo jinými obecnějšími regulativy, podle nichž jsou nepřipustné „*veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím*“ (plochy BV – bydlení v rodinných domech venkovské), „*všechny druhy výrobních a ostatních obchodních činností*“ (plochy BH – bydlení v bytových domech), „*jakékoliv jiné stavby než výše uvedené*“ (plochy RZ – rekreace – zahrádkové osady), „*všechny ostatní funkce*“ (DS – dopravní infrastruktura – silniční) apod. Skladování na volných plochách přitom nepředstavuje nijak výjimečný způsob využití území a jeho úplný zákaz na celém území obce se nejeví být ani z pohledu obecné zákonnosti řešením akceptovatelným bez zvláštních, jasně specifikovaných důvodů.
36. Kromě toho, krajský úřad přehlíží systematické souvislosti samotných regulativů pro plochy VD. Primární definici možného využití pozemků v dané ploše obsahuje bod 1), který hovoří o „*skladování*“ jakožto o hospodářské činnosti bez toho, aby ji nějak limitoval způsobem její realizace. Krajský úřad klade důraz až na odrážky v bodě 2) nadepsané jako „*vhodné a převládající funkce*“, kde se v obou případech hovoří o „*skladech*“. Stavby obsažené pod bodem 2) z hlediska systematického podle soudu sice představují typické způsoby využití plochy VD, nikoliv však způsoby jediné možné. Nejde jen o to, že jsou dále doplněny pod bodem 3) o přípustné funkce, ale o to, že z ničeho neplyne, že by byly zakázány i takové způsoby využití naplňující obecné charakteristiky pod bodem 1), jež nejsou konkrétně vyjmenovány pod body 2) a 3). V tomto směru bod 4) označující nepřipustné funkce obsahuje konkrétní nepřipustné způsoby využití, jež skladování na volných plochách výslovně neoznačuje, a nelze je zařadit ani pod obecný zákaz uvádějící „*veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím*“, jelikož hlavní využití ploch VD představují funkce uvedené pod bodem 1) s typickými představiteli takového využití vyjmenovanými pod bodem 2). I když tedy skladování jako činnost není pod bodem 2) uvedeno, stále se jedná o jeden ze základních způsobů využití ploch VD výslovně uvedený pod bodem 1), tj. o stavební záměr sloužící ke skladování. Využití plochy VD ke skladování patří mezi hlavní funkce plochy.
37. Z toho důvodu nelze ani z porovnání typických stavebních záměrů vyjmenovaných pod bodem 2), není-li současně zohledněn bod 1), dovozovat nepřipustnost záměrů, které nespočívají ve výstavbě budovy. Navíc tato úvaha krajského úřadu není nesporná, jelikož pod bodem 2) jsou jako vhodné a převládající funkce vyjmenovány mj. i autobazary či parkovací plochy, což jsou záměry, které zpravidla také nevyžadují výstavbu budov (s výjimkou případného zázemí pro prodejce a administrativu či hlídače).
38. Za této situace tedy samotné určení obsahu pojmu sklad ani není nezbytně nutné pro posouzení přípustnosti sporného záměru, jelikož není pochyb o tom, že sporný záměr má sloužit ke skladování, jež je hlavní funkcí plochy VD. Přesto však lze dodat, že zahrnutí skladování na volném prostoru není (v situaci chybějící definice v územním plánu či právních předpisech) v rozporu ani s obecným významem slova sklad.
39. Na webových stránkách Ústavu územního rozvoje, organizační složky státu zřízené Ministerstvem pro místní rozvoj, lze nalézt *Slovník územního rozvoje* (viz

<https://www.uur.cz/uzemni-planovani/slovník-uzemního-rozvoje/>). Z něj se podávají tyto možné definice pojmu „sklad“:

„Definice dle jiných publikovaných zdrojů

Sklad je prostor určený pro skladování nějakého materiálu (surovin, výrobků, zboží, domácích či kancelářských potřeb, jednotlivých technických součástí apod.), ve smyslu jejich trvalého uchování v nezměněném stavu. Sklady jako takové jsou součástí převážně většiny průmyslových, obchodních, zemědělských a jiných komerčních organizací a zde mohou mít mnoho různých účelů, velikostí i provedení, od malých místností uvnitř kancelářských budov, přes zastřešené přístřešky na dvoře závodu až po velké zastřešené skladovací areály umístěné poblíž velkých obchodních (velkoobchodních i maloobchodních) center, u dopravních překladišť (přístavy, nákladová nádraží, cargo terminály na letištích) či ve velkých výrobních podnicích.

Wikipedie [cit. 8. 6. 2018]. Dostupné z URL: < <https://cs.wikipedia.org/wiki/Sklad> >.

*Prostor určený ke skladování, vybavený příslušnou skladovací technikou a skladovacími zařízeními. **Rozeznávají se tyto druhy skladů:** krytý uzavřený sklad, přístřešek, **volné složiště**, silo, nádrž.*

Zásady a pravidla územního plánování: Názvosloví. Brno: VÚVA, 1983.

Definice dle Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, doporučená jako hlavní

Sklad je prostor, který umožňuje po žádoucí dobu uchovat skladovaný materiál v potřebných kvalitativních parametrech.

Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR 2018. “ (tučné zvýrazněno soudem)

40. Skladem je tedy podle jedné z definic i volné složiště, přičemž ani ostatní zmíněné definice aplikaci tohoto označení na skladování mimo budovy nevylučují. Naopak krajským úřadem zmíněný výraz „skládky“ se využívá pro označení skládky odpadu [srov. též § 11 odst. 2 písm. g) zákona o odpadech definující skládku coby „zařízení pro odstranění odpadů pomocí jejich řízeného povrchového nebo podpovrchového ukládání“]. Jakkoliv plocha pro skladování a manipulaci s demoličním a stavebním odpadem nepochybně skládkou je, pojmy sklad a skládka nejsou pojmy, jež by se vzájemně vylučovaly. Skládku lze považovat za specifický druh skladu, který je určen primárně k ukládání odpadů. Nadto lze mít vážné pochyby, zda za skládku lze považovat prostor určený též pro zpracování odpadu.
41. V každém případě je ovšem nutné zmínit, jak ostatně napovídá i požárně bezpečnostní řešení zpracované pro sporný záměr autorizovaným technikem pro požární bezpečnost staveb, že technické normy, jimiž se posuzování požární bezpečnosti řídí, výslovně používají pro skladovací plochy výraz „volný sklad“ [viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2024, č. j. 59 A 14/2021-114, kde je mj. zmíněno, že „volný sklad“ definuje čl. 3.47 ČSN 730804 jako: „sklad, který je na volném prostranství a nemá střešní konstrukci (střešní plášť)“].
42. Soud tedy uzavírá, že názor prezentovaný krajským úřadem a v návaznosti na něj žalovaným, že územní plán v ploše VD umožňuje realizovat skladování jen v budovách, je nezákonný. Neodpovídá totiž systematickému územnímu plánu ani významu pojmu sklad v technických normách či obecném jazyce.
43. Další sporná otázka pak vyvstává z toho, že pro plochy VD jsou jako nepřípustná funkce územním plánem určeny „zpracování a úpravy **surovin** (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)“. Krajský úřad v této souvislosti zdůraznil, že žádná z vhodných a převládajících funkcí nepočítá se skladováním či zpracováním sypkých materiálů [což ovšem, jak již soud shora vysvětlil, nevylučuje přípustnost takového záměru z pohledu bodu

1) regulativů pro plochy VD] a že právě sypký charakter demoličního a stavebního odpadu je znakem, který je z pohledu zmíněné nepřipustné funkce srovnatelným s případy úprav a zpracování kamene, šterku, kovů apod. Naopak skutečnost, zda takový odpad je či není surovinou, podle krajského úřadu „není zásadní“, jelikož větší význam pro posouzení souladu záměru s územním plánem má dopad zvoleného způsobu využití území na jeho okolí a jeho srovnatelnost s výslovně vyjmenovanými nepřipustnými záměry než formální analýza použité terminologie.

44. Soud považuje takovou argumentaci za přezkoumatelnou (byť jen hraničně), neboť ač nezodpovídá všechny otázky předestřené zrušujícím rozsudkem, vysvětluje, proč dané otázky nepovažoval za rozhodující, a poskytuje vlastní výklad citované nepřipustné funkce – konkrétně argumenty, jimiž se krajský úřad řídil při hledání obsahu slova „apod.“ v tomto regulativu použitého.
45. Soud rozumí ovšem i tomu, že žalobkyně zdůrazňuje především tu pasáž zakazujícího regulativu, jež hovoří o „zpracování a úpravě“ a o „surovinách“, tedy o definičních znacích regulativu, které krajský úřad podle ní podceňuje. Soud přitom musí dát do jisté míry žalobkyni za pravdu. Ze shora uvedených obecných úvah je třeba připomenout, že pro soukromé subjekty platí ústavní zásada, že mohou činit vše, co nemají zakázáno, přičemž dokonce v případě existence vícero výkladových variant zákazu je třeba upřednostnit tu variantu, která je ve prospěch soukromého subjektu. To mimo jiné též znamená, že při výkladu omezujících regulativů je třeba upřednostňovat spíše jejich užší výklad před výkladem rozšiřujícím. Výklad krajského úřadu přitom je výkladem rozšiřujícím, který je v rozporu s jazykovým zněním sporného regulativu.
46. V dané věci je klíčové, že sporný regulativ zakazuje jen a pouze zpracování a úpravy surovin, přičemž v závorce obsažený příkladný výčet má definovat pouze tuto kategorii záměrů. Právě proto mezi výslovně nevyjmenované, ale také zakázané způsoby využití lze zahrnout jen činnosti, které představují zpracování a úpravy surovin, a nikoliv záměry které např. spočívají jen ve skladování surovin, nebo které slouží ke zpracování něčeho jiného, než jsou suroviny. Přitom z popisu sporného záměru v projektové dokumentaci plyne, že se sice neomezuje jen na samotné skladování a manipulaci, jelikož výslovně a na několika místech zmiňuje též zpracování, ovšem toto zpracování se týká jen demoličního a stavebního odpadu, přičemž je výslovně zmíněno, že v rámci sporného záměru nebude přijímán nebezpečný odpad. Zákaz plynoucí z nepřipustného využití ploch VD pro „zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)“ se tedy na sporný záměr může vztahovat jen tehdy, jestliže demoliční a stavební odpad je surovinou ve smyslu posuzovaného územního plánu. Obsah závorky a odkaz na podobná využití k vyjmenovaným předmětům zpracování (kámen, šterk a kovy) je totiž s ohledem na jazykovou formulaci regulativu pouze specifikací druhů surovin, jež má územní plán na mysli. I kdyby mělo zpracování jiných substancí, než jsou suroviny, obdobné negativní dopady na okolí, nebylo by možné dovodit, že je územní plán zakazuje. Jakkoliv takový výklad může směřovat k posílení ochrany kvality prostředí v regulovaném území, nemá jasný podklad v textu územního plánu, a je tedy rozšiřujícím výkladem, který v souladu se zásadou *in dubio pro libertate* a ochranou základních lidských práv, mezi něž zcela nepochybně spadá i vlastnické právo, nemůže bez náležité opory v územním plánu převážet. Je tedy nezbytné posoudit, zda stavební a demoliční odpad může být surovinou či nikoliv.
47. Soud již shora uznal, že není vyloučeno, aby územní plán přiznával použitým pojmům jiný obsah, než který jim přiznává související právní úprava nebo standardní jazykový úzus. Pro

takový závěr ovšem musí svědčit konkrétní zjištění, ať již z výslovné definice obsažené v územním plánu, nebo ze způsobu užívání tohoto termínu v jeho textu, který zjevně neodpovídá jeho významu plynoucím z právních norem či slovníků. Krajský úřad však na žádnou pasáž územního plánu, která by takový jiný význam zřetelně signalizovala, nepoukázal a soud postrádá jakékoliv důvody pro závěr, že pojem surovina v územním plánu Dobřejovic by měl mít autonomní význam. Nenasvědčuje tomu ani vlastní výčet v daném regulativu, jelikož kámen i šterk představují primární nerostné suroviny. V případě kovu už jisté pochyby možné jsou, neboť primární nerostnou surovinou jsou v tomto případě rudy. Kov vzniká zpravidla až zpracováním kovové rudy metalurgickými procesy, nicméně podle okolností může být sám vstupem do jiného technologického procesu, popř. může být druhotnou surovinou, např. v podobě kovového šrotu či odpadních kovů z různých výroby.

48. Co do použití pojmu surovina v právní úpravě lze podotknout, že různé právní předpisy jako surovinu označují zásadně vstupy do výrobních procesů [namátkou srov. např. bod 7 kapitoly 2 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 288/2013 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, § 3 či bod 9 části II přílohy č. 5 vyhlášky č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst. 10 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů anebo § 43 vyhlášky č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů]. Takto je přitom význam slova surovina vnímán i v obecném jazyce. Jak Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Academia, Praha, 1. vyd. 1978, 2. vyd. 1994, 3. vyd. 2003, tak i Slovník spisovného jazyka českého. Nakladatelství ČSAV, Praha 1960–1971 (4 sv.), reedice Academia, Praha 1989 (8 sv.), slovu „surovina“ shodně připisují význam *výchozí látky určené k výrobě*.
49. Pojem surovina tedy podle soudu nelze ztotožnit výhradně s nezpracovanými materiály přírodního původu, jelikož vstupy do výrobních procesů mohou být mnohem různorodější. Surovinou mohou být podle okolností nejen prvotní suroviny, ale i tzv. polotovary. Surovinou pro určité výrobní procesy ovšem mohou být i odpady. Ostatně za tímto účelem § 11 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech vymezuje využití odpadu jako činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu připraven tak, že naplní podmínky stanovené v § 9 nebo 10 a přestane být odpadem. Způsoby využití odpadu obecně vymezuje příloha č. 5 k tomuto zákonu a zahrnuje případy recyklace (např. papíru či plastů) či energetického využití (spalování), ale také pod položkou R5d výrobu stavebních recyklátů, které přestávají být odpadem.
50. Žalobkyně ovšem ve své podstatě upozorňuje na to, že dokud nedojde k úpravě odpadu (zde by patrně šlo o zpracování odpadu formou jeho drcení a třídění – např. prosíváním), jedná se stále jen o odpad, a nikoliv o recyklát využitelný jako náhradní surovina ve stavebních procesech, které to umožňují. Soud ovšem takto striktní náhled žalobkyně nesdílí. I stavební a demoliční odpad může být přivážen již roztríděný, ostatně požadavek na jeho třídění bývá standardní součástí podmínek pro odstranění stavby. Soud tudíž má za to, že tento druh odpadu je možné označit za surovinu, byť je ve většině případů nutné jej před jeho dalším využitím dílčím způsobem zpracovat.
51. Pak ovšem je možné použít i kritérium účinků zpracování na okolí tak, jak to učinil krajský úřad, a zvážit, zda jde o podobný případ jako zpracování kamene či šterku. A zde soud dává krajskému úřadu za pravdu, že účinky takových zpracování na okolí jsou podobné. Jedná se

o sypké materiály, jejichž zpracování typicky doprovází zvýšená prašnost, ale i hluk (zejména při drcení, nakládání a vykládání). Soud tedy souhlasí se žalovaným, že v situaci, kdy žádost o sporný záměr výslovně zahrnuje i povolení k využití plochy pro zpracování demoličního a stavebního materiálu, jedná se o záměr, který regulativ nepřípustného využití ploch VD pod bodem 4) pro „*zpracování a úpravy surovin (zejména úpravy a zpracování kamene, šterku, kovů apod.)*“ vylučuje. Jiný by byl výsledek v případě, že by se žádost týkala pouze prostého skladování demoličního a stavebního materiálu, avšak žádost žalobkyně předpokládá též jeho zpracování, což územní plán Dobřejovic znemožňuje. Toto zjištění přitom znemožňuje žádosti vyhovět.

52. Je pravdou, že krajský úřad selhal při vyhodnocení žalobkyní zmiňované skutečnosti, že v ploše VD v sousedství pozemků žalobkyně funguje sběrný dvůr. Soud se neztotožňuje s jeho závěrem, že to není jakkoliv relevantní, protože předmětem řízení není povolení záměru sousedního sběrného dvora. Svou námitkou totiž žalobkyně ve své podstatě namítá bezdůvodné odlišné zacházení v jejím případě a dovolává se existující správní praxe, jejímž výrazem má být právě přiřazení regulativu VD ploše, ve které existuje sběrný dvůr. Bylo by tudíž zcela namístě, aby krajský úřad či alespoň žalovaný poskytl vysvětlení, proč v daném případě nejde o nepřipustnou diskriminaci žalobkyně. Nicméně dílčí nedostatek napadeného rozhodnutí v tomto bodě není způsobilý zpochybnit zákonnost výroku o zamítnutí žádosti žalobkyně.
53. Ani případné pochybení a nerespektování územního plánu v jiném správním řízení zpravidla totiž nemůže založit legitimní očekávání na straně odlišných osob, že i v jejich případě bude stavební úřad postupovat nezákonně. Situaci žalobkyně nelze ani vzdáleně srovnávat s případy, v nichž by požadavek na dodržování právních předpisů ze strany správního orgánu měl ustoupit požadavku na setrvání v dosavadní nezákonné správní praxi (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS).
54. Nadto lze mít vážné pochyby o tom, zda v tomto případě vůbec existence sběrného dvora je případem správní praxe nerespektující zákonný požadavek souladu záměru s územním plánem. Žalobkyně netvrdí, že zřízení sběrného dvora bylo povoleno v době platnosti územního plánu, který v dané ploše jeho zřízení zakazoval. Pokud takto formulovaný územní plán vznikl teprve později, může to být také způsobeno tím, že si obec nadále nepřejí, aby se v sousedství pozemků žalobkyně sběrný dvůr dále rozvíjel – tomu by ostatně nasvědčoval fakt, že územní plán vymezuje na svém území zvláštní plochy „*TO – technická infrastruktura – nakládání s odpady*“, pro něž platí specifické regulativy obzvláště přizpůsobené pro plochy sběrných dvorů. Přijetí regulativů pro plochy VD a zařazení sousedních pozemků do této plochy nemá vliv na platnost povolení vydaných podle stavebního zákona, jež umožnily zřízení sběrného dvora. Ta zůstávají i nadále platná a územní plán pouze brání stavebním úpravám stávajícího sběrného dvora a v podstatě pobízí k jeho přesunutí do vhodnějších ploch na území obce, aniž by však bránil zachování *statu quo*.
55. Je také nutno připomenout, že samotné skladování surovin (mezi něž spadá vedle demoličního odpadu i kovový šrot jakožto jedna z nejtypičtějších druhotných surovin přijímaných ve sběrných dvorech) v plochách VD není zakázáno – zákaz dopadá až na jejich zpracování, přičemž z ničeho neplyne, že by ve sběrném dvoře bylo povoleno takové zpracování. Oproti tomu žalobkyně ve své žádosti výslovně o povolení využití plochy sporného záměru ke zpracování demoličního a stavebního odpadu žádá. I z tohoto důvodu

soud nemá za to, že by byla žalobkyně ve srovnatelné pozici s provozovatelem sběrného dvora.

Závěr a náklady řízení

56. Soud s ohledem na výše uvedené argumenty tedy i přes dílčí výhrady k přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že žádost žalobkyně skutečně byla v rozporu s územním plánem obce Dobřejovice a že i přes dílčí nesprávné úvahy (o přípustnosti pouze skladů v podobě budov) potvrzující stanovisko krajského úřadu ob stojí, a to konkrétně ve svém závěru o nepřipustnosti záměru zahrnujícího zpracování surovin, za něž oprávněně považoval i záměr žalobkyně výslovně počítající se zpracováním demoličního odpadu. Toto zjištění je totiž dostatečné pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska bránícího vyhovění žádosti žalobkyně. Žaloba je tak nedůvodná, a proto ji soud zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
57. O náhradě nákladů účastníků řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalovaný pak nemá v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení nárok, protože mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné další náklady nevznikly. Soud tudíž rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. června 2024

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu