



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně:

SILASFALT s.r.o.

sídlem Štěpaňákova 693/14, 719 00 Ostrava

proti

žalovanému:

Krajský úřad Moravskoslezského kraje

sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

za účasti osob zúčastněných
na řízení:

a) **Obec Staré Město**

sídlem Jamnická 46, 738 01 Staré Město

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Kubalou

sídlem Josefa Václava Sládka 35, 738 01 Frýdek - Místek

b) **Ředitelství silnic a dálnic ČR**

sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4 – Nusle

c) **K. M.**

Shodu s prvopisem potvrzuje

d)Z. M.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MSK 57218/2016, ze dne 2. 8. 2017, ve věci žádosti o povolení změny v užívání stavby

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá **právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobám zúčastněným na řízení se právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 25. 8. 2017 u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaný napadeným rozhodnutím částečně změnil rozhodnutí Magistrátu města Frýdku – Místku (dále jen „správní orgán I. stupně“) č. j. MMFM 35502/2016, ze dne 14. 3. 2016, kterým správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně o povolení změny v užívání stavby obalovny asfaltových směsí, a to jednak ve výrokové části ohledně odkazu na ustanovení zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle kterého bylo rozhodnuto a dále část jeho odůvodnění. Ve zbytku, včetně výroku o zamítnutí žádosti, žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně v žalobě tvrdí, že napadeným rozhodnutím byla dotčena na svých právech, a protože zvažuje uplatnění nároku na náhradu škody, je nucena přistoupit k podání správní žaloby.
2. Žalobkyně žalovanému vytkla, že: i) výrokem napadeného rozhodnutí vypustil podstatnou pasáž odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nahradil ji vlastním odůvodněním; podle žalobkyně není přípustné, aby odvolací správní orgán změnil jak výrok, tak odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, ii) žalovaný pochybil, když učinil nové (změněné) odůvodnění prvostupňového rozhodnutí součástí výroku napadeného odvolacího rozhodnutí a formuloval jej tak, jako by bylo vydáno správním orgánem I. stupně; podle žalobkyně je takové rozhodnutí nutno považovat za nepřezkoumatelné, iii) žalovaný suploval činnost správního orgánu I. stupně, když jeho nesrozumitelné rozhodnutí upravil tak, aby dávalo smysl a iv) nepřezkoumatelné je také odůvodnění napadeného rozhodnutí, protože nesplňuje náležitosti uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu a podle názoru žalobkyně nelze konstatovat, že by se správní orgán v rámci odůvodnění řádně vypořádal s podklady pro jeho vydání, dostatečně uvedl úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a zejména též informoval účastníky o tom, jak se vypořádal s jejich návrhy a v odvolání konkrétně formulovanými námitkami a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. V této souvislosti vyjádřila žalobkyně přesvědčení, že ani případná existence závazného stanoviska nezabavuje správní orgán povinnosti vyhovět zákonným požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje

3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Odkázal na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, který umožňuje změnit jak výrok rozhodnutí, tak jeho odůvodnění, aniž by ze zákona vyplývalo, že by se změny jednotlivých částí rozhodnutí vzájemně podmiňovaly nebo vylučovaly. Nesouhlasí ani s tím, že by provedená změna měla za následek nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný přistoupil ke změně odůvodnění z důvodu zlepšení jeho srozumitelnosti a přehlednosti, přičemž vycházel z podkladů a skutečností, které již vyplývaly z obsahu prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný připustil, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s vyjádřením žalobkyně k podkladům rozhodnutí ze dne 2. 2. 2016, má však za to, že uvedená vada nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, protože ve věci bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, což je samo o sobě zákonným důvodem pro zamítnutí žádosti bez potřeby provádět další dokazování, proto nemohlo namítnutým opomenutím v odůvodnění napadeného rozhodnutí dojít k zásahu do práv žalobkyně.
4. V průběhu řízení uvedly osoby označené v záhlaví tohoto rozsudku pod písmeny a) až d), že budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 34 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ke dni vydání tohoto rozsudku se ve věci nevyjádřily.
5. Ze spisu správního orgánu I. stupně sp. zn. MMFM_S 120/2016/OÚRaSŘ/Mac krajský soud zjistil, že žalobkyně oznámila správnímu orgánu I. stupně dne 15. 12. 2015 změnu v užívání stavby v jejím vlastnictví označené jako „Obalovna asfaltových směsí typu ASKOM VS s výkonem 160tun/hod.“ na pozemcích parc. č. X, X a X v katastrálním území Staré Město u Frýdku - Místku. Navrhovaná změna se měla týkat toliko změny (prodloužení) doby trvání dočasné stavby do 31. 12. 2025 (z dosavadního povolené do 31. 12. 2015), aniž mělo dojít ke změně v účelu jejího užívání, provozního zařízení či způsobu výroby ani k rozšíření výroby či změně v činnostech ohrožujících život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí. Správní orgán I. stupně rozhodl usnesením ze dne 4. 1. 2016 o projednání požadované změny v řízení dle § 127 odst. 4 zákona číslo 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), protože dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro vydání souhlasu se změnou v užívání stavby (změna se dotýkala práv třetích osob, nebyla doložena souhlasná stanoviska dotčených orgánů). Ve věci vydalo dne 22. 1. 2016 Ministerstvo dopravy coby dotčený orgán závazné stanovisko, ve kterém vysloveno s požadovanou změnou nesouhlas, protože se stavba nachází v trase připravované dálnice D 48, která je v pokročilé fázi přípravy a s existencí obalovny je možné souhlasit maximálně do doby vyhlášení výběrového řízení na zhotovitele tohoto úseku, nejdéle do 30. 11. 2016. Také Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje vydala dne 25. 1. 2016 negativní závazné stanovisko s odůvodněním, že po provedeném místním šetření ze dne 23. 4. 2015 vyzvala žalobkyni k doplnění podkladů o aktuální hodnocení vlivu hluku z provozu obalovny asfaltových směsí na venkovní chráněný prostor staveb ve smyslu § 30 zákona číslo 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a poskytla jí k doplnění lhůtu do 31. 8. 2015, ale žalobkyně požadované podklady nedoplnila. Nebylo tak aktuálně doloženo, že hluk z provozovny obalovny asfaltových směsí nepřekračuje hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro venkovní chráněný prostor. Žalobkyně v podání ze dne 1. 2. 2016 zúžila předmět své žádosti tak, že nadále žádá o změnu v užívání dotčené stavby toliko do 30. 11. 2016, což je

Shodu s prvopisem potvrzuje

podle jejího názoru v souladu se závazným stanoviskem Ministerstva dopravy. V tomto podání rovněž vytkla závaznému stanovisku krajské hygienické stanice, že zamítavé stanovisko opírá o nedodání podkladů do 31. 8. 2015, což je datum předcházející zahájení stavebního řízení, ke kterému došlo až dne 15. 12. 2015. Správní orgán I. stupně požádal Krajskou hygienickou stanici Moravskoslezského kraje o nové závazné stanovisko s ohledem na zúžení předmětu řízení, na což příslušná krajská hygienická stanice reagovala stanoviskem ze dne 23. 2. 2016, ve kterém opětovně vyslovila nesouhlas se změnou v užívání stavby s odůvodněním, že žalobkyně dosud nedoložila, že jsou dodrženy hygienické limity hluku z provozovny v chráněném venkovním prostoru staveb dle § 30 zákona ochrany veřejného zdraví a nebylo tak možné posoudit, zda provoz nebude mít negativní vliv na hlukovou situaci v dané lokalitě. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 14. 3. 2016 žádost žalobkyně zamítl s odkazem na § 51 odst. 3 správního řádu, což odůvodnil tím, že záměrem by byl dotčen veřejný zájem chráněný zákony číslo 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a číslo 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), protože se podle závazného stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 22. 1. 2016 stavba nachází v trase plánované stavby dálnice D 48. Dále se v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvádí, že předmětný záměr není v souladu s požadavky zákona o ochraně veřejného zdraví (s ohledem na stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 25. 1. 2016 a 23. 2. 2016) a s ohledem na stanovisko Magistrátu města Frýdku – Místku ani se zákonem číslo 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“). Tyto skutečnosti podle závěru správního orgánu I. stupně znemožňují žádosti vyhovět. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, ve kterém předně namítla, že prvostupňové rozhodnutí nesplňuje náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu a dále nepovažuje za přesvědčivé stanovisko Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 22. 1. 2016 (správně 23. 2. 2016 – poznámka krajského soudu). K tomuto stanovisku žalobkyně uvedla, že sama krajská hygienická stanice připouští, že u předmětné obalovny je dle předložené dokumentace možné její fungování a jediným důvodem zamítavého stanoviska je nepředložení hodnocení vlivu hluku z provozovny obalovny na venkovní prostor staveb. V této souvislosti žalobkyně shodně jako v podání ze dne 1. 2. 2016 namítala, že negativní stanovisko je odůvodněno nepředložením hodnocení vlivu hluku z provozovny obalovny na venkovní prostor staveb do 31. 8. 2015, kdy ještě ani neprobíhalo předmětné stavební řízení. Ke stanovisku Ministerstva dopravy žalobkyně uvedla, že ministerstvo nemělo námitky proti dalšímu provozování obalovny do 30. 11. 2016. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení doplnil dokazování o stanovisko Ministra dopravy, který v přípisu ze dne 29. 6. 2016 na podkladě stanoviska rozkladové komise potvrdil předchozí závazné stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 22. 1. 2016. V odůvodnění ministr uvedl, že žalobkyně spíše než obsah závazného stanoviska napadá jeho nesprávnou aplikaci úřadem v zamítavém rozhodnutí. Důvody pro zrušení či změnu závazného stanoviska neshledal. Ministerstvo zdravotnictví České republiky stanoviskem ze dne 18. 5. 2016, č. j. MZDR 48703/2016-4/OZV, podaným z pozice nadřízeného správního orgánu podle § 149 odst. 4 správního řádu, potvrdilo stanovisko příslušné Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 23. 2. 2016. K námitkám žalobkyně uvedlo, že napadené závazné stanovisko bylo vydáno v rámci stavebního řízení zahájeného k návrhu žalobkyně dne 15. 12. 2015, což vyplývá z jeho

odůvodnění. K termínům uvedeným v přezkoumávaném závazném stanovisku ministerstvo uvedlo, že příslušná krajská hygienická stanice v odůvodnění závazného stanoviska uvedla skutečnosti, které předcházely jeho vydání, když žalobkyně podala k příslušné krajské hygienické stanici žádost o vyjádření k oznámení změny v užívání stavby již 24. 3. 2015. Žalobkyni bylo známo, že dotčený orgán vyžaduje předložit podklady o aktuálním hodnocení vlivu hluku z provozovny obalovny na venkovní chráněný prostor staveb ve smyslu požadavku § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví, a vzhledem k tomu, že žalobkyně požadované doklady nepředložila (v termínu do 31. 8. 2015 ani v následujícím období), vydala příslušná krajská hygienická stanice nesouhlasné stanovisko. K námitce žalobkyně, že v závazném stanovisku ze dne 23. 2. 2016 je připuštěna možnost fungování sporné obalovny, se v přezkumném stanovisku ministerstva uvádí, že se jedná o kusou část věty vytrženou z kontextu odůvodnění stanoviska, jejíž uvedení je zkreslující a zcela mění podstatu. V průběhu odvolacího řízení žalobkyně správnímu orgánu I. stupně oznámila podáním ze dne 3. 11. 2016, že k datu 30. 11. 2016 hodlá provoz technologického zařízení definitivně ukončit a do té doby bude činit kroky vedoucí k postupnému útlumu výroby s ohledem na nutnost dodržení veškerých technologických pravidel a požadavků stanovených veřejnoprávními předpisy. V následujícím podání ze dne 5. 12. 2016 žalobkyně oznámila správnímu orgánu I. stupně, že ke dni 30. 11. 2016 byl provoz definitivně ukončen s tím, že v současné době probíhá vyklizení obalovny. O odvolání rozhodl žalovaný způsobem uvedeným v narativní části tohoto rozsudku. Žalovaný jednak změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí tak, že odkaz na § 51 odst. 3 správního řádu nahradil odkazem na § 149 odst. 3 správního řádu a dále výrokem změnil část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak, že vypustil část jeho odůvodnění odkazující na § 51 odst. 3 správního řádu a dále na dotčení veřejného zájmu spočívající v rozporu záměru se zákonem o pozemních komunikacích, silničním zákonem (střet s připravovanou dálnicí D 48), se zákonem o ochraně zdraví a s vodním zákonem a nahradil ji novým odůvodněním, ve kterém odkázal na negativní závazné stanovisko krajské hygienické stanice ze dne 23. 2. 2016 a uzavřel, že pokud v průběhu řízení o žádosti vydá dotčený správní orgán nesouhlasné závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, postupuje správní orgán podle § 149 odst. 3 správního řádu a žádost zamítne. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný sice vyslovil souhlas se závěrem správního orgánu I. stupně o tom, že je třeba žádost žalobkyně zamítnout, ale nesouhlasil s některými částmi jeho odůvodnění, které navíc považoval za nesrozumitelné. Žalovaný správnímu orgánu I. stupně vytkl, že dotčení veřejných zájmů samo o sobě nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti. Tímto důvodem je v projednávané věci nesouhlasné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 23. 2. 2016, které sice správní orgán I. stupně zmiňuje, ale konkrétně neuvádí, že se jedná o nesouhlasné závazné stanovisko, které je zákonným důvodem pro zamítnutí žádosti podle § 149 odst. 3 správního řádu. Změnu výrokové části vysvětlil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí tím, že zatímco § 51 odst. 3 správního řádu upravuje obecně postup správního orgánu, pokud zjistí, že existuje určitá skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, tak § 149 odst. 3 správního řádu konkrétně upravuje postup správního orgánu za situace, kdy je vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět. Proto žalovaný přistoupil ke změně výrokové části a ze shodných důvodů provedl změnu jeho odůvodnění. V odůvodnění napadeného rozhodnutí vyslovil žalovaný dále nesouhlas také s některými dalšími závěry správního orgánu I. stupně, konkrétně uvedl, že důvodem pro zamítnutí žádosti není

stanovisko Ministerstva dopravy ani stanovisko Magistrátu města Frýdku – Místku. K námitkám žalobkyně žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry Ministerstva zdravotnictví uvedenými v jeho přezkumném stanovisku ze dne 25. 5. 2017, jehož podstatné části v napadeném rozhodnutí citoval. Ve zbývajících částech žalovaný napadené prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil. Podle doručenký datové zprávy bylo napadené rozhodnutí doručeno žalobkyni do její datové schránky 2. 8. 2017.

6. Krajský soud po ověření, že žaloba byla podána včas a že je přípustná, posoudil napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.
7. Žalobkyně předně vytýká žalovanému, že změnil prvostupňové rozhodnutí jak ve výroku, tak v jeho odůvodnění, což považuje za nepřipustné a navíc způsob, jakým tuto změnu žalovaný provedl, má podle žalobkyně za následek nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí. Jak se podává z obsahu napadeného rozhodnutí, jehož podstatné části krajský soud citoval výše, žalovaný v napadeném rozhodnutí změnil předně výrokovou část prvostupňového rozhodnutí, a to konkrétně v části týkající se odkazu na právní ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno, když odkaz na § 51 odst. 3 správního řádu z prvostupňového rozhodnutí nahradil odkazem na § 149 odst. 3 správního řádu. Dále žalovaný změnil výrokem část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak, že z tohoto odůvodnění vypustil citaci § 51 odst. 3 správního řádu a úvahy správního orgánu I. stupně o dotčení veřejného zájmu a vlivu stanovisek Ministerstva dopravy a Magistrátu města Frýdku – Místku na zamítnutí žádosti. „Vypuštěnou“ část pak žalovaný nahradil vlastním odůvodněním zaměřeným na obsah nesouhlasného stanoviska příslušné krajské hygienické stanice, citaci § 149 odst. 3 správního řádu a na vysvětlení, že z důvodu nesouhlasného stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 23. 2. 2016 je třeba žádost s ohledem na § 149 odst. 3 správního řádu zamítnout. Námitky žalobkyně směřující proti uvedenému postupu žalovaného nepovažuje krajský soud za důvodné. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. s. umožňuje odvolacímu správnímu orgánu napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit, pokud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné, přičemž odvolacímu správnímu orgánu je dána výslovná možnost změnit také část odůvodnění napadeného rozhodnutí, je-li to zapotřebí k odstranění jeho vad. Krajský soud v Brně již v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, č. j. 29 Ca 221/2008 – 48 (dostupném, stejně jako další rozhodnutí správních soudů uvedené v tomto rozsudku, na stránkách www.nssoud.cz), konstatoval a odůvodnil závěr, že *„správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit drobné vady řízení před správním orgánem 1. stupně, stejně jako drobné vady rozhodnutí v něm vydaného (zde upřesnění výroku o vině žalobce). Došlo-li k takovéto drobné změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s touto změnou se odvolací správní orgán argumentačně řádně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí, k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení nedošlo, a ani dojít nemohlo.“* O takový případ, kdy žalovaný z pozice odvolacího správního orgánu provedl toliko dílčí korekce výrokové části (nikoliv samotného výroku) a odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, se jednalo i v nyní projednávané věci. Nutno zdůraznit, že žalovaný neměnil výrok prvostupňového rozhodnutí o tom, že se žádost žalobkyně o povolení změny v užívání stavby zamítá. K podstatným změnám nedošlo ani v odůvodnění rozhodnutí. Jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný, vycházeli z nesouhlasného závazného stanoviska krajské hygienické stanice. Rozdíly mezi závěry obou správních

orgánů spočívaly v tom, že žalovaný na rozdíl od správního orgánu I. stupně nespatořoval důvody pro zamítnutí žádosti také v dalších závazných stanoviscích (Ministerstva dopravy a Magistrátu města Frýdku – Místku) a že výslovně odůvodnil procesní postup odkazem na § 149 odst. 3 správního řádu, oproti § 51 odst. 3 správního řádu, na který odkazoval správní orgán I. stupně, což se projevilo jak ve změně výrokové části, tak ve změně jeho odůvodnění. Krajský soud má za to, že v těchto případech by bylo vhodnější a přehlednější, aby odvolací správní orgán provedl výrokem toliko změnu výrokové části, kterou by pak vysvětlil v odůvodnění odvolacího rozhodnutí, na druhou stranu citovaný § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za účelem odstranění jeho vad výslovně umožňuje a také komentářová literatura k uvedenému zákonnému ustanovení připouští provedení změny odůvodnění přímo výrokem odvolacího rozhodnutí (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 950 – komentář k § 90). Postup zvolený žalovaným proto nemůže mít sám o sobě za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Něco jiného by bylo, pokud by provedená změna byla na úkor přezkoumatelnosti rozhodnutí nebo pokud by byla v neprospěch odvolatele, popřípadě by mu v jejím důsledku byla nepřipustně odejmuta jedna instance. O žádný z takových případů se přezkoumávané věci nejedná. Z obsahu napadeného rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým správním rozhodnutím ve znění provedených změn je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, z jakých konkrétních důvodů byla žádost žalobkyně zamítnuta. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je rovněž seznatelné, proč má podle názoru žalovaného v tomto konkrétním případě § 149 odst. 3 správního řádu přednost před § 51 odst. 3 správního řádu a z jakých důvodů považoval žalovaný závěry správního orgánu I. stupně ohledně negativního vlivu závazných stanovisek Ministerstva dopravy a Magistrátu města Frýdku – Místku na žádost žalobkyně za nesprávné. Nejedná se ani o situaci, že by žalovaný nahradil výrokem v plném rozsahu rozhodnutí vydané v I. stupni, proto krajský soud nepovažuje na danou věc za přílehlavé závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 2 As 8/2006 – 130, na které odkazovala žalobkyně. Tento rozsudek se navíc zabýval bývalým správním řádem z roku 1967 (zákonem číslo 67/1971 Sb.) a výklady k tomuto zákonu nelze mechanicky přejímat pro účely výkladu správního řádu z roku 2004. Námitky žalobkyně směřující proti postupu žalovaného při provedení změny prvostupňového rozhodnutí proto považuje krajský soud za nedůvodné. Za nepřipadné považuje krajský soud také námitky žalobkyně, podle kterých žalovaný suploval činnost správního orgánu I. stupně. Jak již krajský soud uvedl výše, řízení před správními orgány obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a je proto přípustné, aby odvolací orgán doplnil závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tento názor má oporu v i judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle které může odvolací správní orgán nahradit část odůvodnění orgánu I. stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 1 As 138/2015 - 42 nebo ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013 – 25), což ostatně odpovídá zásadě procesní ekonomie řízení.

8. Za další konkrétněji formulovaný žalobní bod považuje krajský soud žalobní námitku, ve které žalobkyně poukazuje na povinnost správního orgánu odůvodnit své rozhodnutí i v případě, kdy je zde závazné stanovisko znemožňující žádosti vyhovět. V této souvislosti považuje krajský soud za vhodné předeslat, že žalobkyně v žalobě nijak nebrojila proti

tomu, že se v případě rozhodnutí o její žádosti jednalo o rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu ani proti obsahu stěžejního závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 23. 2. 2016, na jehož podkladě správní orgány obou stupňů vybudovaly závěr o zamítnutí žádosti. Soudnímu přezkumu tak zůstala otevřena výhradně otázka, zda odůvodnění rozhodnutí obtočí v porovnání se zákonnými požadavky kladenými na odůvodnění správních rozhodnutí v situaci, kdy správní orgány žádost zamítají podle § 149 odst. 3 správního řádu v návaznosti na nesouhlasné závazné stanovisko. Tato otázka již byla opakovaně řešena v judikatuře správních soudů se závěrem, že je povinností správního orgánu dbát na zákonnost a řádné odůvodnění svých rozhodnutí i v případech, kdy jsou vydána na podkladě závazných stanovisek dotčených orgánů. Správní orgán, který vede řízení je přitom povinen se zabývat úplností určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012 – 84, dostupný na www.nssoud.cz). Naopak posouzení nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu jeho správnosti, protože by to popíralo samotný smysl závazných stanovisek. Podle přesvědčení krajského soudu uvedeným požadavkům odůvodnění obou rozhodnutí v jejich vzájemné souvislosti vyhovuje, a to i s přihlédnutím k námitkám, které žalobkyně proti obsahu závazného stanoviska v průběhu řízení uplatňovala. Žalobkyně totiž od počátku nijak nepolemizovala s požadavkem krajské hygienické stanice na doložení hodnocení vlivu hluku z provozovny obalovny na venkovní prostor ani netvrdila, že by požadované hodnocení dotčenému orgánu v termínu nebo kdykoliv poté dodala. V tomto směru neuplatnila žádné námitky ani v žalobě. Žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí protestovala pouze proti tomu, že dotčený orgán odůvodňuje nesouhlasné stanovisko nepředložením hodnocení vlivu hluku z provozovny obalovny na venkovní prostor do dne 31. 8. 2015, který předcházela zahájení přezkoumávaného stavebního řízení (15. 12. 2015). S touto námitkou se však jak správní orgán nadřízený dotčenému orgánu, tak v konečném důsledku žalovaný, vypořádali. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně o závazné stanovisko příslušnou hygienickou stanicí žádala již 24. 3. 2015, proto je logické, že dotčený orgán prováděl za účelem vydání stanoviska vlastní šetření v návaznosti na žádost žalobkyně a nevázal se až na zahájení stavebního řízení. Stejně tak žalovaný konstatoval, že stěžejní závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 23. 2. 2016 bylo vydáno pro účely předmětného stavebního řízení, což vyplývá z jeho odůvodnění. Proto také tuto námitku žalobkyně považuje krajský soud za nedůvodnou.

9. Další námitky obsažené v žalobě již jsou formulovány natolik obecně, že neumožňují krajskému soudu jejich věcné posouzení. Na tomto místě krajský soud připomíná dlouhodobé a ustálené judikatorní závěry správních soudů, podle kterých míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobkyni u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Současně platí, že pokud žaloba obsahuje alespoň jeden projednatelný žalobní bod, což v této věci bylo splněno, není povinností soudu vyzývat žalobkyni k upřesnění dalších obecně uplatněných žalobních námitek a projedná je v tom stavu, v jakém byly uplatněny. V posuzované věci to platí především pro námitky uvedené v žalobě pod bodem 4), které obsahují pouze citaci náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu a

konstatování, že rozhodnutí je s nimi v rozporu, aniž by žalobkyně konkretizovala, s jakými podklady pro rozhodnutí a s jakými jejími námitkami se žalovaný nevypořádal. Místy dokonce ani nelze seznat, zda žalobkyně hovoří o nepřezkoumatelnosti napadeného odvolacího rozhodnutí nebo prvostupňového. Jedinou konkrétnější námitkou z této části žaloby je námitka zaměřená na obsah odůvodnění správního rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem, se kterou se krajský soud vypořádal v předchozím odstavci. Krajský soud se proto k uvedeným námitkám vyjadřuje pouze obecně tak, že z obsahu spisu a napadeného rozhodnutí nevyplývají žádné vady, které by měly za následek jeho nepřezkoumatelnost či jinou nezákonnost, což již v převážné míře odpovídá závěrům konstatovaným výše. Za nepřezkoumatelné nelze podle přesvědčení krajského soudu považovat ani správní rozhodnutí I. stupně, neboť i z něj jsou patrné důvody, pro které správní orgán I. stupně žádost žalobkyně zamítl. Především platí, že jak správní orgán I. stupně, tak žalovaný vycházel z nesouhlasného stanoviska krajské hygienické stanice, pouze odůvodnění správního orgánu I. stupně o vlivu tohoto stanoviska na zamítnutí žádosti nebyly zcela přiléhavé. Pokud za této situace žalovaný částečné vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí napravil a doplnil, stalo se tak procesně přípustným způsobem. Sluší se dodat, že sám žalovaný ve vyjádření připustil, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí explicitně nevypořádal s vyjádřením žalobkyně ze dne 2. 2. 2016 (správně 1. 2. 2016 – poznámka krajského soudu), krajský soud však v tomto podání neshledal žádnou námitku, kterou by se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval. Žalobkyně v tomto podání kromě zúžení žádosti na dobu do 30. 11. 2016 namítala, že Ministerstvo dopravy a Ředitelství silnic a dálnic nemá výhrad proti dalšímu provozování obalovny do 30. 11. 2016 a že ani vyhlášení výběrového řízení na stavbu příslušného úseku silnice D 48 není překážkou provozování obalovny (což žalovaný v napadeném rozhodnutí uznal a stanovisko Ministerstva dopravy či Ředitelství silnic a dálnic za důvod pro zamítnutí žádosti nepovažoval) a dále polemizoval s daty uvedenými v závazném stanovisku krajské hygienické stanice (23. 4. 2015, 31. 8. 2015), u kterých se žalobkyni nepozdávalo, že předcházejí zahájení přezkoumávaného stavebního řízení. Veškeré uvedené námitky byly v průběhu řízení vypořádány a krajský soud v tomto směru neshledal nic, co by mělo za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

10. Krajský soud uzavírá, že z důvodů rozvedených výše shledal žalobu jako nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
11. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky (žalobkyní a žalovaným) rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. v návaznosti na procesní úspěch obou účastníků. Žalobkyně, která nebyla z procesního hlediska v řízení úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení nemá a žalovanému, který byl podle výsledku sporu ve věci zcela procesně úspěšný, v řízení žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
12. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože jim krajský soud neuložil žádnou povinnost ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. (pouze jim umožnil uplatňovat svá práva v řízení před soudem) a současně krajský soud neshledal žádné důvody zvláštního zřetele hodné, pro které by jim bylo možné výjimečně právo na náhradu nákladů řízení přiznat.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 4. října 2018

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu