

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **J. R.**, zast. JUDr. Vojtěchem Mihalíkem, advokátem, se sídlem Brněnská 154/32, Mikulov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2017, č. j. KUZL 7868/2017, sp. zn. KUSP 62027/2014 ÚP-No, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2017, č. j. 29 A 48/2017 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Uherský Brod, odboru stavebního úřadu ze dne 25. 7. 2014, č. j. OSUUP/0792/11/Ju. Výrokem I. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb. rozhodnuto o umístění stavby „Technologický objekt pro distribuci internetového signálu“ (dále též „záměr“) na pozemcích parc. č. X (PK X a PK X) v katastrálním území B. p. L., v lokalitě „Troják“, výrokem II. byly stanoveny podmínky pro umístění stavby, výrokem III. bylo podle § 115 stavebního zákona a § 5 a 6 vyhlášky č. 526/2006 Sb. vydáno stavební povolení na stavbu záměru, výrokem IV. byly stanoveny podmínky pro provedení stavby a výrokem V. bylo rozhodnuto o námitkách.

[2] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že nezjistil v postupu stavebního úřadu v průběhu spojeného územního a stavebního řízení nedostatky takové povahy, které by byly důvodem k zásahu do napadeného rozhodnutí. Uvedl, že se jedná o stavbu uvedenou v § 18 odst. 5 stavebního zákona, neboť stavba „technologického objektu pro distribuci internetového signálu“ je s odkazem na § 2 písm. k) bodu 2 stavebního zákona stavbou pro „veřejnou technickou infrastrukturu“. Co se týče souladu umístění stavby s charakterem území, žalovaný uvedl, že předmětný záměr, navržený v zemědělské ploše, svým rozsahem a způsobem využití nepředstavuje nijak významný zásah do této funkční plochy a ani okolní funkční plochy nemůže nijak ovlivňovat. Samotná stavba ani její provoz nebrání zemědělskému užívání okolních pozemků ani rekreačnímu využití okolní krajiny. Při posuzování umístění stavby z hlediska hodnot území a krajiny vycházel žalovaný též ze stanovisek příslušných dotčených orgánů. Žalovaný dále uvedl, že územní plán obce B. p. L. na plochách Z (plochy zemědělské) výslovně nevylučuje stavby technické infrastruktury, a proto lze navrhovanou stavbu s ohledem na § 18 odst. 5 stavebního zákona na ploše zemědělské umístit.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Nesouhlasila se závěrem žalovaného, že umístění stavby je v souladu s územním plánem obce B. p. L. Podle územního plánu je přípustným využitím zemědělských ploch nezbytná související dopravní a technická infrastruktura a stavby, které zlepší podmínky jejich využití pro účely rekreace a cestovního ruchu. Pod tento výčet však rozhodně nespadá technologický objekt pro distribuci internetového signálu. Bez ohledu na zastavitelnost či nezastavitelnost území je možno zde umisťovat pouze dopravní a technickou infrastrukturu, která však musí být jednak nezbytná, jednak související se zemědělskou činností prováděnou na zemědělských pozemcích.

[4] Krajský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Shledal, že z § 18 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat zde taxativně uvedené stavby, zařízení a jiná opatření s tím, že územně plánovací dokumentace nesmí jejich umístění výslovně vylučovat. Z aktuálního územního plánu obce B. p. L. nevyplývá, že by výslovně vylučoval všechny stavby technické infrastruktury, ale jen ty stavby, které by zhoršily erozní ohroženost území a odtokové poměry, nebo stavby, které nejsou v souladu s charakterem území a mohly by negativně ovlivnit využívání plochy. V průběhu řízení nic nenasvědčovalo a žalobkyně ani v žalobě nenamítala, že by navrhovaná stavba technologického objektu pro distribuci internetového signálu zhoršovala erozní ohroženost území a odtokové poměry. K souladu stavby s charakterem plochy se žalovaný vyjádřil na str. 8 svého rozhodnutí, kde mimo jiné uvedl, že předmětný záměr svým rozsahem a způsobem využití nepředstavuje nijak významný zásah do zemědělské plochy a ani okolní funkční plochy nemůže nijak ovlivňovat. Samotná stavba ani její provoz nebrání zemědělskému užívání okolních pozemků ani rekreačnímu využití okolní krajiny. Krajský soud tedy konstatoval, že se nejedná o stavbu, která není v souladu s charakterem území a která by mohla negativně ovlivnit využívání plochy.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že územní plán obce B. p. L. jednoznačně stanoví, že pozemek, na kterém má být stavba umístěna, je součástí plochy zemědělské. Ve věci není sporné, že realizace technologického objektu pro distribuci internetového signálu není stavbou, kterou by územní plán obce výslovně uváděl v přípustném využití zemědělských ploch. Stěžovatelka však brojí proti závěru krajského soudu, že pokud není záměr uveden ve výčtu nepřípustných využití dotčeného území, může být souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona realizován.

[6] Stěžovatelka namítá, že z napadeného rozsudku fakticky vyplývá, že podstatné je pouze negativní vymezení nepřípustného využití území. Pokud by se investor rozhodl namísto vysílače internetového signálu na totožném místě vystavět např. jadernou elektrárnu, tento stavební záměr by byl povolen, neboť jaderná elektrárna není stavbou, která by na daném území výslovně uvedená jako nepřípustné využití území. K tomu, že by se zároveň nejednalo o aktivitu označenou za přípustnou, by pak vůbec přihlíženo nebylo. Tímto přístupem má být však územně plánovací dokumentace silně devalvována, jelikož potenciální stavebníci jsou omezováni pouze tím, co je na daném území výslovně zakázáno, nikoliv však již tím, co naopak územně plánovací dokumentace povoluje.

[7] Stěžovatelka dále namítá, že realizaci dotčeného záměru lze podřadit pod kategorii „činností“ vymezených v územním plánu pro zemědělské plochy jako nepřípustné využití. Krajský soud bez bližšího vysvětlení dospěl k závěru, že uvedený stavební záměr pod „činnosti“ nespadá, a že tedy není územním plánem výslovně vyloučen. Jelikož však územně plánovací dokumentace slouží primárně k regulaci staveb a jejich provádění, bude právě stavební činnost základním prvkem územním plánem zapovězených činností. To ostatně vyplývá i z toho, že popis přípustných využití daných ploch stanovených územním plánem neobsahuje jakýkoliv pojem, který je při běžném používání možno označit za činnost. Přípustné využití tak reguluje toliko provádění staveb a jejich realizaci, což je také možno zahrnout pod činnost stavební.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, v rozhodném znění, *v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou*

dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.

[12] Z citovaného ustanovení vyplývá, že v nezastavěném území lze umisťovat taxativně vyjmenované kategorie staveb, zařízení a jiných opatření, pokud jsou v souladu s jeho charakterem. Poslední věta tohoto ustanovení uvedené pravidlo dále kvalifikuje tak, že dotčené záměry lze v nezastavěném území umisťovat v případech, kdy je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.

[13] Stěžovatelka nerozporuje, že záměr lze podřadit pod veřejnou technickou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bod 2. stavebního zákona, kterou je v nezastavěném území možné umístit podle § 18 odst. 5 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se proto zabýval spornou otázkou, zda územní plán obce B. p. L. tento typ záměru nevylučuje.

[14] V posuzovaném případě má být záměr umístěn na zemědělské ploše v nezastavěném území. Územní plán obce B. p. L. ve znění změny č. 1 z roku 2014 v části F.2 jako hlavní využití zemědělských ploch vymezuje zemědělskou půdu. Jako přípustné využití zemědělských ploch potom vymezuje:

- plochy zemědělské zahrnující zemědělské pozemky tříděné podle druhů, včetně polních cest, rozptýlené zeleně, mezí, teras a terénních úprav,
- nezbytná související dopravní a technická infrastruktura (včetně cyklotras),
- protierozní opatření,
- z technických opatření a staveb, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu:
  - chodníky pro pěší, cyklistické trasy,
  - odpočívadla,
  - prvky drobné architektury, informační tabule a zařízení.

Zemědělské plochy pak podle územního plánu není možno využít následujícími způsoby:

- všechny ostatní činnosti, které nejsou uvedeny jako hlavní a přípustné,
- všechna opatření a stavby, která by zhoršila erozní ohroženost území a odtokové poměry,
- stavby, zařízení a jiná opatření, která nejsou v souladu s charakterem plochy a mohly by negativně ovlivnit využívání plochy, zejména:
  - pro vodní hospodářství,
  - pro lesnictví,
  - pro těžbu nerostů.

[15] Stěžovatelka v této souvislosti předně namítá, že způsob vymezení přípustného využití realizaci záměru vylučuje sám o sobě. Jiný výklad by podle stěžovatelky vedl k tomu, že by vymezení přípustných využití ztratilo smysl, a rozhodující by bylo pouze vymezení nepřípustného využití.

[16] Tomuto výkladu Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Z § 18 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že aby záměry uvedené v tomto ustanovení nebylo možné v nezastavěném území umisťovat, musí je územně plánovací dokumentace vyloučit výslovně. Pokud územní plán jako jedno z přípustných využití vymezuje nezbytnou dopravní a technickou infrastrukturu související se zemědělským využitím plochy, zároveň z toho nelze dovozovat, že jakékoliv jiné záměry vyjmenované v § 18 odst. 5 stavebního zákona jsou bez dalšího vyloučeny. To platí zejména tehdy, pokud územní plán zároveň obsahuje výčet nepřípustných způsobů využití dotčeného území, jako je tomu v posuzovaném případě.

[17] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že umisťované stavby musí být podle § 18 odst. 5 stavebního zákon a vždy v souladu s charakterem dotčeného nezastavěného území. Krajský soud v této souvislosti vhodně odkázal na komentář ke stavebnímu zákonu, podle kterého „[z] *hlediska územního plánování je charakter území dán nikoli pouze, ale především skladbou funkčních ploch. V důsledku uplatnění výjimky z ochrany nezastavěného území podle § 18 odst. 5 stavebního zákona by v území neměly začít dominovat plochy, které v něm dosud nedominovaly. Dominanci lze přitom chápat jako takovou změnu v území, která významem nebo rozsahem podstatně ovlivňuje okolní funkční plochy. Požadovaný charakter je rámcově vyjádřen cíli a úkoly územního plánování (předpoklady udržitelného rozvoje území, komplexní pojetí rozvoje, obecně prospěšný soulad veřejných a soukromých zájmů, koordinace změn v území, ochrana a rozvoj hodnot území a krajiny...). Nesoulad s cíli a úkoly územního plánování vyvolaný umístěním staveb, zařízení nebo jiných opatření v nezastavěném území by bylo možno chápat jako nesoulad s charakterem nezastavěného území. Důraz na zachování charakteru nezastavěného území je třeba chápat jako požadavek na minimalizaci negativních vlivů umisťování staveb, zařízení nebo jiných opatření na nezastavěné území s tím, že je vždy třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem případu.*“ (*Machata, P.* [§ 18 stavebního zákona] In: *Machačková, J. a kol.* Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013).

[18] Při posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je tedy třeba vycházet ze skladby funkčních ploch a z cílů a úkolů územního plánování. Ochrana nezastavěného území je přitom veřejným zájmem a jedním z cílů územního plánování podle § 18 odst. 4 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36). Argument stěžovatelky, že v dotčeném území by mohla být umístěna třeba i jaderná elektrárna, pokud by nebyla v územním plánu výslovně vyloučena, tedy není na místě, jelikož takový záměr by byl nepochybně v rozporu s charakterem dotčeného území.

[19] Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje, že umísťování záměrů uvedených v § 18 odst. 5 stavebního zákona bez toho, aby byly posouzeny a prověřeny v procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, představuje určitou výjimku z jinak přísných předpisů chránících nezastavěné území před zastavěním. Stavební úřad je povinen při rozhodování o umístění takových záměrů postupovat obzvlášť obezřetně a při své úvaze o přípustnosti záměru zohlednit ochranu nezastavěného území a přírodních hodnot, jakož i další cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a 19 stavebního zákona). S ohledem na výjimečný charakter umísťování záměrů v nezastavěném území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona bez jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci je třeba též trvat na tom, aby stavební úřad zvážil, zda umísťovaný záměr je potřebný mj. i z hlediska

zájmů sledovaných stavebním zákonem. Zde je tedy nutno vyhodnotit, zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převáží nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území, popř. zda není možné záměr realizovat jiným způsobem, který by byl k nezastavěnému území a hodnotám území uvedeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona šetrnější (požadavek minimalizace zásahů do nezastavěného území). V posuzovaném případě správní orgány tuto úvahu učinily (srov. str. 7 až 9 rozhodnutí žalovaného) a stěžovatelka v tomto ohledu proti jejich závěrům nebrojí.

[20] Stěžovatelka dále namítala, že záměr je možné podřadit pod pojem „činnost“, a to z důvodu, že realizace záměru zahrnuje stavební činnost. Ani této námitce však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Územní plán v rámci vymezení nepřípustných způsobů využití zemědělských ploch výslovně rozlišuje činnosti, opatření, zařízení a stavby. Tyto pojmy ostatně používá i stavební zákon (srov. např. § 18 odst. 3 nebo § 92 odst. 1). Toto rozlišení by ztratilo smysl, pokud by „činnost“ měla zahrnovat také jednorázovou stavební činnost spočívající v provedení stavby nebo zařízení, jelikož realizace stavebního záměru zpravidla určitou stavební činnost vyžaduje. Nelze také přehlédnout, že územní plán ve vymezení nepřípustných využití zemědělských ploch ve znění před změnou č. 1 vylučoval „*všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby*“, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím. Ve znění změny č. 1 však územní plán vylučuje pouze „*všechny ostatní činnosti, které nejsou uvedeny jako hlavní a přípustné*“. Z toho plyne, že záměrem pořizovatele územního plánu bylo zjevně stavby a činnosti odlišovat. Realizaci posuzovaného záměru tak nelze v kontextu předmětného územního plánu považovat za „činnost“.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu