



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupen JUDr. Vlastimilem Marhanem, advokátem se sídlem Střelecká 672, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Praga Mineral spol. s r. o.**, se sídlem Náměstí 19, Křinec, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2009, čj. 165096/2009/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2013, čj. 10 A 34/2010 – 84.

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Vymezení věci**

[1] Na pozemcích bývalého cukrovaru Dymokury žalobce manipuluje s uhlím; krátkodobě jej zde ukládá, a to v souvislosti s nezbytnou překládkou paliva na jiný typ železničních vozů či na nákladní automobily. Pozemky si žalobce pronajímá od společnosti Praga Mineral spol. s r. o. (v řízení před správními soudy osoba zúčastněná na řízení).

[2] V *Provozním řádu skládky uhlí* ze dne 19. 8. 2008 žalobce deklaroval, že se skládka nachází v oploceném areálu bývalého cukrovaru na zpevněné ploše o rozloze 7000 m². Při kontrolních prohlídkách provedených Stavebním úřadem Městského úřadu Městec Králové (dále též „stavební úřad“) v průběhu roku 2009 stavební úřad zjistil, že na výše uvedených pozemcích jsou prováděny činnosti bez územního rozhodnutí, ač je k tomu třeba rozhodnutí o změně využití území dle § 76 stavebního zákona. Opatřením ze dne 12. 5. 2009 pak žalobce

vyzval ke zjednání nápravy, a to ve lhůtě třiceti dnů ode dne doručení této výzvy (tj. do 15. 6. 2009). Stavební úřad následně rozhodnutím ze dne 7. 8. 2009, čj. 223-Výst/3407/08 uložil žalobci povinnost do 31. 8. 2009 zjednat nápravu. Současně pozastavil užívání manipulačních ploch k účelu skládkování uhlí.

[3] Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 11. 2009 uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku odvolání zamítl. Shledal, že záměr žalobce měl být posouzen v územním řízení. Uvedl, že ačkoliv je v katastru nemovitostí sporná plocha evidovaná jako plocha manipulační, při posuzování jejího využití je třeba vycházet z kontextu funkčního využití území. Dle katastrální mapy se sporné plochy, na nichž jsou postaveny budovy (využitím převážně pro bydlení a občanskou vybavenost, dále pak zemědělská stavba a jiná stavba), nacházejí v areálu cukrovaru. Manipulační plochy byly původně určeny pro zapsané způsoby využití, tj. pro provoz cukrovaru. Na tyto plochy se při provozu cukrovaru z pole navážel zpracovaný zemědělský produkt. Jen část sporné plochy (přílehlá kotelně cukrovaru) bývala v případě potřeby předzásobená se technologickým palivem před zpracovatelskou sezónou využita pro manipulaci a skladování paliva. To pro potřebu místního provozu, nikoliv provozů místně odlehklých. Bez rozhodnutí o změně využití území nelze ani tvrdit, že využití sporných ploch je z hlediska ochrany životního prostředí a ochrany půdního fondu optimální a v souladu s veřejným zájmem.

[4] Žalobou ze dne 13. 1. 2010 žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného. Městský soud se ztotožnil se závěry žalovaného ohledně způsobu využití sporných ploch. Tvrdění žalobce, že jenom pokračuje v činnostech na pozemcích již dříve provozovaných, posoudil jako liché. Soud konstatoval, že současné využití těchto ploch (rozsáhlé skládkování a přemístování uhlí za účelem následného prodeje dalším odběratelům) je zcela odlišné od využití původního (deponie a manipulace se zemědělskou surovinou a případnými technologickými palivy potřebnými pro provoz cukrovaru). Soud rovněž připustil možnost ohrožení spodních vod a poukázal na nedovolenou manipulaci s odpadem – stavební sutí. Uzavřel, že žalobce změnil využití území, k němuž dle § 76 odst. 1 stavebního zákona potřeboval územní rozhodnutí nebo územní souhlas. Vlastník pozemků Praga Mineral (jediným jednatelem této právnické osoby je právě žalobce) požádal o vydání rozhodnutí o změně využití území. Proto si žalobce byl dobře vědom skutečnosti, že jeho aktivity podléhají povolení v územním řízení. Z uvedených důvodů žalobu zamítl.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti a ve vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel městskému soudu vytýkal, že nesprávně posoudil otázku změny ve využití území. Na sporných pozemcích v katastru označených jako *ostatní plocha – manipulační plocha* byly jak za provozu bývalého cukrovaru, tak nyní stěžovatelem prováděny manipulační práce. Rozhodující je pouze charakter činnosti, tedy manipulace. Z právního hlediska je nevýznamné, k jakému účelu manipulace slouží - zda k zpracování cukrové řepy nebo manipulaci s uhlím či jinou komoditou. Stěžovatelovy činnosti nevyžadují územní rozhodnutí, neboť se nejedná o změnu ve využití území ve smyslu § 77 odst. 1 písm. b) a § 80 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel každopádně neprovádí skládkování uhlí, ale manipulaci s uhlím s eventuální krátkodobou deponií (v souvislosti s nezbytnou překládkou na jiný typ železničních vozů na přílehlé vlečce, jakož i na nákladní automobily). Navíc připomíná, že nikdy neporušoval žádné předpisy na úseku ochrany vod, úseku ochrany přírody, úseku ochrany ovzduší, jakož ani na úseku oddělení odpadového hospodářství.

pokračování

[6] Je chybné spojovat počínání stěžovatele, které je předmětem tohoto řízení, s počínáním vlastníka pozemku společnosti Praga Mineral. Pokud Praga Mineral požádala o změnu využití pozemku, tato skutečnost souvisí s plány na budoucí využití pozemku. Proto nemůže mít žádný vliv na rozhodování v tomto řízení.

[7] Výklad § 76 odst. 1 stavebního zákona provedený správními úřady a posléze i městským soudem považuje stěžovatel za extenzivní a chybný. Vnímá jej jako neoprávněný útok na svobodu podnikání. Stěžovateli vznikají velké škody.

[8] Stěžovatel se domnívá, že správní řízení je proti němu tendenčně vedeno v důsledku aktivit bývalé zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. J. S. Ta za využití rozsáhlých pravomocí dle zákona č. 349/1999 Sb. vyvíjela nátlak na správní orgány, např. aby opakovaně stěžovateli ukládaly pokuty. Se stěžovatelem však z kanceláře veřejného ochránce práv nikdo nikdy nejednal. Úřad informace čerpal výhradně od občanského sdružení Zdravé Dymokury, o. s. sestávajícího z několika občanů obce Dymokury, veskrze sledujících své osobní zájmy vyplývající z jejich vztahu se stěžovatelem.

[9] Žalovaný se ztotožňuje s odůvodněním rozsudku městského soudu. Navíc má za to, že současný způsob využívání manipulačních ploch nemůže svým rozsahem odpovídat původnímu objemu materiálu (ať už rostlinného původu, nebo paliva spotřebovávaného uvnitř areálu) umístěvanému na těchto manipulačních plochách a využívanému pouze pro kapacitně omezenou potřebu cukrovaru. Způsob, kterým stěžovatel pozemky využívá, vyžaduje povolení v rámci územního řízení. Toto stěžovatel neučinil, a proto pozemky využívá neoprávněným způsobem. Ani návrh společnosti Praga Mineral, která zamýšlela změnit způsob využití sporných pozemků, nespĺňoval předpoklady pro vydání kladného územního rozhodnutí o změně ve využití území. Proto toto řízení zůstává přerušeno. Na rozdíl od provozu cukrovaru jsou způsoby nynějšího využití území způsobitelné nepříznivě ovlivnit chráněné zájmy v oblasti ochrany životního prostředí (ohrožení podzemních vod, hluchost, prašnost, nebezpečí požáru) a rovněž je vzhledem k bezprostřední blízkosti obytné zóny možné i ohrožení pohody bydlení. Je nepochybné, že stěžovatel upřednostňuje především své vlastní zájmy a svobodu podnikání před negativními vlivy, které svými činnostmi způsobuje. Proto žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[10] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Ze správního a soudního spisu plyne, že pozemky v areálu bývalého cukrovaru Dymokury (parcely č. 132/2, č. 155/1, č. 155/5, č. 155/13, č. 155/15, č. 733/1) vlastní společnost Praga Mineral. Jediným společníkem a jednatelem této společnosti je od srpna 2008 právě stěžovatel. Ten v srpnu 2008 vybudoval na pozemcích skládku uhlí (stěžovatel tak mj. sám své podnikání definoval v *Provozním řádu skládky uhlí* ze dne 19. 8. 2008). Dle provozního řádu je skládka nezakrytým složištěm tuhých paliv – černého uhlí na volném prostranství o celkové

rozloze 7.000 m² zpevněných ploch. Zahrnuje železniční vlečku, zpevněnou betonovou plochu (vlastní skládka) a mechanizaci, která slouží k vlastní manipulaci (nakládka, vykládka, přemísťování uhlí na skládce). Uhlí je dopravováno a ze skládky expedováno železničními vagony a nákladními vozy. Ze zápisu z šetření České inspekce životního prostředí ze dne 21. 8. 2009 plyne, že se v této době na zkoumaných plochách skladovalo cca 30.000 tun černého uhlí a koksu. V kontrolním šetření stavební úřad zjistil nedostatky ve stávajícím způsobu využití pozemku a stěžovateli uložil povinnost zjednat nápravu. Se stěžovatelem i s vlastníkem pozemků bylo následně vedeno několik správních řízení. Stěžovatel v této věci brojí proti rozhodnutí, kterým mu byla uložena povinnost zjednat nápravu ve věci způsobu užívání předmětných pozemků a kterým mu rovněž bylo pozastaveno užívání manipulačních ploch k účelu skladování uhlí.

[13] Podstatou celé věci je užívání zpevněných a nezpevněných ploch patřících k areálu bývalého cukrovaru k jinému účelu, než ke kterému byly původně určeny. Klíčová právní otázka sporu spočívá v posouzení toho, zda existovaly nutné předpoklady pro zahájení územního řízení ve věci změny využití území.

[14] Dle § 76 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) lze umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení § 80 blíže vymezuje situace, které vyžadují rozhodnutí o změně využití území.

[15] Hlavním cílem územního plánování je dle § 18 odst. 1 stavebního zákona vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Dle § 18 odst. 2 územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Dle § 18 odst. 3 orgány územního plánování koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze zvláštních právních předpisů. Úkolem územního plánování je mimo jiné dle § 19 odst. 1 písm. c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání a dle § 19 odst. 1 písm. e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území.

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že je především podstatné vyhodnotit povahu změny ve využití území, její zasazení do území, její vlivy na životní prostředí, na hospodářský rozvoj území a důsledky existence této stavby pro okolní obydlí. V § 76 odst. 2 stavebního zákona zákonodárce vtělil jako podmínku úspěšně ukončeného územního řízení i povinnost žadatele být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb (srov. přiměřeně též výklad pojmu pohoda bydlení v rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005 – 116, č. 850/2006 Sb. NSS). Při kvalifikaci určitého záměru je tudíž podstatné sledovat potenciální změny ve využití území, které jsou způsobitelné fakticky proměnit dosavadní vnitřní stav a vnější vlivy užívané plochy.

[17] Příslušný stavební úřad rozhoduje dle § 80 stavebního zákona o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie *způsob využití* pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale faktické využití a vnější vlivy určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují. Osoba,

pokračování

kteřá zamýšlí využití území změnit, je proto dle § 86 téhož zákona povinna stavební úřad o vydání takového rozhodnutí požádat.

[18] V areálu bývalého cukrovaru byla zřízená skládka uhlí. V nynějším případě došlo k faktické změně využití území. Kategorie využití evidovaná v katastru nemovitosti se však nezměnila. Stěžovatel tvrdí, že zde s uhlím jen manipuluje a předmětné plochy využívá jen k dočasné deponii nutné k vyložení uhlí z nákladních vlaků, které jej přivezly a následnému naložení do jiných vagonů a na nákladní auta, které uhlí zase odváží pryč. K tomu soud uvádí, že je nesporné, že na pozemcích pod areálem bývalého cukrovaru stěžovatel provozuje trvalé skladiště uhlí. Dle fotografií zaevidovaných ve správním a soudním spise stěžovatel na tomto místě shromáždil skutečně velké množství uhlí (dle dokumentu označeného jako *Chronologický vývoj* se v průběhu měsíce říjen 2009 na skládce kumulovalo více než 100.000 tun navezeného uhlí).

[19] Na tento případ zcela určitě nedopadá výjimka z povinnosti žádat o povolení v územním řízení, stanovená v rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 8. 2009, čj. 7 As 48/2009-79, č. 1970/2010 Sb. NSS. Ačkoliv je areál bývalého cukrovaru urbanisticky uzavřeným prostorem, v němž již při budování cukrovaru proběhlo územní posouzení, haldy skladovaného uhlí evidentně mohou ohrozit veřejné zájmy hájené v územním řízení.

[20] Neobstojí ani argument stěžovatele, že na pozemcích bývalého cukrovaru Dymokury bylo vždy s uhlím manipulováno. Jak správně uvedl žalovaný, k jehož názoru se přiklonil i městský soud, sporná manipulační plocha byla sice určena pro zapsané způsoby využití, tj. manipulace, ale pro původní provoz cukrovaru. Na těchto plochách se prováděla deponie a manipulace se zemědělskou surovinou a případnými technologickými palivy (nemuselo to být zrovna uhlí) pro sezónní potřebu. Stěžovatel však na těchto uhelných plochách provozuje rozsáhlé uhelné hospodářství, které neslouží pro zdejší výrobu a zpracování cukru, ale pro potřebu jiných místně odlehlých provozů. Současný způsob využívání manipulačních ploch navíc neodpovídá původnímu objemu materiálu (ať už rostlinného původu, nebo paliva spotřebovávaného uvnitř areálu) využívanému pouze pro kapacitně omezenou potřebu cukrovaru.

[21] Nejvyšší správní soud má navíc za to, že stěžovatel (jakožto jediný společník a jednatel společnosti, která pozemek vlastní) věděl, že záměr, který v území prosadil, podléhá povolování v režimu územního řízení. Pokud vlastník pozemku požádal o povolení záměru v územním řízení, je více než zřejmé, že stěžovatel musel předpokládat, že realizace skládky uhlí v areálu bývalého cukrovaru vyžaduje rozhodnutí o změně využití předmětného pozemku. Nic na tom nemění ani stížní argumentace, v níž stěžovatel obhájuje žádost vlastníka jeho plány na budoucí využití sporné plochy. Samotný fakt, že totožný člověk v dvojediné roli podnikající fyzické osoby a jediného společníka a jednatele obchodní společnosti v jedné z těchto rolí právo zná a (přínejmenším prozatím bezúspěšně) postupuje dle zákonných pravidel pro realizaci záměrů v území a v roli druhé zákon ignoruje, je pro posouzení věci jistě významný.

[22] Aktuální využití sporných ploch – pozemků uvnitř areálu bývalého cukrovaru - je proto zcela odlišné od využití území za éry provozu bývalého cukrovaru.

[23] Městský soud tedy správně schválil názor žalovaného, že využití pozemků evidovaných jako manipulační plochy je třeba posuzovat v kontextu se souvisejícím funkčním územím - tj. v tomto případě areálem bývalého cukrovaru. V areálu se nacházejí stavby, jež jsou v katastru nemovitostí evidované jako stavby pro bydlení a občanskou vybavenost, dále pak zemědělská stavba a jiná stavba. Je proto zcela nepřijatelné, aby na plochách mezi těmito

stavbami probíhala rozsáhlá manipulace s uhlím, a to bez jakéhokoliv rozhodnutí v územním řízení.

[24] V návaznosti na již vyslovené zdejší soud uvádí, že nelze oddělit povahu činnosti (manipulaci) od účelu, k němuž tato činnost slouží (rozsáhlé přemístování uhlí, nijak nespojené s funkčním využitím původního cukrovaru). Tato stížní argumentace se přičítá veškerým cílům a úkolům, na kterých je územní plánování založeno. Negativní vlivy na okolní prostředí mohly několikanásobně převýšit dosavadní vlivy provozu cukrovaru.

[25] Zdejší soud proto uzavírá, že žalovaný a posléze i městský soud vyložili relevantní ustanovení stavebního zákona a prováděcích předpisů správně. Stavební zákon bezpochyby předpokládá, že v případech takových zásadních změn ve využití musí být záměr změny využití území projednán v územním řízení. Stěžovateli tedy byla správně uložena povinnost zjednat nápravu a taktéž věcně správně pozastaveno užívání manipulačních ploch ke skladování uhlí.

[26] Otázka, zda stěžovatel porušoval či neporušoval sektorové předpisy (na úseku ochrany vod, úseku ochrany přírody, úseku ochrany ovzduší, na úseku odpadového hospodářství) je pro nynější věc bezvýznamná, respektive se s předmětem řízení zcela míjí.

[27] Námitka nezákonnosti posouzení využití území tudíž není důvodná.

[28] Stěžovatel dále správním orgánům a městskému soudu vytýkal, že extenzivním výkladem § 76 odst. 1 stavebního zákona zasáhly do jeho svobody podnikání. Následkem takového zásahu prý jsou velké škody. Nejvyšší správní soud k tomu jen stručně poznamenává, že stěžovatel postupoval v rozporu se stavebním zákonem (viz shora). Správní orgány proto musely veřejný zájem spočívající v ochraně využití území podle stavebního zákona chránit. Stavební úřad ani žalovaný nijak nevybočily z pravomocí jim udělených stavebním zákonem. Pokud stěžovatel uskutečňováním svých podnikatelských záměrů porušoval zákon, nemohla být v žádném případě chráněna jeho svoboda podnikání. Správní orgány postupovaly tak, aby byly protiprávní podnikatelské aktivity stěžovatele potřeny. Tato výtka je proto nedůvodná.

[29] Co se týče argumentů o tendenčnosti správního řízení vedeného proti stěžovateli, tuto námitku stěžovatel opomněl v rámci řízení před městským soudem uplatnit. Proto se jí nyní Nejvyšší správní soud nemůže zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec nezbytně nutného však soud uvádí, že eventuální aktivita zástupkyně veřejného ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv nijak neprokazuje tendenčnost se stěžovatelem vedených správních řízení. Argumentace stěžovatele vede k absurdnímu závěru, podle něhož zákonem předvídaná činnost ochránce zakládá nezákonnost eventuálního souvisejícího správního řízení.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[31] O nákladech řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, soud však žádné náklady, jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil. Proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

pokračování

Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné žádnou povinnost neuložil, nemá proto právo na náhradu nákladu řízení.

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

V Brně dne 30. ledna 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu