



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Bytové družstvo Husova 1129**, se sídlem Zašovská 750, Valašské Meziříčí, **b) J. I.**, oba zastoupeni Mgr. Bc. Janem Šrajem, LL.M., advokátem se sídlem K Nemocnici 168/18, Nový Jičín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti**: I) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, II) JACOBS DOUWE EGBERTS OPS CZ s.r.o., se sídlem Pujmanové 1753/10a, Praha 4, III) R. I., o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 5. 6. 2024, č. j. 65 A 44/2023-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobcům **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Městský úřad Valašské Meziříčí, odbor územního plánování a stavebního řádu, rozhodnutím ze dne 5. 9. 2022, č. j. MeUVM 188782/2022, schválil stavební záměr osoby zúčastněné na řízení II) (stavebníka) týkající se stavby neveřejného parkoviště určeného pro její zaměstnance na pozemcích parc. č. 356/1, 2825/29 a 2825/32 v k. ú. Valašské Meziříčí-město. Na parkovišti se mělo nacházet 33 parkovacích míst.

[2] Stavební záměr měl být realizován zejména na ploše, která je v územním plánu Valašského Meziříčí označena jako „*plocha bydlení – bromadné*“, a částečně také na ploše, která je územním plánem označena jako veřejné prostranství. Pro plochy bydlení –

hromadné stanoví územní plán v bodě F.3.1. textové části jako hlavní využití „*bydlení hromadné v bytových domech*“. Kromě hlavního využití stanoví územní plán také přípustná využití. Jedním z přípustných využití ploch bydlení – hromadného je „*související dopravní infrastruktura – doprava silniční, pěší a cyklistická*“. Výrobní areál stavebníka, kterému má stavební záměr sloužit, se pak nachází v ploše smíšené výrobní.

[3] Soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací byl dle § 96b odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), deklarován Městským úřadem Valašské Meziříčí, odborem územního plánování a stavebního řádu, jakožto orgánem územního plánování v koordinovaném závazném stanovisku městského úřadu ze dne 24. 9. 2020, č. j. MěUVM 061159/2020.

[4] Proti rozhodnutí stavebního úřadu o společném povolení podali žalobci a osoba zúčastněná na řízení III) odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 4. 2023, č. j. KUZL/37592/2023, změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že z výroku III. odstranil výčet dotčených orgánů, jejichž podmínky ze závazných stanovisek a stanovisek měly být při realizaci stavebního záměru dodrženy, a na jeho místo doplnil text jednotlivých podmínek, které ze závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů vyplývaly, a doplnil do rozhodnutí výrok V., jímž bylo stavebníkovi povoleno pokácení dřevin (třesně ptačí) mimo les a stanoveny k tomu podmínky vyplývající ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v relevantním znění, včetně provedení náhradní výsadby. Žalovaný také v závěru výrokové části prvostupňového rozhodnutí doplnil některé subjekty do výčtu účastníků řízení, ve zbytku odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. V rámci odvolacího řízení Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, jakožto nadřízený orgán územního plánování, v závazném stanovisku ze dne 14. 12. 2022, č. j. KUZL 102493/202, přezkoumal a potvrdil dle § 149 odst. 7 správní řádu závazné stanovisko městského úřadu o souladu stavebního záměru s platným územním plánem.

[5] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočce v Olomouci, který ji shledal důvodnou pro nesprávné posouzení souladu stavebního záměru s územním plánem Valašského Meziříčí a pro nevypořádání některých důkazních návrhů. Krajský soud proto shora uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[6] Krajský soud se neztotožnil se závěrem správních orgánů, že stavební záměr je v souladu s územním plánem. Uvedl, že pojem „*související dopravní infrastruktura*“, kterou platný územní plán stanoví jako přípustné využití dané plochy „*bydlení – hromadné*“, není ve stavebním zákoně, vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“), ani v samotném územním plánu definován. Byl však zmíněn v § 4 odst. 2 uvedené vyhlášky a dle vyjádření dotčených orgánů územního plánování z ní byl do daného územního plánu převzat, proto krajský soud výklad pojmu „*související dopravní infrastruktura*“ opřel o její relevantní ustanovení.

[7] Z jazykového výkladu uvedeného pojmu dle krajského soudu vyplývá, že dopravní infrastruktura musí souviset s pozemky, které daná plocha zahrnuje, v posuzovaném případě tedy s pozemky určenými k bydlení v bytových domech. Není totiž zřejmé, s čím jiným by měla infrastruktura souviset. Do ploch bydlení bylo možné dle § 4 odst. 2 vyhlášky

pokračování

o obecných požadavcích na využívání území zahrnout i „*pozemky souvisejícího občanského vybavení*“, v obou případech je však dle krajského soudu nutné slovo „*související*“ vykládat v souladu s účelem, pro který se plochy bydlení vymezují a jímž bylo dle § 4 odst. 1 této vyhlášky „*zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení*“. Krajský soud shledal, že s tímto účelem není slučitelné umístění infrastruktury, která nesouvisí s bydlením, ale pouze s možným využitím jiné, byť „*bezprostředně navazující*“ plochy, jež může být zcela odlišné a neslučitelné s bydlením. Ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území umožňovalo do ploch bydlení umístit i „*pozemky dalších staveb a zařízení*“, ty však nesmějí snižovat kvalitu prostředí, resp. pohodu bydlení ve vymezené ploše, musí být slučitelné s bydlením a sloužit zejména obyvatelům dané plochy.

[8] Výklad, dle kterého slovo „*související*“ umožňuje umístit do plochy bydlení stavby související s využitím ploch „*bezprostředně navazujících*“, považoval soud za příliš extenzivní. Infrastrukturou jsou totiž i výrazně větší a z hlediska účinků na okolí významnější stavby než parkoviště (např. letiště či stavby pro nakládání s odpady), přičemž jejich umístění do ploch, s jejichž možným využitím nesouvisí, jen proto, že mají sloužit využití některé plochy sousední, by podle krajského soudu rozhodně neodpovídalo smyslu územního plánování. Jako příklad uvedl krajský soud lesní nebo zemědělské plochy, na které by podle jeho názoru bylo v případě výkladu zvoleného správními orgány možné umístit parkoviště či jiné typy infrastruktury sloužící továrně, která s nimi sousedí.

[9] Krajský soud na podporu své argumentace odkázal také na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2021, č. j. 55 A 10/2018-63 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), který se při posuzování možnosti umístění kotelny na biomasu na výrobu tepla pro obec v ploše bydlení zabýval pojmem „*související technická infrastruktura*“, a uvedl, že „*se jedná pouze o tu část technické infrastruktury, která bezprostředně souvisí s rodinnými domy. Byť v širším smyslu existuje souvislost mezi rodinnými domy a celou soustavou zásobování tepelnou energií, tedy i zdrojem tepla. Soud nepochybuje o tom, že záměrem územního plánu tak, jak je koncipován, bylo připustit v plochách pro bydlení pouze napojení rodinných domů na tuto soustavu. Je-li v ploše určené pro bydlení připuštěna územním plánem „související technická infrastruktura“, je třeba toto vymezení vykládat tak, že se jím rozumí pouze doprovodné stavby a zařízení technické infrastruktury, které jsou určeny pro využití související s využitím stavby hlavní (kterou se rozumí stavba plnící v rámci pozemku funkci, jež odpovídá jeho hlavnímu, resp. přípustnému využití podle územního plánu) a také z hlediska hmotového hlavní stavbu pouze doplňují. Ostatně, i podle § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je v plochách bydlení přípustné umístění související technické infrastruktury. Příliš široké vymezení pojmu „související“ (které by zahrnovalo veškerou technickou infrastrukturu, včetně např. teplárny či elektrárny) by však zcela popřelo smysl existence plochy určené pro bydlení.“. Tyto závěry jsou podle krajského soudu použitelné i při výkladu pojmu „*související dopravní infrastruktura*“, která také musí souviset s hlavním nebo alespoň přípustným využitím plochy, do níž má být umístěna.*

[10] Krajský soud se neztotožnil ani s argumentem žalovaného, že výklad, k němuž se soud přiklonil, by v podstatě znemožnil rozvoj města. Územní plán totiž sám výslovně počítá s možností umístění potřebných sítí technické infrastruktury v zastavěném území a v zastavitelných plochách, a to převážně v plochách veřejných prostranství a v ostatních urbanizovaných plochách (bod D.2.1. textové části územního plánu). Krajský soud

nerozumí argumentaci správních orgánů, podle níž by jím použitý výklad pojmu „*související infrastruktura*“ znemožnil umístění přípojek do ploch veřejných prostranství. I přípojka (např. k vodovodnímu řadu) je totiž nepochybně technickou infrastrukturou. Do ploch bydlení ji proto lze umístit jako související technickou infrastrukturu. Do ploch veřejných prostranství a také do dalších ploch upravených územním plánem pak lze přípojky umístit, pokud budou souviset s účelem jejich využití. Krajský soud nesouhlasil ani s tím, že by v důsledku jím zvoleného výkladu nebyla možná realizace inženýrských sítí v nezastavěném území. Ty do nich totiž umístit lze, pokud budou souviset s hlavním či přípustným využitím, např. s vodohospodářskou stavbou (krajský soud odkázal na bod F.31.1 textové části územního plánu).

[11] Krajský soud proto uzavřel, že pojem „*související dopravní infrastruktura*“ umožňuje do ploch pro hromadné bydlení umístit pouze dopravní infrastrukturu, která souvisí s jejím hlavním nebo alespoň přípustným využitím. Posuzovaný stavební záměr tuto podmínku nesplnil, neboť měl sloužit výlučně zaměstnancům výrobního areálu stavebníka, který je umístěn ve vedlejší ploše smíšené výrobní.

[12] Krajský soud dále shledal, že se správní orgány nevypořádaly správně s důkazními návrhy žalobce a), které uplatnil v podání ze dne 25. 8. 2022. Konkrétně jde o jeho vlastní měření hluku a návrhy výsledků svědkyň M. M. a Mgr. I. D., jež měly prokázat hlasité hovory pracovníků stavebníka, které se měly uskutečňovat v ranních a nočních hodinách, když přecházeli pod okny domu Husova 1164 a částí domů Husova 1129 a 1128 mezi parkovacími místy, která tehdy používali, a svým pracovištěm. Stavební úřad tyto důkazní návrhy považoval za podané po lhůtě k uplatnění námitek, která pro žalobce a) uplynula dne 20. 5. 2022, proto se jimi nezabýval. Žalovaný postup stavebního úřadu aproboval. Krajský soud uvedl, že účelem těchto důkazů bylo zpochybnit skutková zjištění, z nichž vycházela akustická studie společnosti AKUSTING, spol. s r.o. ze dne 31. 10. 2018, včetně její změny ze dne 30. 4. 2019 a doplnění ze dne 14. 2. 2020, jež byly předloženy stavebníkem v rámci dokladové části dokumentace ke společnému povolení, a v návaznosti na ni také dotčené orgány na úseku ochrany veřejného zdraví. Tyto důkazy se tak vztahují k souladu stavebního záměru s hlukovými limity, a tedy i k souladu s kogentními ustanoveními zvláštních právních předpisů ve smyslu § 94o odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

[13] Krajský soud dále konstatoval, že smyslem pravidel pro koncentraci řízení je snaha řízení urychlit a zefektivnit. Stavební úřad je však také povinen ctít zásadu materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu a zjistit, i v řízení o žádosti, veškeré okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Krajský soud s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 48 A 118/2016-200, publ. pod č. 3902/2019 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2021, č. j. 3 As 135/2018-36, uvedl, že tyto povinnosti mají přednost před důsledky vyplývajícími z opožděnosti návrhu účastníka. K důkaznímu prostředku, který se svým obsahem týká ochrany veřejného zájmu dle § 50 odst. 3 správního řádu nebo aspektů, jež je stavební úřad povinen posuzovat z úřední povinnosti, musí stavební úřad přihlídnout, i pokud byl účastníkem předložen opožděně (krajský soud k tomu odkázal na komentář J. Vedrala ke správnímu řádu). Správní orgány proto dle krajského soudu pochybily, když se uvedenými důkazními návrhy žalobce a) vůbec nezabývaly pro jejich opožděnost, a zatížily tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jejich rozhodnutí.

[14] Jelikož krajský soud shledal, že nebyly řádně vypořádány veškeré důkazní návrhy týkající se hluku, považoval za předčasné se zabývat tím, zda záměr splňoval hlukové limity.

pokračování

Z téhož důvodu považoval soud za předčasné posuzovat, zda stavební záměr představoval zásah do kvality prostředí dle § 20 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Uvedl totiž, že žalobci zásah do kvality prostředí odůvodnili téměř výhradně zvýšenou hladinou hluku.

[15] Ostatním žalobním námitkám krajský soud nepřisvědčil.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[16] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvádí, že Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, ve svém závazném stanovisku ze dne 14. 12. 2022, č. j. KUZZL 102493/2022, vydaném v odvolacím řízení dle § 149 odst. 7 správního řádu, použil definici Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR, která je v oblasti územního plánování užívána dlouhodobě a je metodicky garantována ústředním orgánem státní správy, Ministerstvem pro místní rozvoj. Ministerstvo pro místní rozvoj bylo dle § 11 stavebního zákona a obdobně také je dle § 21 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, v relevantním znění (dále jen „nový stavební zákon“), ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, resp. nadřízeným správním orgánem krajských úřadů jako úřadů územního plánování, a mimo jiné zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků územního plánování, urbanismu, architektury a poznatků stavebně technických, jakož i veřejných zájmů ve výstavbě a stavebnictví. Ministerstvo v souladu s § 11 odst. 3 stavebního zákona (a také § 29 nového stavebního zákona) zřídilo organizační složku státu, Ústav územního rozvoje, který se mimo jiné zabývá koncepčními otázkami teorie a praxe v oboru územního plánování a stavebního řádu, urbanismu a architektury. Dle internetových stránek Ústavu územního rozvoje je jeho účelem „poskytovat odborné zázemí a pomoc při výkonu vybraných kompetencí, které zřizovateli přísluší“ (<https://www.uur.cz/o-nas/zakladni-informace-o-uur/>).

[17] Stěžovatel poukazuje na to, že Ústav územního rozvoje publikuje Slovník územního rozvoje, který je „založen Ústavem územního rozvoje pod garancí odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj v roce 2002. Jeho prvotním cílem bylo vytvořit katalog pojmů územního plánování. Později byl doplněn o další pojmy z oborů blízkých územnímu plánování. Nyní existuje v širší podobě nad rámec územního plánování jako slovník pojmů územního rozvoje. Od roku 2016 funguje Slovník územního rozvoje ve výrazně pozměněné podobě. Slovník územního rozvoje je průběžně doplňovaný a aktualizovaný katalog pojmů a definic územního rozvoje a souvisejících oborů z vybraných zdrojů. Je určen zejména pro veřejnou správu a odbornou veřejnost ... Od roku 2017 probíhá spolupráce s Asociací pro urbanismus a územní plánování ČR (dále jen „AUÚP ČR“) na definování vybraných pojmů, zařazených ve slovníku. AUÚP ČR navrhuje u vybraných pojmů definice hlavní. Definice hlavní jsou zejména v případě více definic u téhož pojmu považovány za nejvhodnější a nejpresnější pro daný pojem. Spolupráce s AUÚP ČR přispívá ke zkvalitnění odborné náplně a aktuálnosti slovníku.“

[18] Slovník územního rozvoje poskytuje podle stěžovatele následující definici pojmu „související dopravní infrastruktura“: „Dopravní infrastruktura sloužící pro uspokojení potřeb uživatelů plochy s rozdílným způsobem využití a ploch bezprostředně navazujících. Jejím účelem je primárně dopravní obsluha těchto ploch odpovídající vymezenému hlavnímu a přípustnému (popř. podmíněně přípustnému) využití ploch. Neslouží tak k zajištění nadmístních či tranzitních dopravních potřeb.“ „Související technickou infrastrukturu“ pak definuje následovně: „Technická infrastruktura sloužící pro uspokojení potřeb uživatelů plochy s rozdílným způsobem

využití a ploch bezprostředně navazujících. Jejím účelem je napojení těchto ploch na jednotlivé systémy technické infrastruktury potřebné pro vymezené hlavní a přípustné (popř. podmíněně přípustné) využití ploch. Neslouží tak k obsluze území v nadmístním měřítku.“

[19] Na základě těchto definic považoval stěžovatel za rozhodující, že stavební záměr jako dopravní infrastruktura slouží k uspokojení potřeb uživatelů bezprostředně navazující plochy, přičemž účelem této dopravní infrastruktury je primárně dopravní obsluha uvedené navazující plochy, a naopak neslouží k zajištění nadmístních či tranzitních dopravních potřeb.

[20] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že „*související technická a dopravní infrastruktura musí souviset s pozemky, které předmětná plocha zahrnuje (pozemky bytových domů, rodinných domů)*“. Dle stěžovatele by byl tento výklad krajského soudu správný, pokud by to bylo ve funkčním vymezení plochy explicitně uvedeno. Jestliže tomu tak není, má být užitá definice ze Slovníku územního rozvoje. I u „*souvisejícího občanského vybavení*“ dle § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, jímž argumentoval krajský soud, považuje stěžovatel za logické, aby mohlo „*souviset*“ i s bezprostředně navazujícími plochami, nikoliv pouze s plochami, v nichž má být umístěno. Bylo by totiž obtížné omezit přístup k občanskému vybavení tak, aby jej měli pouze uživatelé plochy, v níž se nachází. Stěžovatel argumentuje také jinými parkovišti v dané ploše. I u nich je podle něj obtížné hodnotit, zda jsou využívána pouze obyvateli dané plochy, nebo i ploch bezprostředně navazujících. Totéž má platit pro garáže, u nichž je navíc z katastru nemovitostí často zjištěné, že jsou využívány obyvateli i mnohem vzdálenějších ploch. Souvislost činností v ploše se dle stěžovatele vztahuje k území, nikoliv pouze k hlavnímu či přípustnému využití dané plochy.

[21] Stěžovatel k první námitce uzavírá, že při výkladu pojmů je nutné postupovat ve všech plochách stejně, což dle jeho názoru může vést k absurdní situaci, že v plochách, které mají ve svých regulativech jako přípustné využití stanovenou „*související technickou infrastrukturu*“, nikoliv pouze „*technickou infrastrukturu*“, by nebylo možné umisťovat například vodovodní řad či přípojky k němu.

[22] Stěžovatel také brojí proti závěrům krajského soudu ohledně návrhů důkazů, kterými se správní orgány nezabývaly s odůvodněním, že byly uplatněny v rozporu se zásadou koncentrace řízení. Krajský soud dle stěžovatele nezdůvodnil, proč se jedná o důkazní návrhy, které měly prokázat rozpor stavebního záměru s kogentními ustanoveními zvláštního právního předpisu, a neměla se na ně proto vztahovat koncentrace společného řízení. Krajský soud dále dle stěžovatele nezdůvodnil ani to, proč považoval fotografie z vlastního měření hluku žalobce a) ze dne 18. 8. 2022 za důkazní návrh, když žalobce a) ve svém vyjádření nic takového neuvedl. Tyto fotografie navíc podle stěžovatele neprokazují dopady do vlastnických ani jiných věcných práv žalobce a).

[23] Co se týče vlastního měření hluku, žalobce a) jej na straně 2 svého podání ze dne 25. 8. 2022 dle stěžovatele uvedl pouze pro účely porovnání s akustickou studií společnosti AKUSTING spol. s r.o., přičemž jako důkazy navrhl pouze výslech dvou svědkyň a výsledky měření hluku provedeného Zdravotnickým ústavem se sídlem v Ostravě ze dne 13. 9. 2021. Měřidla navíc byla umístěna na místech, která nemají s žalobcem a) nic společného, a fotodokumentace sloužila pouze k zobrazení místních podmínek hlukové zátěže.

pokračování

[24] Výsledky svědkyň pak měly prokázat hlasitý hovor pracovníků stavebníka, který se měl uskutečnit v ranních a nočních hodinách, když přecházeli pod okny domu Husova 1164 a částí domů Husova 1129 a 1128 mezi parkovacími místy, která tehdy používali, a svým pracovištěm. Sám žalobce a) přitom uvádí, že hluk z mluveného slova není dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), posuzován. Návrh provedení výsledku svědkyň proto nelze považovat za námitku rozporu záměru s kogentními ustanoveními zvláštních právních předpisů ve smyslu § 94o odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

[25] Stěžovatel je přesvědčen, že oba uvedené důkazy byly do řízení doloženy v rozporu s § 94m stavebního zákona a že k nim nepřihlédl oprávněně. Stěžovatel také uvádí, že námitky žalobců ohledně porušení kogentních ustanovení zvláštního právního předpisu na úseku ochrany před nepříznivými účinky hluku a vibrací byly v plném rozsahu vypořádány při přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu na tomto úseku ochrany veřejných zájmů a změnou rozhodnutí stavebního úřadu jim bylo částečně vyhověno.

[26] Z uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[27] Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[28] Stavebník se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s výkladem pojmu „*související dopravní infrastruktura*“, pro který se vyslovil stěžovatel. Výklad krajského soudu, dle něhož související technická a dopravní infrastruktura musí souviset s pozemky, které tato plocha zahrnuje, nemá podle stavebníka oporu v platné legislativě a nezákonně omezuje využití pozemků jen pro skupinu uživatelů dané plochy. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je dle stavebníka zřejmé, že se omezil pouze na výklad gramatický, aniž by použil ostatní metody výkladu. Závěr krajského soudu o nezákonnosti závazného stanoviska Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 14. 12. 2022, č. j. KUZL 102493/2022, je proto dle stavebníka nesprávný.

[29] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřená zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje roli Ústavu územního rozvoje při výzkumu a tvorbě metodiky v odvětví územního plánování ani jeho spolupráci s Asociací pro urbanismus a územní plánování České republiky. Nelze ovšem přehlédnout, že územní plán

Valašského Meziříčí definici pojmu „*související dopravní infrastruktura*“ neposkytuje a neobsahuje ani jakýkoliv odkaz na Slovník územního rozvoje vydávaný Ústavem územního rozvoje. Zároveň je zřejmé, že i daný územní plán vycházel při uplatnění tohoto pojmu z § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Tento pojem byl totiž územním plánem použit pro vymezení přípustného využití plochy určené pro bydlení, na které právě dopadá toto ustanovení vyhlášky. Při výkladu tohoto právního předpisu (a ostatně ani územního plánu samého) správní soudy samozřejmě nejsou stanoviskem Ústavu územního rozvoje ani Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR vázány.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal žádný přesvědčivý důvod, proč by ze slova „*související*“ měla vyplývat souvislost nejen se samotnou vymezenou plochou, ale i s plochami „*bezprostředně navazujícími*“. Zdejší soud naopak souhlasí s krajským soudem, že je třeba při výkladu pojmu „*související*“ přihlídnout k účelu, pro který se plochy bydlení vymezují a který byl zakotven v § 4 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, tedy „*zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení*“. Parkoviště, které mohou užívat pouze zaměstnanci průmyslového podniku, tomuto účelu neslouží, a proto jej nelze považovat za související dopravní infrastrukturu. Situace by samozřejmě byla odlišná v případě, že by parkoviště bylo veřejné. Jestliže se však jedná o parkoviště neveřejné, které je určeno pouze pro stavebníkovy zaměstnance, nejedná se o dopravní infrastrukturu, která souvisí s bydlením jakožto hlavním využitím dané plochy a ani s žádným z využití přípustných, takže stavební záměr není v souladu s územním plánem.

[33] Shodný výklad vyžadovala i ostatní ustanovení vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území obsahující výraz „*související dopravní infrastruktura*“, např. i § 9 odst. 7 této vyhlášky, podle něhož „*[p]lochy dopravy vodní zahrnují zpravidla pozemky vodních ploch, určené pro vodní cesty, například kanály a splavněné úseky řek, pozemky nábřeží pro vodní dopravu, pozemky přístavů, zdymadel, překladišť a související pozemky dopravní a technické infrastruktury*“. Za „*související dopravní infrastrukturu*“ v tomto ustanovení tedy lze opět považovat tu, která souvisí s využitím dané plochy, v tomto případě tedy s vodní dopravou, byť se jistě může jednat též o infrastrukturu např. pro dopravu silniční či železniční, která však má primárně sloužit k obsluze právě této plochy s dopravou vodní, nikoliv k obsluze jiných, byť „*bezprostředně navazujících*“ ploch s jiným využitím.

[34] Co se týče dílčích námitek stěžovatele k této otázce, Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že nutnost souvislosti dopravní infrastruktury s hlavním či přípustným využitím dané plochy, tedy zejména s bydlením, neznamená, že by bylo možné v této ploše umístit pouze objekty, které slouží výlučně jejím obyvatelům. Musí však souviset s hlavním či přípustným využitím této plochy, a to platí i pro objekty občanské vybavenosti či pro garáže, kterými stěžovatel argumentuje.

[35] Hlavním argumentem stěžovatele v kasační stížnosti je definice v Slovníku územního rozvoje, podle níž „*související*“ značí souvislost s vymezenou plochou a plochami „*bezprostředně navazujícími*“. Není přitom zřejmé, v jakém slova smyslu by se o „*bezprostředně navazující*“ plochy mělo jednat, tedy zda by to byly pouze plochy bezprostředně (geograficky) sousedící (jako je tomu v nynějším případě), či by se o „*mezující*“ sousední plochy jednat nemuselo a byla by podstatná jakási souvislost „*funkční*“ či „*lokální*“. Stěžovatel zdůrazňuje, že „*související*“ značí souvislost s „*územím*“, a na základě vysvětlení posuzovaného pojmu ve zmiňovaném slovníku zdůrazňuje, že tato

pokračování

dopravní infrastruktura nemá sloužit nadmístní nebo tranzitní dopravě, není však jasné, co stěžovatel míní oním „územím“. Vedle zastavěného a nezastavěného území, jakož i zastavitelných ploch, které jen stěží mohou v daném kontextu tvořit jakési lokální „území“, daný územní plán žádné vyšší územní jednotky, než jsou příslušné plochy a koridory, neobsahuje. Pokud stěžovatel míní celé území obce Valašské Meziříčí, jehož se daný územní plán týká, není už vůbec jasné, jak by se kupříkladu plochy na okraji tohoto města mohly jevit jako „bezprostředně navazující“ na plochu nyní posuzovanou. Je přitom nepochybné, že § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území se týkal vymezování ploch bydlení, nikoliv nějakého většího území obsahujícího plochy a koridory různého druhu. Totéž platí o bodu F.3.1. textové části daného územního plánu. Nejvyšší správní soud tak neshledal důvod, proč by se „související dopravní infrastruktura“ v projednávané věci měla vztahovat k nějakému jinému území, než je plocha „bydlení – hromadné v bytových domech“, v jejímž regulativu je uvedena.

[36] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že je nutné zajistit, aby bylo možné vést nutnou technickou infrastrukturu, například vodovodní řad, na všechny pozemky, kde je to třeba. Bylo však na pořizovateli územního plánu a posléze na dané obci, která ho vydala, aby možnost vedení nutné technické i dopravní infrastruktury v územním plánu umožnili. Nejvyšší správní soud opět připomíná znění § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využití území: „*Plochy bydlení zahrnují zpravidla pozemky bytových domů, pozemky rodinných domů, pozemky související dopravní a technické infrastruktury a pozemky veřejných prostranství.*“ (důraz doplněn Nejvyšším správním soudem). Vyhláška o obecných požadavcích na využití území tedy nestanovila, že v ploše bydlení lze umístit pouze související dopravní a technickou infrastrukturu, naopak výslovně připouštěla z tohoto pravidla výjimky. Ty však neumožnil bod F.3.1 textové části územního plánu.

[37] Namítá-li stavebník, že se krajský soud omezil pouze na gramatický výklad posuzovaného pojmu, nelze mu přisvědčit. Krajský soud vykládal výraz „související“ v širokém kontextu, a to mimo jiné celého § 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a ostatních ustanovení této vyhlášky a se zohledněním daného územního plánu a dalších hledisek a dospěl k závěru, že „*[j]azykový, teleologický a systematický výklad § 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nasvědčují tomu, že pozemky staveb související technické a dopravní infrastruktury musí souviset s hlavním, resp. přípustným využitím plochy*“.

[38] Nejvyšší správní soud tedy neshledal stěžovatelovu námitku proti závěru krajského soudu o rozporu posuzovaného stavebního záměru s platným územním plánem důvodnou.

[39] Dále stěžovatel brojil proti závěrům krajského soudu ohledně důkazních návrhů, kterými se správní orgány nezabývaly s odůvodněním, že byly uplatněny v rozporu s pravidly koncentrace společného řízení. Konkrétně se jednalo o vlastní měření hluku provedené žalobcem a) a jeho návrh na výslechy dvou svědkyň, které měly doložit hlasité mluvení zaměstnanců stavebníka.

[40] Ačkoliv to žalobce a) ve svém podání ze dne 25. 8. 2022 explicitně neuvedl, považuje Nejvyšší správní soud fotografie z jím provedeného měření hluku za důkazní návrh. Žalobce a) totiž v uvedeném vyjádření zpochybňoval zmiňovanou akustickou studii společnosti AKUSTING, spol. s r.o. (a její doplnění), z níž vychází i závazné stanovisko krajské hygienické stanice, tvrzením, že „*[h]odnoty uvedené v tabulce č. 2 jako „Modelace posouzení dopravy a parkoviště pro výhledový stav“ naprosto nekorespondují s konkrétním měřením účastníka řízení, které zasíláme jako přílohu tohoto podání. I přesto, že u vchodu Husova 1128*

a částečně i Husova 1129 nejsou navržena žádná protihluková opatření, jsou upravené hodnoty uvedené v této studii shodné s hodnotami pro vchod 1130, kde je navržena protihluková stěna.“. V příloze, na kterou žalobce a) v tomto vyjádření poukazoval, žalobce a) předložil fotografie, přičemž na některých je zobrazen přístroj s naměřenou hodnotou hluku, konkrétně má být uvedena „[h]odnota hluku u plotu Ing. Kleinové/jedno vozidlo v prostoru tenis.kurtu/nové parkoviste“ a „[h]odnota hluku u zdi 6-ti bytovky Husova 1517/jedno vozidlo na volnoběh“. Je tedy zřejmé, že tyto listinné důkazy, jež mají zachycovat výsledky vlastního měření hluku žalobcem a), mají dokládat jeho citovaná tvrzení. Ze strany 7 stěžovatelova vyjádření k žalobě navíc vyplývá, že sám fotodokumentaci zachycující vlastní měření žalobce a) za „důkaz“, byť nepoužitelný, považoval.

[41] Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že tento důkazní návrh ani k němu se vztahující tvrzení nebyly uplatněny opožděně. Lhůtu pro uplatnění námitek stavební úřad v posuzované věci stanovil dle § 94m odst. 3 stavebního zákona v oznámení o zahájení společného řízení ze dne 3. 5. 2022, č. j. MeUVM 109692/2022, na 15 dnů od doručení tohoto oznámení. Žalobci a) bylo toto oznámení doručeno dne 5. 5. 2022 a své námitky žalobce a) uplatnil dne 18. 5. 2022, tedy ve stanovené lhůtě. V tomto podání uplatnil hned několik námitek proti (ne)dodržení hlukových limitů a také námitky proti akustické studii společnosti AKUSTING, spol. s r.o., které výše citovaným tvrzením v podání ze dne 25. 8. 2022 pouze rozvinul. Jelikož tyto námitky byly uplatněny včas, byl žalobce a) oprávněn po celou dobu správního řízení až do vydání rozhodnutí navrhnout důkazy na jejich podporu. Koncentrace společného řízení dle § 94m odst. 1 a 3 stavebního zákona se totiž vztahovala pouze na uplatnění námitek, nikoliv na návrhy provedení důkazů (srov. znění tohoto ustanovení stejně jako § 89 odst. 1 stavebního zákona pro koncentraci územního řízení oproti koncentraci stavebního řízení dle § 112 odst. 1 a 2 stavebního zákona a též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 48 A 118/2016-200, publ. pod č. 3902/2019 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že stavební úřad nevyužil své možnosti dle § 36 odst. 1 správního řádu usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. V usnesení ze dne 26. 7. 2022, č. j. MeUVM 167405/2022, totiž pouze dle § 36 odst. 3 správního řádu vyzval účastníky, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí.

[42] Na straně druhé je otázkou, do jaké míry může měření provedené osobou, která k němu neprokázala žádnou kvalifikaci, navíc přístrojem, jehož autorizace k takovému měření rovněž nebyla doložena, a na místech, o nichž není zřejmé, zda právě tam mají být dodrženy hlukové limity stanovené nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v relevantním znění, zpochybnit hlukovou studii, která byla vypracována k tomu odborně způsobilým subjektem, která je přitom, i přes provedení určitých kontrolních měření, logicky založena především na počítačové modelaci hlukové zátěže z budoucí, tehdy ještě nerealizované, stavby a jejíž správnost potvrdily ve svých závazných stanoviscích k tomu odborně vybavené dotčené orgány ochrany veřejného zdraví. To vše přitom platí za situace, kdy na základě těchto závazných stanovisek byla stanovena mj. podmínka, kterou stěžovatel společně z ostatními podmínkami vyplývajících ze závazných stanovisek dotčených orgánů (včetně konkrétních opatření na snížení hlukové zátěže pod příslušné hygienické limity) vtělil přímo do výroku rozhodnutí o společném povolení a podle níž mělo být v průběhu zkušebního provozu stavby provedeno pod dohledem krajské hygienické stanice měření hluku z provozu na parkovišti a na příjezdové účelové komunikaci na k tomu určených místech a v případě prokázání překročení hygienických hlukových limitů měla být provedena dodatečná protihluková opatření

pokračování

k zajištění jejich dodržení, přičemž teprve po té mohl být vydán kolaudační souhlas na tuto stavbu. Ani s tímto postupem ovšem žalobce a) nesouhlasil, ačkoli si lze stěží představit silnější záruky dodržení hlukových limitů v okolí stavby. Lze si klást otázku, zda žalobci a) šlo skutečně o ochranu jeho členů před nepřiměřenou hlukovou zátěží z provozu stavby, nebo spíše o to zabránit za každou cenu realizaci stavby jako takové.

[43] I přesto lze souhlasit s krajským soudem, že alespoň nadřízený dotčený orgán ochrany veřejného zdraví, tedy Ministerstvo zdravotnictví, měl v rámci odvolacího řízení relevanci daného důkazního návrhu žalobce a), jakož i otázku, do jaké míry se týká ochrany jeho práv, resp. práv jeho členů, obyvatel družstevních bytů v domech Husova 1128, 1129 a 1130 (žalobcům skutečně přísluší hájit pouze svá práva, nikoliv práva vlastníků ostatních nemovitostí v dané lokalitě, kteří mohli proti společnému povolení stavby brojit vlastním odvoláním, resp. následně podat žalobu proti odvolacímu rozhodnutí), alespoň stručně zhodnotit [nevypořádání svého podání ze dne 25. 8. 2022 žalobce a) namítal i ve svém odvolání]. Ze závazného stanoviska uvedeného nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 24. 2. 2023, č. j. MZDR 34695/2022-5/OVZ, vydaného dle § 149 odst. 7 správního řádu, ani ze správního spisu přitom není zřejmé, zda mu byl daný důkazní návrh stěžovatelem vůbec předložen.

[44] Ohledně navrženého výsledku dvou svědkyň, které měly doložit hlasité hovory zaměstnanců stavebníka, je třeba přisvědčit stěžovateli, že hlasový projev fyzické osoby se dle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví nepovažuje za hluk pro účely hlukových limitů dle § 30 odst. 1 téhož zákona, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově. Podle bodu 43 rozsudku krajského soudu však zvýšená hladina hluku obecně je relevantním faktorem při posouzení přípustnosti zásahu do kvality prostředí dle § 20 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Rovněž narušení „*kvality bydlení*“ přitom žalobce a) namítal již ve svém podání doručeném stavebnímu úřadu dne 18. 5. 2022, přičemž z kontextu tohoto podání je zřejmé, že tím měl žalobce a) na mysli právě kvalitu prostředí ve smyslu § 20 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. I v tomto případě tedy daný důkazní návrh žalobce a) uplatnil včas. Byť lze opět pochybovat o jeho relevanci, lze souhlasit s tím, že se stavební úřad a následně stěžovatel měli s touto otázkou stručně vypořádat.

IV.

Závěr a náklady řízení

[45] Ačkoliv Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu ke druhému zrušovacímu důvodu do určité míry korigoval, důvody zrušení žalobou napadeného rozhodnutí krajským soudem v podstatné míře obstály (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS). S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost ve svém celku důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi jeho účastníky se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšným žalobcům ovšem v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto jim Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[47] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim vznikly náklady, proto soud dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl o tom, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. září 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu