



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdiła a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **J. N.**, zastoupen JUDr. Janem Vítkem, advokátem, se sídlem Prokopova 339, Písek, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, odbor územního plánování a stavebního řádu a investic, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, za účasti: 1) M. H., 2) Město Písek, se sídlem Velké náměstí 114, Písek, 3) Zemědělská vodohospodářská správa, se sídlem Hlinky 60, Brno, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2006, č.j. KUJCK 20034/2006 OÚPI/4, ve věci využití území, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 2. 2007, č. j. 10 Ca 199/2006 - 48,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu blíže označený v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného, jenž jako orgán II. stupně (dne 25. 8. 2006, č. j. KUJCK 20034/2006 OÚPI/4) zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Písek, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) č. j. Výst/588/0/2006/Sta.VUUR-Zamí. ze dne 9. 5. 2006, jímž byl zamítnut návrh žalobce na vydání územního rozhodnutí o změně využití území - pozemku parc. č. 1522/3 v katastrálním území Písek, který je veden v katastru nemovitostí jako orná půda (dále jen „pozemek stěžovatele“), pro manipulační a skladové plochy náhradních dílů automobilů a pneumatik.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že výše uvedený rozsudek krajského soudu napadá z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně naplnění těchto důvodů spatřuje v tom, že podle jeho názoru krajský soud vyvodil nesprávný právní závěr ve věci zjištění souladu žádosti o změnu využití území s vyhláškou o závazných částech územního plánu. Soud se podle stěžovatele podrobně zabýval hodnocením, zda jeho podnikatelská aktivita (prodej náhradních dílů a pneumatik na volně ložených regálech) je aktivitou, která je v souladu se závaznou částí územně plánovací dokumentace, kterou je Plán sídelního útvaru města Písek, schválený dne 27. 6. 1996, a navazující obecně závazná vyhláška o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Písek. Svůj závěr zkoumání souladu změny využití území pro výše uvedenou podnikatelskou aktivitu stěžovatele s územně plánovací dokumentací však podle stěžovatele nesprávně zúžil pouze na konstatování, že se ztotožňuje s názorem žalovaného, že posouzení, zda navrhovaná změna je či není v souladu s uvedenou dokumentací, bylo učiněno kompetentními orgány a správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených stavebním zákonem a vyhláškou o závazných částech územního plánu. Dále krajský soud vyhodnotil, že pokud bylo navrhováno umístit volně ložené mobilní regály s náhradními díly pro automobily a pneumatiky, pak úvaha, že se jedná o skladování, a tudíž činnost podřaditelnou pod položku „sklady a skládky materiálů“, které jsou přípustné podle čl. 6 závazné části územního plánu u zóny výrobních a nevýrobních služeb a zóny průmyslové výroby, je úvahou, kterou nebyly překročeny meze správního uvážení a způsob výkladu nelze označit za způsob, který by nebyl v souladu se smyslem a účelem právní úpravy s cílem chránit a zlepšovat životní prostředí a nedopustit, aby řešené území bylo využíváno fyzickými a právníckými osobami v rozporu s dlouhodobými záměry města Písku jako celku. Přitom krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 139/2002 - 46 ze dne 18. 12. 2003, podle něhož účelem soudního rozhodnutí není správní uvážení nahrazovat uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Stěžovatel namítá, že krajský soud nevzal v úvahu námitku, že stěžovatel ještě před koupí pozemku (předmětu územního rozhodnutí) zkoumal u Městského úřadu v Písku, zda v této lokalitě bude moci podnikat v uvedeném oboru a obdržel stanovisko, že zařízení služeb je přípustné situovat podél státní silnice 1135, což plně (způsobem umístění zpevněné plochy a volně ložených pohyblivých regálů s náhradními díly) splňuje. I když žalovaný namítal omezenou platnost tohoto souhlasu do schválení platné územně plánovací dokumentace - Plánu sídelního útvaru města Písek, stěžovatel namítá, že text uvedený v dopise, který proti umístění provozovny neměl námitek, a text vyhlášky o závazných částech územního plánu jsou shodné. Stěžovatel poukazuje na to, že již v žalobě uvedl, že se vyjadřoval k projednání Plánu sídelního útvaru města Písek, přičemž mu bylo sděleno, že text je shodný. Stěžovatel se tedy podle svých slov neměl důvodu obávat změny názoru na umístění jeho podnikatelské aktivity, kterou fakticky již od roku 1994 ve stejném rozsahu provozuje v uvedeném místě. Navíc hlavním cílem jeho aktivity je samotný prodej náhradních dílů a pneumatik - nikoliv jejich skladování (to je pouze doplňující činnost hlavní náplně podnikatelské aktivity, bez které nelze v místě prodej provozovat). V této souvislosti namítá, že prodej nepatří svým zaměřením do výrobní a průmyslové zóny ve smyslu kódů využití území podle územního plánu.

Stěžovatel dále namítá, že v žalobě požadoval, aby byla přezkoumána všechna stanoviska jak stavebního úřadu, tak vedoucího oddělení územního plánování žalovaného vydávaná postupně ke třem žádostem stěžovatele o změnu využití předmětného území dne 22. 12. 2004, 9. 11. 2005 a 24. 2. 2006, a to zejména s ohledem na vývoj důvodů k nepovolení změny využití území. Sám žalovaný se ve svém posledním stanovisku odvolává na svá původní stanoviska v této věci. Proto také stěžovatel navrhoval přezkoumání všech stanovisek na sebe navazujících zejména z důvodu objasnění postupu žalovaného, který podle stěžovatele vždy vznesl další a nové

připomínky, a když se jim snažil stěžovatel vyhovět (včetně žalovaným navrhovaného řešení spočívajícím v časovém omezení podnikatelské aktivity), vydal opět zamítavé stanovisko. Uvedená stanoviska mají podle stěžovatele ve svém výkladu ustanovení územního plánu extenzivní charakter. Stěžovatel poukazuje na to, že územní plán ve své závazné části v řešeném území umožňuje podnikatelské aktivity, mimo jiné služby ne podstatně rušící bydlení. Závazná část územního plánu má charakter obecně závazné vyhlášky, tedy právního předpisu nižší právní síly vydaného samosprávným územním celkem. Jedná se tedy o místní součást právních předpisů se závazností pro dané území. Z toho stěžovatel dovozuje, že v souladu s platnými zásadami správního řádu je nutné provádět výklad textu i tohoto ustanovení v souladu se zásadou zákonnosti. Stěžovatel upozorňuje na to, že výklad textu je třeba provádět ústavně konformním způsobem, tedy způsobem, který je v souladu zejména s ustanoveními Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod i s jejich smyslem a účelem. V této souvislosti stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu, jež citoval jako ÚS 33/97 a ÚS 19/93, z nichž má vyplývat, že je vyžadováno na orgánech veřejné moci, aby právní předpisy vykládaly i aplikovaly s ohledem na smysl a účel právní normy (zde obecně závazné vyhlášky) a dále s ohledem na ochranu základních práv a svobod. Každé omezení právní normou by mělo být zkoumáno i ve vztahu nutnosti takového omezení k naplnění veřejného zájmu. Pokud tedy podle stěžovatele žalovaný uvádí, že podnikatelské aktivity, pro které žádá stěžovatel změnu využití území, jsou s odkazem na výše citované ustanovení územního plánu v rozporu s veřejným zájmem, pak nedostatečně ve svém rozhodnutí odůvodnil sledovaný veřejný zájem. Pokud je zde pojmán jako pohled zpracovatele územního plánu, který má pocit, že se tato aktivita do prostoru zástavby nehodí, pak stěžovatel namítá, že žalovaný nedostatečně odůvodnil naplnění ustanovení územního plánu hovořícího o „službách ne podstatně rušících bydlení“. Respektive vůbec nezdůvodnil, protože se ve svém odůvodnění vůbec touto otázkou nezabýval. Pouze konstatoval rozpor s veřejným zájmem. Stěžovatel v souvislosti s tím namítá, že sám ve svých žádostech uvedl, že si opatřil souhlas všech sousedů s provozováním své podnikatelské aktivity po dobu dalších 10 let, sám navrhl, že provede veškerá opatření, aby nedocházelo k rušení pohledem. Za celou dobu provozování nedošlo ani k jedné stížnosti na hluchost či jiné rušení. Přesto žalovaný ani jedné žádosti stěžovatele na změnu využití území nevyhověl. Stanoviska žalovaného, jako instančně nadřazeného orgánu stavebnímu úřadu, jsou dokonce v rozporu. V prvním vyjádření uvedl, že pokud by se prokázalo, že jde o děj nerušící, či ne podstatně obtěžující, bylo by možné záměr (změnu využití území) akceptovat. Rozpor s územním plánem neviděl zjevně ani markantně. Když pak žalobce svůj návrh upravil na časově omezenou dobu (na doporučení žalovaného) a vypustil prodej vozů v autobazaru (nikdy se nejednalo o stavby), ponechal pouze volný prodej pneumatik a náhradních dílů, žalovaný ve svém stanovisku uvedl, že právě proto, že vypustil autobazar, vidí zde rozpor s územním plánem, jak vyplývá z textu uvedených stanovisek. Tímto rozporem ve vyjádření se však krajský soud rovněž nezabýval.

Stěžovatel dále namítá, že ve vyjádření k replice žalovaného uvedl, že veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Žalovaný však tímto způsobem veřejný zájem nesledoval. Krajský soud rovněž pominul názor stěžovatele, že stanoviska orgánů územního plánování, z nichž žalovaný při rozhodování vycházel, vykládají obecně závaznou vyhlášku (územní plán) jednoznačně extenzivním způsobem. Rušení bydlení ve smyslu textu obecně závazné vyhlášky zde nebylo prokázáno, a přesto se žalovaný rozhodl, s odkazem na rozpor s veřejným zájmem, žádost na změnu využití území zamítnout. Tímto postupem žalovaného došlo podle stěžovatele k porušení zásady zákazu zneužití pravomoci podle ust. § 2 odst. 2 zákona 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „správní řád“), neboť žalovaný i přes skutečnost, že stěžovatel navrhoval řešení situace ve smyslu předběžných požadavků žalovaného, jeho návrh zamítl. Žalovaný porušil podle stěžovatele rovněž zásadu přiměřenosti zásahu správního orgánu podle ust. § 2 odst. 3 správního řádu, neboť zásah žalovaného do práv stěžovatele jako vlastníka

pozemku v řešeném území s odkazem na extenzivní výklad textu vyhlášky není racionálně zdůvodnitelný. Namítané omezení svých práv stěžovatel hodnotí jako rozpor s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel dále brojí proti tomu, že krajský soud v rozsudku nesprávně jako jeden z důvodů zamítnutí rozhodnutí uvedl, že pro uvedené území je vydáno pravomocné územní rozhodnutí vydané dne 15. 5. 1997, č. j. Výst./77/97/Ad. ve věci umístění stavby rodinného domu dalších souvisejících staveb, kde je prostor určen mimo stavby v územním rozhodnutí navržené jako pobytová zahrada, tedy i prostor požadovaný pro změnu využití území. Stěžovatel namítá, že toto rozhodnutí bylo změněno rozhodnutím stavebního úřadu č. j. Výst./1148/2001/Ad. USZR-Rozh. ze dne 21. 6. 2001. Stěžovatel navíc požádal o změnu tohoto rozhodnutí dne 26. 9. 2004. V této věci je řízení přerušeno do doby rozhodnutí soudu ve věci zajištění přístupu na pozemek pana D. přes uvedený pozemek 1522. Dále pak na pozemku 1522/3 v místě, kde má stěžovatel složeny náhradní díly, je povoleno umístění tří buněk, které byly povoleny rozhodnutím č. j. 927/0/2003/Bi/ZMEN-Rozh. ze dne 29. 8. 2003 do 30. 6. 2008 částečně jako kanceláře pro podnikání a částečně jako zařízení pro staveniště (sklady techniky a strojů, materiálu a prostor pro montáž a opravy náradí), včetně vynětí ze zemědělského půdního fondu, kde se hovoří o umístěných regálech na kovových nožičkách. Všechny tyto přílohy jsou založeny ve spise a byly přílohou žaloby. Již jednou tedy v této věci vydal žalovaný podle stěžovatele rozhodnutí s časovým omezením. Lze tedy konstatovat, že v této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné spočívající v nedostatku důvodů. Na základě uvedení tohoto nedostatečného důvodu pro zamítnutí (neúplné skutkové zjištění) došlo k nesprávnému právnímu závěru, že nelze povolit změnu využití území, pokud v této věci existuje již územní rozhodnutí na pozemek 1522/3.

Konečně se pak podle stěžovatele krajský soud nedostatečně zabýval námitkou podjatosti správního orgánu ve vztahu k činnosti stavebního odboru ve vazbě na usnesení rady města Písku, které má podle stěžovatele za cíl „hledat všechny prostředky ke zlikvidování jeho podnikání v uvedené lokalitě“. Stěžovatel namítá, že vyjádření orgánu územního plánování ve věci souladu s územně plánovací dokumentací je ovlivněno podjatostí vzhledem k usnesení rady města, která uložila všem vedoucím odborů Městského úřadu Písek, aby zamezili nezákonnému podnikání stěžovatele v uvedené lokalitě. To vše podle stěžovatele rada města učinila na základě stížnosti souseda, který je ve sporu se stěžovatelem, protože mu stěžovatel vypověděl dohodu o bezplatném přístupu přes svůj pozemek. Od tohoto okamžiku, který nastal v roce 2002 na základě neustálých stížností souseda, vedl podle stěžovatele Městský úřad Písek celkem 15 správních řízení proti stěžovateli. Více než dvě třetiny jich byly zrušeny či zastaveny jako nedůvodné, většinou však až na základě žaloby či rozhodnutí nadřízeného orgánu. Vzhledem k tomu, že syn souseda je zastupitelem města Písku, byl i členem rady města Písku a současně je asistentem jednoho z poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jeho ovlivňování chodu úřadu má být zjevné právě z rozhodnutí usnesení rady města Písku, které stěžovatel přikládá. Stejně tak úkony vedoucího oddělení územního plánu žalovaného jsou podle stěžovatele zatíženy podjatostí, neboť jak dodatečně stěžovatel zjistil, vedoucí orgánu územního plánování žalovaného byl podřízeným vedoucího orgánu územního plánování Městského úřadu v Písku v době jeho pracovního působení v Písku. Soud tedy nesprávně posoudil právní otázku podjatosti správního orgánu a učinil nesprávný právní závěr o tom, že vedení města nemůže ovlivňovat rozhodovací činnost stavebního úřadu v rámci výkonu státní správy, protože nemá žádný majetkový prospěch.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k jednotlivým bodům kasační stížnosti krajský úřad odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě a dále uvedl k jednotlivým bodům stěžovatele následující:

Pokud jde o přesvědčení stěžovatele, že umístění zařízení pro jeho podnikatelskou aktivitu kritérium závazné části územně plánovací dokumentace splňuje a s ohledem na skutečnost, že text v původním stanovisku stavebního úřadu je shodně uveden i ve vyhlášce o závazné části platného územního plánu, je tak jeho způsob využití pozemku k takovému podnikání v souladu i s touto územně plánovací dokumentací, žalovaný namítá, že jak již uvedl ve svém vyjádření k žalobě, při svém rozhodování neměl původní stanovisko stavebního úřadu ze dne 28. 10. 1993 vůbec k dispozici, proto se k němu v žalovaném rozhodnutí nijak nevyjadřoval. Pro žalovaného bylo v řízení dostatečným a rozhodným podkladem pro posouzení souladu navrhovaného využití území s platným územním plánem sídelního útvaru města Písek schváleným dne 27. 6. 1996 zejména stanovisko oddělení územního plánování žalovaného vyžádané k aktuálně pozměněnému návrhu v rámci odvolacího řízení, které potvrdilo i závěry stavebního úřadu, že navrhovaná změna využití území je v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací. Vyjádření odborného orgánu na úseku územního plánování opatřená v průběhu předchozího řízení nemohla být v dané věci brána v úvahu, neboť byla zpracována pro řízení o návrhu na změnu využití území v jiné podobě.

Co se týče námítky stěžovatele, že v žalobě požadoval přezkoumání všech stanovisek, jak stavebního úřadu, tak žalovaného a vyjadřuje přesvědčení, že žalovaný v rámci jednotlivých stanovisek k souladu záměru stěžovatele s územně plánovací dokumentací „vždy vznesl další a nové připomínky a když se jim snažil stěžovatel vyhovět (včetně žalovaným navrhovaného řešení časového omezení aktivity), vydal opět zamítavé stanovisko“, žalovaný uvádí, že svým stanoviskem ze dne 25. 7. 2005, vydaným v řízení, kde navrhovaná změna využití předmětného pozemku zahrnovala ještě autobazar, skutečně nebyla vyloučena možnost, že by za určitých okolností, bude-li návrh změněn tak, že by požadované využití území bylo lépe podřaditelné pod formulaci „zařízení drobné výroby a služeb nepodstatně rušících bydlení“, mohlo být souladu s územně plánovací dokumentací dosaženo. Zmíněné časové omezení bylo vázáno na dobu, než na sousedním pozemku bude zahájena předpokládaná bytová výstavba. Následné stanovisko oddělení územního plánování, vyžádané v rámci odvolacího řízení k pozměněnému návrhu na změnu využití území ze dne 24. 2. 2006, bylo však již vydáno za změněných podmínek, kdy na sousedním pozemku byla zahájena bytová výstavba a předmětem žádosti již byla změna využití části pozemku vedeného v katastru nemovitostí jako orná půda jen pro „manipulační a skladové plochy náhradních dílů automobilů a pneumatik“. Toto využití však již svou charakteristikou odpovídalo termínu „sklady a skládky materiálů“ a záměr jako takový byl proto již jednoznačně označen za rozporný s platným územním plánem sídelního útvaru Písek.

Pokud jde o stěžovatelovu námítku extenzivního výkladu ustanovení územního plánu, žalovaný konstatoval, že soulad navrhovaného využití území s územně plánovací dokumentací byl vždy posuzován z hlediska zájmů chráněných platnými předpisy stavebního práva, zejména z hlediska souladu se záměry a cíli územního plánování, nejvhodnějšího rozvoje území, ochrany zdravého životního prostředí a zabezpečení pohody bydlení přiměřené dané lokalitě.

K otázce podjatosti žalovaný uvedl, že taková námítka nebyla vznesena v průběhu řízení před orgánem prvního stupně ani v řízení odvolacím, přičemž se stanovisky ohledně nesouladu navrhovaného záměru s územním plánem, jejichž prostřednictvím mohly osoby, u nichž je zpochybňována nepodjatost, výsledek řízení ovlivnit, byl stěžovatel řádně seznamován. Žádný poměr k věci, osobní či jiné vztahy kromě současného či dřívějšího zaměstnaneckého poměru

stěžovatelem zmíněných pracovníků správních orgánů nebyly zjištěny. Žalovaný se v této věci zcela ztotožnil s posouzením a výkladem krajského soudu uvedeným v napadeném rozsudku.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud upouští od dalekosáhlé rekapitulace obsahu správního a soudního spisu, neboť vychází z předpokladu, že je účastníkům řízení o kasační stížnosti znám. Omezí se proto na tomto místě odůvodnění rozhodnutí pouze na skutečnosti podstatné pro rozhodnutí.

Ze spisu stavebního úřadu vyplývá, že stěžovatel dne 22. 2. 2006 požádal o vydání územního rozhodnutí o změně využití území části svého za účelem zřízení manipulační plochy a umístění přenosných regálů pro uložení náhradních dílů a pneumatik na dobu určitou 10 let. Mj. požádal, aby stavební úřad přihlédl k tomu, že stále stejnou podnikatelskou činnost v řešeném území vykonává již od roku 1995, tedy začal ještě v době před schválením územního plánu. Poukázal přitom na to, že v době podání žádosti neprobíhala v daném území výstavba v takovém rozsahu, jak územní plán předpokládá. Dále uvedl, že je ochoten akceptovat omezující podmínky k zabezpečení dobrého vzhledu.

Stavební úřad výše citovaným rozhodnutím ze dne 9. 5. 2006 podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) zamítl. Stěžejní důvod rozhodnutí stavebního úřadu spočíval v tom, že platná územně plánovací dokumentace (Územní plán sídelního útvaru města Písku ze dne 27. 6. 1996) charakterizuje plochu, kde se stěžovatelův pozemek nachází, jako návrhovou plochu pro smíšenou funkci. Podle obecně závazné vyhlášky o vyhlášení závazných částí územního plánu sídelního útvaru města Písku V/22 je tato plocha určena **pro bydlení a umístění ostatních zařízení, která podstatně neruší bydlení** (kód využití území SM - M - smíšená zóna městská). S ohledem na to stavební úřad konstatoval, že z hlediska širších vztahů a dlouhodobých cílů platné územně plánovací dokumentace je záměr stěžovatele situován do rozvojové lokality, jež je primárně určena k bydlení rezidenčního charakteru. Z toho stavební úřad vyvodil, že stěžovatelův záměr do lokality vkládá zařízení negativně ovlivňující klidovou funkci rozvíjející se nové obytné zóny, neplní funkci fyzické bariéry vůči stávajícímu dopravnímu koridoru, a je tudíž v rozporu s dlouhodobými urbanistickými záměry a cíli závazné části územně plánovací dokumentace. Svůj závěr o rozporu s územně plánovací dokumentací stavební úřad opřel o stanovisko odboru strategického rozvoje a územního plánování Městského úřadu Písek (orgán územního plánování), který je příslušným odborem pověřeným zajištěním činnosti územního plánování ve smyslu § 13 stavebního zákona (založeno ve spise). Toto stanovisko se mj. vyjádřilo i ke stěžovatelem navrhovanému časovému omezení využití území, a to tak, že závazná část územně plánovací dokumentace ve své definici funkční využitelnosti ploch nerozlišuje mezi dočasným a trvalým novým funkčním využitím pozemků, proto není navrhované časové omezení využití rozhodné. Stavební úřad rovněž poukázal na to, že návrh stěžovatel podává (byť v pozměněné podobě) opakovaně, přičemž i předchozí návrh byl zamítnut. S ohledem na to, že stavební úřad zjistil, že návrh je v rozporu s územně plánovací dokumentací, ostatními otázkami se již z důvodu procesní ekonomie nezabýval.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž uplatnil námitky, které se kryjí ve své podstatě s námitkami kasačními.

Žalovaný podle § 90 odst. 5 písm. b) správního řádu zamítl, přičemž poukázal zejména na to, že poté, kdy obdržel odvolání stěžovatele, si s ohledem na obsah a důvody odvolání především vyžádal stanovisko odborného orgánu na úseku územního plánování - oddělení

územního plánování krajského úřadu. I z tohoto stanoviska, které je založeno ve spisové dokumentaci, podle žalovaného vyplývá, že navržená změna využití území je v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací.

Ze soudního spisu vyplývá, že krajský soud vyšel při svém hodnocení z toho, že žalobou napadené a jemu předcházejícím rozhodnutí stavebního úřadu se týkalo vydání územního rozhodnutí o změně využití území. Návrh proto musel být příslušným stavebním úřadem posouzen z hlediska, zda navrhovaná změna využití je v souladu s platnou územně plánovací dokumentací. To zcela jednoznačně podle krajského soudu vyplývá z ustanovení § 37 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož stavební úřad v územním řízení posoudí návrh z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území, a jeho důsledků, a podle věty za středníkem přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území. Podle prvního odstavce citovaného ustanovení je přitom podkladem pro vydání územního rozhodnutí územně plánovací dokumentace. Teprve v případě, že územní dokumentace pro území zpracována není, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí. Krajský soud dále poukázal na § 41 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož může stavební úřad z podnětu navrhovatele nahradit územní rozhodnutí, které je v právní moci, novým územním rozhodnutím, jestliže se změnila územně plánovací dokumentace nebo jiné podklady pro územní rozhodnutí nebo podmínky v území.

Z právní úpravy tak podle krajského soudu vyplývá, že návrhu, který není v souladu s územně plánovací dokumentací, nelze vyhovět. Závazná část platné územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro každé rozhodování v území, tedy včetně rozhodnutí o navrhované změně využití části takového území.

V této souvislosti krajský soud poznamenal, že závaznou územně plánovací dokumentací je v souzené věci územní plán sídelního útvaru města Písek, schválený dne 27. 6. 1996. Ten plochu, kde se pozemek žalobce nachází, charakterizuje jako návrhovou plochu pro smíšenou funkci. Podle čl. 6 vyhlášky o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Písku smíšená zóna městská - kód SM - M je určena a slouží pro bydlení a umístění ostatních zařízení, které podstatně neruší bydlení. Mezi přípustná zařízení je mj. uváděn maloobchod, zařízení drobné výroby a služeb, ne podstatně rušící bydlení. Krajský soud dále konstatoval, že podle pravomocného územního rozhodnutí vydaného ve věci využití stěžovatelova pozemku dne 15. 5. 1997, č. j. Výst/77/97/Ad, stejně jako podle rovněž pravomocného územního rozhodnutí ze dne 21.6.2001, č. j. Výst/1148/0/200i/Ad.USZR-Rozh., měly být nezastavěné části tohoto pozemku (kromě tenisového kurtu a odstavné plochy) využívány jako užitková a pobytová zahrada. Ze spisů předložených žalovaným podle krajského soudu vyplývá, že stavební úřad i žalovaný jako II. stupně posuzoval návrh na změnu využití části uvedeného pozemku v intencích připomínané právní úpravy, a to právě z hlediska, zda využití pozemku v rozsahu vyznačeném v plánu, k návrhu přiloženém, je v souladu s územním plánem sídelního útvaru Písek. Z protokolu o ústním jednání, jehož se stěžovatel zúčastnil, je také zřejmé, že byl seznámen se stanoviskem orgánu územního plánování Městského úřadu v Písku, které návrh označilo za rozporný s dlouhodobými urbanistickými záměry závazné územně plánovací dokumentace. Seznatelné podle krajského soudu rovněž bylo, že stavební úřad při posuzování návrhu vzal na zřetel v té době probíhající územní řízení ve věci stavby obytného komplexu „A. II“ v dané lokalitě. Podle názoru krajského soudu je rovněž z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, že úřad svůj závěr o rozporu návrhu se závaznou částí územního plánu sídelního útvaru Písek přesvědčivě odůvodnil, např. zdůraznil, že lokalita, v níž se pozemek nachází, je primárně určena k bydlení rezidenčního charakteru, a že navrhované zařízení pro podnikání negativně ovlivní klidovou funkci rozvíjející se nové obytné zóny. Okolnost, že pro svůj závěr úřad využil vyjádření odboru územního plánování, nečiní jeho rozhodnutí podle

krajského soudu nezákonné, neboť se jedná o stanovisko orgánu územního plánování ve smyslu § 12 stavebního zákona. I z odborného vyjádření orgánu územního plánování vyššího stupně, které v řízení o odvolání opatřil žalovaný, podle soudu jednoznačně vyplývá, že požadované využití není v souladu s platnou a závaznou územně plánovací dokumentací, neboť záměr využít pozemek jako manipulační a skladové plochy odpovídá více než termínu „zařízení drobné výroby a služeb nepodstatně rušících bydlení“, které jsou uvedeny jako přípustné u smíšené zóny městské (čl. 6 odst. 1 písm. D/ vyhlášky o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Písku), termínům „sklady a veřejné provozy“, „motoristické služby“, „zařízení průmyslu a služeb všeho druhu“ a měl by proto být situován do zóny výrobních a nevýrobních služeb - živnostenské území, a do zóny průmyslové výroby a technické infrastruktury.

S ohledem na to krajský soud konstatoval, že vyplynulo-li z vyjádření orgánů územního plánování obou stupňů, že stěžovatelem požadovaná změna využití části pozemku nacházejícího se ve smíšené zóně městské je v rozporu s platným územním plánem, pak lze souhlasit se žalovaným, že nebylo možno vydat kladné rozhodnutí a návrh stěžovatele bylo třeba zamítnout.

Ke stěžovatelově námitce, že v rozhodování žalovaného nebylo bráno v potaz sdělení stavebního úřadu z října 1993, krajský soud uvedl, toto stanovisko bylo vydáno ještě před vydáním v době rozhodování platné územní dokumentace, ale především ani z tohoto vyjádření nevyplývá, že přípustné by byly skladové a manipulační prostory, neboť především uvádí, že dotčený pozemek je směřně územním plánem ve výhledu zařazen jako rezerva pro výstavbu rezidenčního bydlení, a že jen výjimečně je připuštěn provoz služeb sloužících výhradně pro potřebu tohoto území. Důvodnou neshledal krajský soud rovněž námitku, že návrh stěžovatele byl zamítnut bez toho, že by stavební úřad zajistil všechny podklady nezbytné pro rozhodnutí, neboť nelze-li návrhu na změnu využití území vyhovět pro jeho rozpor s územně plánovací dokumentací, pak je nadbytečné shromažďovat a posuzovat další podklady.

Proto také krajský soud konstatoval, že vyplývá-li z platné územně plánovací dokumentace, že využití předmětného pozemku pro účely skladování náhradních dílů automobilů a pneumatik není přípustné v zóně městské smíšené, kde se pozemek nalézá, nýbrž že je takový záměr přípustný v zóně výrobních a nevýrobních služeb, nebo v zóně průmyslové výroby, pak nelze žalovanému vytýkat, že nevzal v úvahu další kritéria, na podkladě kterých by pak mohl připustit výjimečné umístění skladových a manipulačních ploch na navrhované části tohoto pozemku. Posouzení, zda navrhovaná změna je či není v souladu s územně plánovací dokumentací, učinil žalovaný i stavební úřad podle názoru krajského soudu v rámci své kompetence a správní uvážení o souladu navrhované změny s platnou územně plánovací dokumentací nevybočilo podle krajského soudu z mezí a hledisek stanovených stavebním zákonem a vyhláškou o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Písku, příslušným orgánem vydanou na základě zákonného zmocnění. Interpretace pojmů obecně závaznou vyhláškou užívaných je v odborných stanoviscích učiněna způsobem, který nelze označit za způsob, který by nebyl v souladu se smyslem a účelem právní úpravy, která má za cíl chránit a zlepšovat životní prostředí a nedopustit, aby řešené území bylo fyzickými a právníckými osobami využíváno v rozporu s dlouhodobými záměry města Písku jako celku.

Ke stěžovatelově námitce podjatosti krajský soud uvedl, že ani skutečnost, že pracovník žalovaného a pracovník stavebního úřadu dříve působili společně na odboru výstavby Okresního úřadu v Písku, nebo že prvně jmenovaný v aktuálním vyjádření odkazuje na své dřívější stanovisko, není důkazem „ovlivnění vedením radnice“. Žádný z nich o žalobcově návrhu navíc věcně nerozhodoval, pouze poskytovali jako odborní pracovníci orgánu územního plánování stanoviska. Obecně také platí, že důvodem vyloučení konkrétního pracovníka správního úřadu

není skutečnost, že již dříve v obdobné záležitosti téhož účastníka rozhodoval, byť v jeho neprospěch. Pracovníci městského úřadu, a nepochybně také krajského úřadu, by mohli být z projednání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by dotyčný úřad, jako jejich zaměstnavatel, měl bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodování vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl případně od něho odvislý majetkový prospěch pro obec nebo město.

Rozsudek byl stěžovateli doručen dne 28. 2. 2007, kasační stížnost byla podána dne 14. 3. 2007.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje námitky, které je podle jejich obsahu možno subsumovat pod důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Vedly ho k tomu následující důvody:

Stejně jako krajský soud i Nejvyšší správní soud vzal za základ svých úvah, že podle ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 50/1976, stavebního zákona, ve znění účinném ke dni rozhodování žalovaného (dále jen „stavební zákon“), bylo lze umísťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o využití území, rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu, rozhodnutí o stavební uzávěře a rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Podle § 37 odst. 1 stavebního zákona je podkladem pro vydání územního rozhodnutí primárně územně plánovací dokumentace jako nástroj územního plánování ve smyslu § 1 a § 2 stavebního zákona. Pouze v případě, že nebyla pro území zpracována územně plánovací dokumentace, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady, skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření apod. Podle § 37 odst. 2 pak stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle § 37 odst. 1 stavebního zákona a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům. Podle § 29 odst. 3 stavebního zákona rovněž platí, že závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Ze všech těchto citovaných ustanovení vyplývá, že primárním cílem územního řízení, a tudíž první otázkou, jíž se musí při rozhodování o žádosti o vydání územního rozhodnutí stavební úřad zabývat, je soulad navrhovaného záměru v území s územně plánovací dokumentací. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že stavební úřad a posléze žalovaný měli zkoumat soulad stěžovatelova návrhu s platnou územně plánovací dokumentací, konkrétně s územním plánem sídelního útvaru města Písku. Sporné je, zda tak žalovaný a stavební úřad učinili zákonným způsobem.

Nejvyšší správní soud s ohledem na takto vymezenou spornou otázku považuje za potřebné nejprve poukázat na to, že podle § 10 odst. 1 stavebního zákona územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce. Podle § 29 odst. 1 pak územně plánovací dokumentace (tedy i územní plán jako jedna z podob) obsahuje závazné a směrné části řešení, přičemž podle odst. 2 a 3 téhož ustanovení platí, že schvalující orgán vymezí závaznou část územně plánovací dokumentace, která se v případě obcí a krajů jako orgánů územního plánování posléze vyhláší jako obecně závaznou vyhláškou.

Jak již bylo v rekapitulační části uvedeno, závazná část územně plánovací dokumentace (vyhlášena jako obecně závazná vyhláška V/22 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Písku ze dne 24. 7. 1997) týkající se pozemku stěžovatele stanoví jako závazný regulativ využití území ve svém čl. 6 písm. D) kód využití území SM - M, tedy smíšené území městské. Podle slovního popisu zásad pro funkční využití smíšené území městské slouží pro bydlení a umístění ostatních zařízení, která podstatně neruší bydlení, přičemž jako přípustné z hlediska využití území jmenuje zmíněný článek obytné budovy, maloobchod, veřejné stravování a ubytování, správu a administrativu, kulturní, sociální, zdravotní a sportovní zařízení, zařízení drobné výroby a služeb (živnosti) ne podstatně rušící bydlení, čerpací stanice pohonných hmot, odstavná a parkovací stání a hromadné garáže, jako podmíněně přípustné zahradnictví a zábavní střediska a jako nepřípustné všechny ostatní výše neuvedené funkce.

Je zjevné, že příslušné ustanovení právního předpisu (obecně závazné vyhlášky), užívá při vymezení obsahu pojmu smíšené území městské sice taxativního výčtu činností a forem využití přípustných a nepřípustných, leč tyto činnosti a formy využití jsou popsány poměrně volnými označeními. Zejména ve vztahu ke stěžovatelem navrhovanému využití použitelný pojem ustanovení čl. 6 písm. D) závazné části územně plánovací dokumentace, tedy „zařízení drobné výroby a služeb (živnosti) ne podstatně rušící bydlení“, je z tohoto pohledu právním pojmem neurčitým. Sporná otázka, jak byla definována výše, se tedy v podstatě redukuje na přezkum toho, jak žalovaný (a před ním stavební úřad) tento neurčitý právní pojem aplikoval na stěžovatelovu žádost.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za potřebné poznamenat, že nejde, jak ve své argumentaci dovozuje krajský soud, o otázku aplikace správní úvahy. Je třeba připomenout, jakkoliv judikatura v této otázce kolísala a užívala oba pojmy začasté jako záměnné, ustálenou pozici právní teorie k rozdílu mezi aplikací právních norem, obsahujících neurčité právní pojmy, a volnou úvahou orgánu aplikujícího právo: *"Mezi postupem orgánu při aplikaci norem s neurčitými právními pojmy a realizační diskreční pravomocí je podstatný rozdíl, i když v obou případech má orgán určitou míru volnosti. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. ...U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku: např. vyslovit zákaz určité činnosti nebo ji jen omezit nebo nechat věci volný průběh."* (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo - obecná část. Praha 1994, s. 45 - 46).

Pokud jde o způsob a limity soudního přezkumu aplikace neurčitého právního pojmu, je nutno především jmenovat rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 9. 1998, č. j. 6 A 85/96 - 24 (publikován pod č. 972/2002 in Soudní judikatura). Ten konstatoval, že určení významu neurčitého právního pojmu je pro správní soud otázkou právní, která plně náleží do jeho kognice. Jestliže by se tedy nesprávným výkladem neurčitého právního pojmu stalo vydané rozhodnutí nezákonným, soud jej zruší. Zpravidla však vadu rozhodnutí správního

orgánu aplikujícího neurčitý právní pojem působí interpretační nečinnost správního orgánu, který sice konkrétní předmět podřadí pod neurčitý právní pojem, ale neobjasní jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daný předmět uvažovanému pojmu odpovídá. V této souvislosti citovaný rozsudek konstatoval, že nepostačí, pokud správní orgán sice nějakou činnost podřadí pod neurčitý právní pojem, ale neobjasní přitom jeho význam a spokojí se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá. Soudu musí být totiž umožněno přezkoumat, zda úvaha odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda jejich hodnocení odpovídalo logickým pravidlům. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí v naznačených směrech pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. V mezích tohoto judikatorního názoru se pohybuje i pozdější nalézací činnost Nejvyššího správního soudu. Zejména je možné poukázat na rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, který vyslovil, že při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, č. j. 4 Azs 4/2003 - 68, pak konstatoval ve vztahu k limitům přezkumu aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem, že soud v tomto případě přezkoumává, zda ve vztahu k danému pojmu byla uplatněna zásada materiální pravdy ukládající správnímu orgánu povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a zda na základě takto zjištěného stavu věci správní orgán dle logických pravidel kvalifikovaně rozhodl.

Přihlížeje k těmto východiskům Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jak stavební úřad, tak i žalovaný při aplikaci neurčitého právního pojmu „zařízení drobné výroby a služeb (živnosti) ne podstatně rušící bydlení“ opřel, jak vyplývá z rozhodnutí a ze spisové dokumentace, o stanovisko orgánu územního plánování. Konkrétně stavební úřad vycházel ze stanoviska Městského úřadu Písek, odboru strategického rozvoje a územního plánování, ze dne 2. 12. 2005, jednak ze stanoviska Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru územního plánování, stavebního řádu a investic ze dne 25. 7. 2005.

První stanovisko v podstatě odkázalo na dřívější postoj v jednom z předcházejících územních řízení ve věci stěžovatele s tím, že zohlednilo i nové skutečnosti obsažené v žádosti, konkrétně návrh stěžovatele na časové omezení aktivity a k němu se vážící souhlas sousedů bydlících v sousedních rodinných domech. K těmto návrhům stěžovatele orgán územního plánování zaujal stanovisko, že závazná část územně plánovací dokumentace ve své definici využitelnosti ploch nerozlišuje mezi dočasným a trvalým novým funkčním využitím pozemků, proto není z hlediska posouzení stěžovatelem navrhované časové omezení relevantní. V dalším pak toto stanovisko odkazuje na již zmíněné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 25. 7. 2005. Rovněž toto stanovisko se týkalo jednoho z předcházejících řízení o stěžovatelově návrhu na změnu využití území (přičemž návrh využití byl formulován obdobně jako plocha pro stání vozidel, manipulační a skladová plocha náhradních dílů a skladová a manipulační plocha pro pneumatiky). Orgán územního plánování v něm provedl velmi podrobné srovnání termínů popisující využití území ve stěžovatelově návrhu s termíny obecně závazné vyhlášky o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Písku. Konstatoval přitom, že zatímco v případě pojmu odstavných a parkovacích stání jde o plný soulad s pojmem územního plánu „odstavná a parkovací plocha“, v ostatních případech jde podle orgánu územního plánování o pojmový soulad pouze přibližný. Poukázal na to, že typ funkčního využití, jak jej definuje kód SM - M, je primárně zaměřen pro bydlení. S tímto vědomím stanovisko poukazuje na to, že i v případě parkovacích a odstavných stání jsou primárně myšlena místa pro parkování vozidel obyvatel dané zóny, nikoliv jako plocha pro svébytný podnikatelský záměr. Výslovně se v tomto kontextu stanovisko přiklání k závěru, že pro účel navrhovaný stěžovatelem územní plán spíše vyčleňuje jiné plochy (typ funkčního využití VS - Ž a P). Závěrem stanovisko tedy konstatovalo, že záměr stěžovatele není v souladu s platnou územně plánovací dokumentací,

byť zároveň vyslovilo úvahu o hypoteticky možných podmínkách, za nichž by mohl soulad záměru s dokumentací nastat. Jak již bylo uvedeno, stavební úřad s přihlédnutím k oběma stanoviskům orgánu územního plánování konstatoval, že z hlediska širších vztahů a dlouhodobých cílů platné územně plánovací dokumentace je záměr stěžovatele situován do rozvojové lokality, jež je primárně určena k bydlení rezidenčního charakteru. Z toho stavební úřad vyvodil, že stěžovatelův záměr do lokality vkládá zařízení negativně ovlivňující klidovou funkci rozvíjející se nové obytné zóny, neplní funkci fyzické bariéry vůči stávajícímu dopravnímu koridoru, a je tudíž v rozporu s dlouhodobými urbanistickými záměry a cíli závazné části územně plánovací dokumentace.

Rovněž žalovaný, jako odvolací orgán, své rozhodnutí opřel o stanovisko orgánu územního plánování (odbor územního plánování, stavebního řádu a investic Krajského úřadu Jihočeského kraje), konkrétně o stanovisko ze dne 31. 7. 2006, č. j. KUJCK 20034/2006 OUPI/2. Stanovisko jednak jasně a přesvědčivě dokládá, že návrh stěžovatel podává opakovaně a ve stejném rozsahu, pouze redukováný o využití území pro autobazar, a odkazuje proto rovněž na sdělení z 25. 7. 2005. Další vývody jsou tedy ve značném rozsahu obdobné předchozímu sdělení. Stanovisko dovozuje, že jde i v případě nové žádosti stěžovatele o činnosti, které jsou s územně plánovací dokumentací v souladu pouze „velmi přibližně“. Opět odkazuje na primární zaměření území pro bydlení. Posuzovaný záměr využití území pro manipulační a skladové plochy náhradních dílů automobilů a pneumatik není podle stanoviska proto v souladu s platnou a závaznou územně plánovací dokumentací.

Z hlediska výše naznačených kritérií soudního přezkumu aplikace neurčitého právního pojmu Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný, jakož i správní orgán prvního stupně, při použití a výkladu neurčitého právního pojmu „zařízení drobné výroby a služeb (živnosti) ne podstatně rušící bydlení“ v zásadě dostal výše vymezeným požadavkům. Jednak vymezil relevantní okruh skutkových okolností (existence územního plánu, charakter současného využití řešeného území, návrh stěžovatele na budoucí využití), akcentací primární povahy bydlení vyložil široce pojaté vymezení přípustného využití území kódu SM – M ve smyslu čl. 6 písm. D) závazné části územního plánu sídelního útvaru města Písku a provedl úvahu směřující k podřazení stěžovatelem navrhované činnosti pod takto vymezený pojem přípustného využití území. Nejvyšší správní soud shledává v tomto smyslu aplikační postup žalovaného dostatečně důvodným a logickým.

Nejvyšší správní soud se především neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že by žalovaný vycházel při svém posouzení z nedostatečných skutkových podkladů. Pokud stěžovatel poukazuje na stanovisko Městského úřadu v Písku z roku 1993, které se k záměru stěžovatele využívat pozemky obdobným způsobem, jak navrhoval v posuzovaném řízení, je třeba konstatovat, že je nelze brát v potaz jako skutečnost relevantní. Jak již bylo výše uvedeno, soulad lidských činností a především staveb s potřebami území lze konstatovat pouze v rámci územní řízení ve smyslu § 32 a násl. stavebního zákona. Stěžovatelova činnost podléhala takovému posouzení i v roce 1993. Pokud tehdejší příslušný orgán na úseku veřejného práva stavebního neposuzoval stěžovatelem zamýšlené jednání v rámci takového řízení, jednal zcela zjevně contra legem. Na zmíněné stanovisko orgánu územního plánování tedy třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu nahlížet jako na excés, který nemohl pro svou protiprávnost založit u stěžovatele legitimní očekávání v kontinuální a nerozpornou činnost veřejné správy ve smyslu § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, byť operuje obdobnými pojmy, jako posléze užívá územní plán sídelního útvaru města Písku z roku 1996.

Skutečnost, kterou ve svých úvahách Nejvyšší správní soud nemůže pominout, je, že stěžovatel kontinuálně (patrně od samého počátku) užívá svůj pozemek způsobem

protiprávním, neboť nikdy k jeho využití ať už jako autobazaru, faktického vrakoviště, místa skladování a prodeje náhradních dílů a pneumatik apod., nebylo vydáno územní rozhodnutí, byť to bylo z hlediska požadavků stavebního zákona nezbytné (srov. ustanovení § 32 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Územní rozhodnutí z roku 1997, na něž se ve svém odůvodnění odvolává krajský soud, povolovalo v řešeném území umístění stavby rodinného domu, squashové haly, hospodářského objektu, seníku, tenisového kurtu, dočasněho skladu a přípojek na inženýrské sítě, přičemž výslovně v podmínce 1) uvádělo, že prodejna ojetých vozů nebude na pozemku umístěna, neboť její umístění a provozování je v rozporu se schváleným územním plánem, a v podmínce 5) definovalo skladovou halu jako dočasné zařízení staveniště. Toto územní rozhodnutí pak bylo sice nahrazeno územním rozhodnutím z roku 2007, jak stěžovatel v kasační stížnosti oprávněně podotýká, ani v něm však není pro stěžovatelovu podnikatelskou činnost na dotčených pozemcích jakýkoliv podklad. Rozhodnutí je totiž koncipováno jako rozhodnutí o umístění stavby zahradního domku a o povolení změny využití pozemku, přičemž ani jedna z 55 podmínek rozhodnutí se nezmiňuje o úpravách, které by umožňovaly realizaci stěžovatelovy podnikatelské činnosti. Pokud pak stěžovatel zmiňuje další územní řízení týkající se umístění stavebních buněk a v jeho rámci pořízený souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, který obsahuje zmínku o existenci přenosných skladovacích regálů, jde pouze o doklad provádění činnosti, která nebyla podložena existujícím územním rozhodnutím, nikoliv o kvalifikovaný úřední souhlas s vykonáváním takové činnosti.

Stejně tak se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatele, že by žalovaný, resp. krajský soud, nepřihlédl i k starším stanoviskům orgánů územního plánování k předchozím návrhům stěžovatele na vydání územního rozhodnutí a nevypořádal se s jejich rozpory. Předně je třeba konstatovat, že zcela zjevně jak stanovisko použité stavebním úřadem, tak stanovisko použité žalovaným, vzalo v potaz stanoviska vzešlá z předcházejících řízení, jak výše vyplynulo, dokonce na ně přímo odkazují. Pokud jde o namítané rozpory především stanovisek nadřízeného orgánu územního plánování, tedy příslušného odboru Krajského úřadu Jihočeského kraje, je třeba poukázat na to, že obě stanoviska shodně konstatovala primární neslučitelnost stěžovatelova záměru s územně plánovací dokumentací. Pokud první stanovisko jako jistou hypotézu vymezovalo, za jakých podmínek by bylo lze případně záměr stěžovatele v území akceptovat, Nejvyšší správní soud shledává, že byly formulovány ve vztahu ke stěžovatelovu záměru provozovat na dotčeném pozemku rovněž klasický autobazar, což je činnost, která by mohla, pro svůj především obchodní charakter, podmíněně odkazovat k pojmu zařízení služeb. Jestliže však v další žádosti stěžovatel od záměru provozovat autobazar upustil, lze jako logické chápat vysvětlení orgánu územního plánování, že tím stěžovatelova činnost nabývá primárně charakteru skladování a manipulace, což je způsob využití území vlastní plochám vymezeným územním plánem v jiných lokalitách. Nejde tedy o situaci, kdy, jak dovozuje stěžovatel, by byl stále novými podmínkami nucen ke změnám svého záměru, které však posléze opět nejsou akceptovány.

V postupu žalovaného Nejvyšší správní soud neshledal ani nepřipustně extenzivní výklad ustanovení územního plánu, který podle stěžovatele má spočívat v absenci posouzení, zda je uvedené omezení nezbytné k realizaci veřejného zájmu. V této souvislosti stěžovatel namítá, že žalovaný nepřihlédl k souhlasu sousedů s jeho činností omezenou na dobu 10 let a že veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů po zvážení všech rozporů a připomínek. S touto argumentací se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Veřejný zájem sledovaný v řešeném území totiž definuje již sám územní plán. Jak již bylo výše uvedeno, podle § 1 stavebního řádu proces územního plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území, čímž vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území,

zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší. Územní plánování, jeho úkoly a činnosti ve smyslu § 2 stavebního zákona a jeho výsledek v podobě územně plánovací dokumentace představuje tedy právě ono zvážení nejrůznějších partikulárních zájmů v území, jehož se stěžovatel dovolává. V rámci územního řízení je pak namísto již „pouze“ rozhodnout, zda je konkrétní činnost v souladu s takto definovaným veřejným zájmem. Pokud by měl v územním řízení příslušný orgán veřejné správy znovu nalézat nějaký „konkrétní“ veřejný zájem, byla by funkce územního plánování popřena.

Konečně pak, pokud jde o stěžovatelovu námitku podjatosti stavebního úřadu, kterou se krajský soud podle názoru stěžovatele dostatečně nezabýval, Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatel v průběhu řízení před stavebním úřadem i před žalovaným námitku podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu nevznesl. Učinil tak až v řízení o žalobě s tím, že odkázal na to, že jednání stavebního úřadu a žalovaného je ovlivněno usnesením rady města Písku, která uložila vedoucím jednotlivých odborů Městského úřadu v Písku provést kroky, jež by vedly „k zamezení nezákonných aktivit stěžovatele v dotčeném území“, a osobním vztahem pracovníků orgánu územního plánování prvního a druhého stupně, kteří poskytovali stavebnímu úřadu a žalovanému stanoviska ke stěžovatelovu návrhu na vydání územního rozhodnutí. Pokud jde o takto formulovaný důvod podjatosti, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatelem udávané skutečnosti pochybnosti o nepodjatosti rozhodujících orgánů veřejné správy ve smyslu § 14 správního řádu nemohou založit. Ve správním soudnictví bylo již v minulosti prejudikováno, že pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec či město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město. Jinak řečeno, pokud by měl Nejvyšší správní soud stěžovatelově námitce přisvědčit, muselo by být podle jeho přesvědčení rozhodnutí orgánu samosprávy motivováno zjevně soukromým zájmem zaměstnavatele. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě není. Pokud jde o tvrzený osobní vztah pracovníka orgánu územního plánování Krajského úřadu Jihočeského kraje a pracovníka orgánu územního plánování Městského úřadu v Písku, lze předně souhlasit se závěrem krajského soudu, že o stěžovatelově návrhu věcně nerozhodovali. Stěžovatel dále dovozuje, že nepodjatost pracovníka krajského úřadu by mohla být dotčena skutečností, že v minulosti pracoval jako podřízený pracovníka Městského úřadu v Písku. V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že sám tento fakt nemůže být oním poměrem k účastníkům řízení, který by zavdával podnět k pochybám o nepodjatosti. Nelze předpokládat, že by pouze na základě skutečnosti, že před určitou dobou byl v současnosti instančně nadřízený funkčně podřízeným v současnosti instančně podřízeného, první druhému nějak stranil. Nenamítá-li stěžovatel jiných vazeb, nelze se domnívat, že by stranil bývalému nadřízenému, u kterého již dlouhou dobu nepracuje, nepodléhá mu organizačně a není na něm finančně či jinak závislý.

Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že krajský soud se namítaných pochybení nedopustil, proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá; úspěšný žalovaný by takové právo měl, ovšem ze soudního spisu Nejvyšší správní soud nezjistil žádné náklady, které by významně přesáhly náklady jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že mu toto právo nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu