

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Ing. F. M., Ph.D.,** zast. JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem v Brně, Pellicova 8a, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2007, č. j. KUZL 45186/2007, sp. zn. KUSP 63131/2006 ÚP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2012, č. j. 29 A 53/2010 - 162,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobce jako stěžovatel napadá rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2012, č. j. 29 A 53/2010-162, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 3. 7. 2007, č. j. KUZL 45186/2007, sp. zn. KUSP 63131/2006 ÚP. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Boršice o zamítnutí návrhu žalobce na umístění zemědělské účelové stavby na pozemku p. č. 2657/12, 2657/13 v k. ú. Osvětimany. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí sice poukázal na pochybení stavebního úřadu, který vyžadoval doplnění návrhu, ovšem věcně se ztotožnil se závěrem, že žádosti nelze vyhovět pro rozpor s územním plánem.

Krajský soud nejdříve toto rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 8. 10. 2009, č. j. 29 Ca 173/2007 - 76 pro procesní vady; rozsudek však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2010, č. j. 2 As 7/2010 - 130. Kasační soud dospěl k závěru, že označené důvody pro zrušení správního rozhodnutí nemají oporu ve spise a je namístě vypořádat veškeré žalobní námitky.

Krajský soud poté věc znovu posoudil, přičemž vycházel ze správního řádu č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a ze zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neboť k zahájení řízení došlo již v roce 2005. Rovněž vymezil, že přípustně uplatněné byly pouze žalobní body uvedené v žalobě ze dne 7. 9. 2002, jejíž opakované doplnění je v rozporu se zásadou koncentrace plynoucí z § 72 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud nesdílí názor, že doplnění žaloby namítající postup při rozhodování o vyloučení O. V. z rozhodování Obecního úřadu Boršice, musí být posouzeno z moci úřední. Námitka podjatosti byla v průběhu správního řízení řešena a nebyla pojata do žaloby.

Ve vztahu k námitce opomenutí manželky žalobce ve správním řízení setrval soud na názoru již vyjádřeném v rozsudku ze dne 8. 10. 2009, tj. že žalobce není povolán k ochraně práv své manželky, neboť je to ona, jejíž práva takto byla zkrácena. O námitce porušení procesních práv nemožností vyjádření k podkladům rozhodnutí pojednal krajský soud poukazem na závěry Nejvyššího správního soudu, které ocitoval a po konstatování rozhodných listin ze spisu uzavřel, že k porušení § 33 odst. 2 správního řádu nedošlo.

Za stěžejní označil krajský soud námitku přípustnosti stavby, opřenou o možnost změny územního plánu, která by byla v souladu se stavbami v místě přípustnými. Dospěl k závěru, že navrhovaná stavba, jež by měla sloužit pro zabezpečování zemědělské produkce ostrahou, skladováním a posklizňovou úpravou produktů rostlinné výroby, není stavbou technické vybavenosti přípustné podle textové části regulativů územního rozvoje (bod. 2.6.14). K tomu krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 7 As 41/2008 - 201. Stávající změna územního plánu, vyčleňující z parcely č. 2657/13 parcelu č. 2657/4, přes níž má vést účelová komunikace, pro záměr stavebníka není rozhodná; pozemky jím určené ke stavbě nejsou dotčeny změnou územního plánu a jím zamýšlená stavba není komunikací.

Krajský soud k námitce rozpornosti stanovisek a tvrzení uvedl, že jediné nesouhlasné stanovisko bylo vydáno orgánem státní správy lesů. Konstatoval průběh řízení o tomto stanovisku, s tím, že naposledy bylo soudem zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí o zastavení řízení o stanovisku z důvodu, že nebylo zkoumáno, zda pozemek č. 2657/2 v k. ú. Osvětimany není „jiným pozemkem“ určeným k plnění funkcí lesa. Skutečnost neukončeného řízení o stanovisku však není podstatná pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť důvodem, pro který kladné rozhodnutí nelze vydat, je nesoulad se závaznou částí územně plánovací dokumentace.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy uplatňuje kasační důvod

podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Předně nesouhlasí se závěrem o rozporu zamýšlené stavby s územními regulativy. Obecní úřad Boršice mu při rozhodování o návrhu na umístění stavby uložil doplnit řadu listin a vyjádření dotčených orgánů. To by jistě neučinil, pokud by návrh považoval za odporující územně plánovací dokumentaci. Tímto postupem v žalobci vzbudil legitimní očekávání kladného rozhodnutí, resp. že nedojde k zamítnutí návrhu pro rozpor s územně plánovací dokumentací. Ostatně ze stanoviska projektanta, společnosti UNIPROJEKT, ze dne 23. 3. 2006 je zřejmé, že plánovaná stavba je v souladu s územním plánem. Stejně tak odborný posudek Agentury ochrany přírody a krajiny ČR ze dne 25. 4. 2006 neshledal narušení krajinného rázu umístěním stavby, při respektování daných podmínek. Urbanistická studie v krajinné oblasti rovněž připouští stavby určitého rázu a vzhledu. Územní plán obce Osvětimany na základě změny č. 2 v tomto prostoru počítá s další výstavbou, konkrétně s účelovou komunikací, která povede i přes parcely č. 2657/12 a č. 2657/13 – tím parcely určuje k zastavění. Navrhovaná stavba se nachází méně než 50 metrů od pozemku, který je regulativy určen k využití „trvalé lesní porosty- pozemky určené k plnění funkcí lesa (L)“. Na takových pozemcích územní plán podmíněně připouští výstavbu. Zde stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008 - 58, podle něhož zákon nevylučuje na takových pozemcích výstavbu, pouze ji podmiňuje souhlasem orgánu státní správy lesů, tedy posouzením charakteru stavby a charakteru dotčeného lesa a způsobu hospodaření. Výčet nezbytné technické vybavenosti zajišťující obsluhu území není v části územního plánu, z níž vycházel krajský soud, výčtem taxativním. Jiné činnosti je tedy třeba individuálně posoudit v mezích bodu 2.6.14 územního plánu. Navrhovaná stavba je srovnatelná se zařízeními pro technickou vybavenost, např. se zařízeními pro zásobování, zejména pak s nezbytnou technickou vybaveností zajišťující technickou obslužnost jeho pozemku. Stavba svým charakterem rozvíjí možnosti zvelebování a racionálního využití zemědělského půdního fondu. Stěžovatel podotýká, že územní plán v taxativním vymezení pojmů na str. 8 používá pojem „zařízení“ jako synonymum pojmu „stavba“. Předmětem územního rozhodnutí byla zemědělská účelová stavba pro zabezpečení zemědělské produkce ostrahou, skladováním a posklizňovou úpravou produktů rostlinné výroby. Tím by nepochybně vznikla technická vybavenost pozemku určená k plnění funkce louky a pastviny jako funkčního systému objektu a plochy zajišťující zabezpečovací funkci pozemku. K tomu poukázal na výňatek z dokumentace stavby obsahující konkrétní údaje k souladu s územním plánem. Stavební úřad také rozhodnutím ze dne 27. 1. 2006, č. j. 430/2005- Ozná, stavbu neshledal v rozporu s územním plánem.

Stěžovatel se domnívá, že krajský soud nesprávně posoudil soulad navrhované stavby s územně plánovací dokumentací, a proto také nesprávně posoudil význam rozhodnutí o předběžné otázce, jímž je vyjádření státní správy lesů, na jehož základě Městský úřad Uherské Hradiště, odbor životního prostředí, vydal dne 21. 6. 2006 nesouhlas se stavbou. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí, o odvolání proti tomuto rozhodnutí pak bylo zrušeno soudem a posléze vydané nové správní rozhodnutí o zastavení řízení bylo rovněž zrušeno soudem (rozsudkem krajského soudu ze dne 22. 5. 2012, č. j. 29 Ca 146/2012 - 30). S tímto rozsudkem byl stěžovatel seznámen při jednání soudu v této věci a navrhl zrušení rozhodnutí žalovaného také proto, že by mělo být znovu rozhodnuto až po vyřešení dané předběžné otázky. V mezidobí již také Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí, zrušil

rozhodnutí městského úřadu Uherské Hradiště o nesouhlasu a věc mu vrátil k novému projednání.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti především nesouhlasí s možností podřazení navrhované stavby pojmu „nezbytná technické vybavenost“, jak je vymezena v územním plánu obce Osvětimany. Územní plán v rozhodném území nepředpokládá výstavbu jakýchkoliv budov, tedy ani zemědělských. Jedná se o plochu zemědělského půdního fondu, kde jsou přípustné pouze liniové stavby sloužící obsluze území, nikoliv jednotlivého pozemku. Rozhodnutí státní správy lesů nemá v daném případě na rozhodnutí o umístění stavby žádný vliv, neboť navrhovaná stavba je v rozporu s územním plánem. Z těchto důvodů navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Po zjištění, že kasační stížnost splňuje veškeré formální náležitosti, vážil Nejvyšší správní soud, zda kasační stížnost není nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Výklad tohoto ustanovení provedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, publ. ve Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 37, nález č. 119, str. 519; zde citovaná judikatura ÚS je dostupná rovněž na http://nalus.usoud.cz. V něm je uvedeno, že předmětné ustanovení „zajišťuje, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Vztáhnout však citované ustanovení též na případy, kdy Nejvyšší správní soud pouze vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení, resp. nedostatečně zjištěný skutkový stav, by ve svých důsledcích mohlo vést k naprosté zbytečnosti Nejvyššího správního soudu, neboť by mohl tento soud v každé projednávané věci vždy prvním kasačním rozhodnutím vytknout jakoukoli (třebas i malichernou) procesní vadu a poté v druhém kasačním řízení kasační stížnost odmítnout, a tím odmítnout i věcný přezkum naříkaného rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.“ V daném případě Nejvyšší správní soud v předchozím rozhodnutí ze dne 18. 5. 2010, č. j. 2 As 7/2010 - 130, posuzoval splnění podmínek pro zrušení rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že nebyly naplněny podmínky § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. porušením § 33 odst. 2 správního řádu. Krajský soud pak zavázal povinností posoudit tuto námitku v mezích jím stanovených a k posouzení ostatních kasačních námitek. Krajský soud tento závazný právní názor akceptoval a kasační důvody proti tomu nebrojí; směřují proti závěrům krajského soudu, které dosud kasačním soudem posuzovány nebyly.

Kasační stížnost je tedy přípustná a její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Ze správního spisu byly zjištěny tyto rozhodné skutečnosti:

Územní řízení bylo zahájeno návrhem žalobce (dále též stavebník) podaným dne 13. 12. 2005 u stavebního úřadu (Obecní úřad Boršice), a to na umístění zemědělské účelové stavby na parcelách č. 2657/12 a č. 2657/13 v k. ú. Osvětimany. Stavební úřad řízení přerušil dne 27. 1. 2006 (č. j. 430/2005- Ozná) a vyzval stavebníka k doplnění podkladů. K umístění stavby podala dne 15. 3. 2006 nesouhlasné vyjádření obec Osvětimany, odůvodněné jejím rozporem s regulativy platného územního plánu obce. Dne 26. 6. 2006 vydal Městský úřad Uherské Hradiště, odbor životního prostředí, nesouhlas s umístěním stavby (§ 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.) a dne 19. 7. 2006 týž orgán další nesouhlas podle zákona č 289/1995 Sb., o lesích). Dne 10. 7. 2006 stavební úřad nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením, přičemž současně upozornil účastníky řízení jednak na zásadu koncentrace řízení, jednak na možnost účastníků vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění a popřípadě navrhnout doplnění. Podle protokolu z jednání a z místního šetření ze dne 1. 8. 2006 stavebník upozornil na to, že součástí spisu nejsou některá rozhodnutí a vyjádřil se k nezákonnému uplatňování zákona o lesích. Stavební úřad uvedl, že vyčká rozhodnutí odvolacího orgánu o stanovisku, ovšem upozornil, že návrhu nebude možno vyhovět pro rozpor s ÚPD obce Osvětimany. K protokolu jsou připojeny další písemnosti a nákresy. Spis obsahuje rovněž rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 14. 8. 2006, č. j. KUZL 48689/2006 (neudělení souhlasu podle zákona o lesích), a ze dne 3. 10. 2006, č. j. KUZL 65616/2006 (změna nesouhlasu podle z. č. 114/1992 Sb. na souhlas), usnesení starosty obce Boršice o nevyloučení vedoucího odboru výstavby z projednávání a rozhodování o návrhu ze dne 22. 8. 2006, včetně rozhodnutí o odvolání Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 20. 11. 2006, č. j. KUZL 75837/2006 (nevyloučení pracovníka obecního úřadu), a příkaz Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 14. 12. 2006, ukládající stavebnímu úřadu rozhodnout o návrhu do 30 dnů ode dne jeho doručení.

Dne 11. 1. 2007 vydal stavební úřad pod č. j. 430/2005 rozhodnutí podle § 39 stavebního zákona, jímž návrh žalobce na „vydání územního rozhodnutí o umístění stavby zemědělské účelové stavby“ zamítl. V rozhodnutí zrekapituloval podklady a poukázal na nesoulad navrhované stavby s územním plánem obce Osvětimany. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí konstatoval určitá procesní pochybení stavebního úřadu, ovšem v zájmu hospodárnosti řízení o odvolání o žádosti věcně rozhodl, neboť zrušení rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu by nemohlo vést k jinému rozhodnutí.

V dané věci stěžovatel požádal o územní rozhodnutí podle § 35 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že nedoložil všechny podklady, byla podle odst. 3 téhož ustanovení stavebním úřadem vydána výzva k jejich doplnění. Samotná skutečnost, že stavební úřad tuto výzvu vydal, není deklarací souladu žádosti s územním plánem a nezakládá stavebníkovi právo na kladné rozhodnutí. Toto právo by nevzniklo ani za situace, kdy by stavební úřad již při vydání výzvy věděl, že žádosti nebude možno vyhovět. Legitimní očekávání nelze založit na nesprávném postupu úřadu. Pokud stavební úřad v postupu pochybil a stavebník v důsledku tohoto pochybení vynaložil zbytečné výdaje, mohl by se jejich náhrady domáhat podle zákona č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Územní rozhodnutí bylo možné podle § 39 odst. 1 stavebního zákona vydat jen v souladu s cíli a záměry územního plánu; ostatně územně plánovací dokumentaci řadí mezi podklady pro vydání územního rozhodnutí ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona. Podle § 29 odst. 1 téhož zákona má územně plánovací dokumentace závazné a směrné části řešení, přičemž závaznými jsou základní zásady uspořádání území a jeho využití, vyjádřené v regulativech.

Územní plán obce Osvětimany byl schválen zastupitelstvem obce dne 19. 6. 2003; pro žádost stěžovatele je rozhodná část 2.6.14 závazně upravující obhospodařované plochy zemědělského půdního fondu. V části nazvané „podmíněně přípustné způsoby využívání" jsou připuštěny nezbytně nutné liniové stavby a zařízení technické vybavenosti. V průběhu územního řízení byla dne 29. 3. 2006 schválena změna č. 2. územního plánu. V rozhodné lokalitě byla změnou vymezena trasa obslužné účelové komunikace pro údržbu vodní plochy nádrže a pro rekreanty, přičemž se dotýkala i pozemku č. 2657/12. Stavební úřad sice tuto změnu územního plánu při svém rozhodování nevzal v úvahu, ovšem odvolací orgán toto pochybení napravil; změnu územního plánu ovšem nevyhodnotil ve prospěch žadatele.

Lze přisvědčit krajskému soudu i žalovanému, že navrhovaná zemědělská účelová stavba není stavbou liniovou ani technickou vybaveností zajišťující obsluhu území. Obsluhou území lze skutečně rozumět např. její zásobování vodou, odvádění odpadních vod, elektrickou energií (vyjma vedení VN a VVN), plynem, telekomunikace a spoje, teplo apod. Společným znakem technické vybavenosti je, že je určena k obsluze území. Zemědělská účelová stavba o rozměrech 6 x 5,9m, při výšce 4,845m, která má sloužit k uskladnění zemědělské produkce, její úpravě či ostraze pozemků, se tomuto charakteru vymyká. Žalovanému tak nelze vytýkat nedostatek posouzení dané stavby v mezích územního plánu; její charakter s hledisky územního plánu dostatečně porovnal.

Stěžovatel tedy v územním řízení žádal o povolení umístění stavby, která byla v rozporu s územním plánem. Krajský soud zde správně poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, č. j. 7 As 41/2008 - 201, podle nichž „*(n)ezákonnost územního rozhodnutí nezpůsobuje každá odchylka od územně plánovací dokumentace, nýbrž jen taková, která je v rozporu s její závaznou částí nebo popírá smysl a limity využití území vymezené územně plánovací dokumentací jako celkem (tedy i její směrnou částí, § 29 a § 37 stavebního zákona z roku 1976)*". Krajský soud se zabýval závazností rozhodné části územního plánu a konkrétně posoudil podmínky jí stanovené ve vztahu k navrhované stavbě.

Stěžovatel dále poukazuje na nezbytnost vyřešení předběžné otázky, za níž považuje neskončené řízení o souhlasu podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Řízení o tomto souhlasu skutečně nebylo v době rozhodnutí krajského soudu ukončeno. Je třeba připomenout, že tento souhlas byl předmětem soudního přezkumu, neboť v době podání žádosti o územní rozhodnutí neměl povahu závazného stanoviska, podléhajícího režimu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nejvyšší správní soud skutečně v rozsudku ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008 - 52, vyslovil, že zákon o lesích nevylučuje možnost staveb v blízkosti lesa, pouze stavby podmiňuje souhlasem orgánu státní správy lesů, což vyvolává nutnost posoudit stavbu ve vztahu k charakteru dotčeného lesa a způsobu hospodaření v

něm. Rozhodnutí o nesouhlasu bylo tedy posuzováno z hlediska podmínek stanovených zákonem o lesích. Ovšem ani kladné stanovisko podle tohoto zákona by nemohlo vést k povolení umístění stavby, pokud by byla v rozporu s územním plánem. Lze tak akceptovat, že krajský soud nevyčkal výsledku řízení o tomto stanovisku.

Stěžovatel také namítá, že územní plán neposuzuje objektivně možnost výstavby v dané lokalitě, neboť z odborných posudků, které v řízení opatřil, neplyne rozpor stavby s hledisky ochrany krajiny. To ovšem nic nemění na závaznosti územního plánu ve znění platném a účinném v době rozhodování. Stěžovatel by tak nejprve musel dosáhnout změny územního plánu postupem podle § 44 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Změna, umožňující umístění zemědělské účelové stavby, není objektivně vyloučena, neboť v současné době vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v §14 odst. 2 nevylučuje ze zemědělských ploch „pozemky staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství“. V daném řízení však tato hlediska nemohou být rozhodná.

Z hlediska kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu obstojí; kasační důvody nejsou naplněny.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ust. § 120 s. ř. s., neboť stěžovatel v řízení úspěšný nebyl a úspěšnému žalovanému žádné náklady spojené s kasačním řízením nevznikly.

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

V Brně dne 24. října 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu