



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. Daniela Spratka, Ph.D. v právní věci žalobce **Obce Rokytnice**, se sídlem v Rokytnici čp. 143, zastoupeného Mgr. Janou Zwyrtek-Hamplovou, advokátkou se sídlem v Mohelnici, Olomoucká 36, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, za účasti ZS Pobečví a.s., se sídlem v Rokytnici čp. 360, zastoupeného Mgr. Petrou Hrachy, advokátkou se sídlem v Brně, Cihlářská 19, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 12.3.2012 č.j. KUOK 25057/2012, ve věci stavebního povolení,

takto:

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 12.3.2012 č.j. KUOK 25057/2012, jímž bylo změněno rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 5.12.2011 č.j. MMPr/164835/2011/Mal, kterým bylo vydáno

stavební povolení na stavbu „Rozšíření zemědělské bioplynové stanice Rokytnice II“ umístěné na pozemku parc. č. X v k.ú. Rokytnice u Přerova (dále jen stavba), a to způsobem vymezeným ve výroku napadeného rozhodnutí.

V podané žalobě žalobce namítl tyto žalobní body:

- 1) Žalobní námitky vznášá žalobce z pozice obce, tedy subjektu majícího základ v právu veřejném, kdy ve smyslu ust. § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění (dále jen zákon o obcích) chrání veřejný zájem. Žalobce tvrdí, že záměr stavět povolenou stavbu je v rozporu se zájmy obce jako subjektu práva a občanů obce jako členů společenství obce.
 - 2) Současně jsou důvodem podání žaloby také ohrožená subjektivní vlastnická práva obce.
 - 3) Napadené rozhodnutí je neustojitelné v nově formulované podmínce na str. 1 posledního odstavce, podle které se stavba napřed povolí, postaví a následně se bude zkoumat a ověřovat její hluk. Rozhodnutí je tedy z pohledu žalobce vydáváno „podmíněně“.
 - 4) Žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobce, resp. vypořádal se tak, že správní uvážení je nepřezkoumatelné, přičemž se jednalo o tyto námitky:
 - a) Záměr dané stavby měl být posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v platném znění, podle kterého spadají do rozsahu posuzování všechny projekty, které by mohly mít negativní dopad na veřejné zdraví, rostliny a živočichy, ekosystémy, půdu, ovzduší apod. Posuzovaná stavba nepochybně takovým projektem je.
 - b) Nesouhlas žalobce se změnou technologie během velmi krátké doby, kdy výstupní surovinou pro aplikaci na pozemcích není jen stabilizovaný digestát, ale i separát a fugát.
 - c) Nesouhlas žalobce se změnou vstupních surovin, kdy je doplněn hnůj, jehož použití umožňuje současný provozní řád v rozporu s předloženým dosavadním záměrem.
 - d) Nesouhlas se zvýšením znečištění ovzduší v již tak zatížené oblasti, zvláště v zimním období během inverzního počasí, kdy posuzovaná stavba má vyšší emise výfukových spalín, než obě nyní provozované.
 - e) Zvýšení dopravního zatížení v obci, což se projevilo již během zkušebního provozu.
 - 5) Porušení vlastnického práva obce, jakož i vlastnických práv občanů jakožto členů obce jako veřejnoprávní korporace. Není v zájmu těchto subjektů, aby v obci vznikalo něco, co bude obtěžovat emisemi, zvýšenou dopravou apod. Životní prostředí v obci, přičemž životní prostředí je ústavně chráněnou hodnotou.
 - 6) Povolovaná stavba je v rozporu s evropskými normami a občané mají právo na stejnou ochranu životního prostředí, jako občané jiné země Evropské unie.
 - 7) Napadené rozhodnutí je v rozporu s doporučeními a metodikami Ministerstva zemědělství ČR nazvané „Desatero bioplynových stanic“.
- Žalobce namítl popření ústavně zaručeného práva na samosprávu.

Žalovaný ve vyjádření poukázal na ust. § 112 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen stavební zákon), jímž je upravena zásada koncentrace řízení, jejímž smyslem je soustředit námitky účastníků do určité fáze řízení. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce nevyužil ve stanovené lhůtě práva seznámit se s podklady rozhodnutí, ani nevznnesl žádné námitky. Ty uplatnil teprve v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž netvrdil, že by mu nějaká překážka

bránila uplatnit námitky včas. Současně žalovaný poukázal na to, že v územním řízení sice náleží obci postavení účastníka, a to přímo ze zákona (ust. § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona), jež slouží k tomu, aby obec v územním řízení mohla hájit své zájmy. Ve stavebním řízení však je právní úprava jiná, kdy žalobci zde náleželo postavení účastníka podle ust. § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, tedy jako vlastníkově sousedního pozemku a stavby na něm, kdy je vyloučeno, aby se takový účastník řízení domáhal ochrany práv osob jiných, jejichž samostatná práva přísluší hájit pouze jim a je jejich věcí, zda tak učiní či nikoliv. Současně žalovaný zmínil, že obsah odvolacích námitek žalobce je stejný jako obsah námitek uplatněných v rámci územního řízení proti rozhodnutí o umístění předmětné stavby. Podle ust. § 114 odst. 2 stavebního zákona platí, že k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře, anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží. Stavební zákon úmyslně rozděluje proces povolování konkrétní stavby na řízení o umístění stavby a řízení o povolení stavby, kteréžto instituty nelze zaměňovat a uměle tak rozšiřovat působnost správního orgánu. Oblasti již posouzené v řízení o umístění stavby nemohou být znovu ze stejných hledisek posuzovány v řízení o povolení stavby, a to i s ohledem na právní jistotu stavebníka. Žalovaný současně uvedl, že i přes shora uvedené důvody se zabýval z úřední povinnosti otázkou, zda nedošlo k porušení právních předpisů. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že rozhodnutím Magistrátu města Přerova (dále jen správní orgán I. stupně) ze dne 29.6.2011 č.j. MMP/093883/2011/KJ bylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby „Rozšíření zemědělské bioplynové stanice Rokytnice II“, které nabylo právní moci dne 11.11.2011. Dne 6.5.2011 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost o stavební povolení k uvedené stavbě, jejímž stavebníkem je společnost ZS Pobečví a.s. Opatřením ze dne 16.11.2011 č.j. MMP/157672/2011/Mal bylo oznámeno zahájení stavebního řízení a současně bylo účastníkům řízení sděleno, že se upouští od ohledání na místě samém a ústního jednání a dotčené orgány mohou uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popř. důkazy do 10 dnů od doručení tohoto oznámení. Současně byli účastníci poučeni, že k později uplatněným námitkám či důkazům nebude přihlédnuto. Dále byli účastníci upozorněni, že do tří dnů po provedeném jednání či vypršení lhůty pro vyjádření budou připraveny všechny podklady pro rozhodnutí a účastníci budou mít možnost se s nimi seznámit. Toto opatření bylo žalobci doručeno dne 18.11.2011. Ve stanovené lhůtě své stanovisko podala pouze Státní energetická inspekce, Územní inspektorát pro Olomoucký kraj. Rozhodnutím ze dne 5.12.2011 sp. zn. MMP/164835/2011/Mal správní orgán I. stupně vydal stavební povolení. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 19.12.2011 odvolání téměř shodného obsahu jaký má následně podaná správní žaloba. O odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

Podle ust. § 112 odst. 1 věty první stavebního zákona stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné.

Podle ust. § 112 odst. 2 stavebního zákona od ohledání na místě samém, případě i od ústního jednání může stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. Upustí-li od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popřípadě důkazům nebude přihlédnuto.

Podle ust. § 82 odst. 4 věty první správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Stěžejní žalobní námitka (žalobní bod č. 4) směřuje proti způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s odvolacími důvody, které zamítl jako nedůvodné dle žalobního tvrzení nepřezkoumatelným způsobem. Krajský soud úvodem shodně s žalovaným předestírá především to, že ve smyslu shora citovaného ust. § 112 odst. 1 stavebního zákona je stavební řízení ovládáno koncentrační zásadou, což znamená, že všechny námitky musí být vzneseny ve lhůtě stanovené správním orgánem s tím, že k později podaným námitkám nebude přihlédnuto. Ustálená judikatura správních soudů k zásadě koncentrace stavebního řízení (byla obsažena také v předchozí právní úpravě, tj. v § 61 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) vnímá tuto procesní zásadu tak, že k námitkám proti projednávané stavbě, které účastník stavebního řízení neuplatní ve lhůtě pro to stanovené a ani je neuvede v podaném odvolání proti rozhodnutí o stavebním povolení, správní soud nepřihlédne, pokud se netýkají konkrétního porušení kogentního předpisu hmotného nebo procesního práva [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 18.6.2008 č.j. 9 As 80/2007-66].

V posuzované věci bylo stavební řízení zahájeno oznámením o jeho zahájení ze dne 16.11.2011. Podle obsahu správního spisu žalobce, jemuž bylo oznámení doručeno 18.11.2011, žádné námitky ve stanovené lhůtě nepodal. Neučinil ani důkazní návrhy. Žalobce nevyužil ani práva účastníka řízení nahlížet do spisu nebo seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, i když i o této možnosti byl správním orgánem I. stupně poučen. Na základě uvedeného lze tedy konstatovat, že žalobci byl správním orgánem I. stupně dán prostor pro podání vyjádření ke správnímu řízení i k podkladům rozhodnutí. Bylo pouze na něm, zda

tohoto svého práva využije či nikoliv. Žalobce žádná tvrzení v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně neučinil a svá procesní práva nerealizoval.

Současná právní úprava stavebního řízení, jakož i obecně správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ust. § 82 odst. 4 správního řádu skutečně posiluje zásadu koncentrace řízení (v posuzované věci zásadu vtělenou do ust. § 112 stavebního zákona), čímž zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů, tak účastníků řízení. Tomuto smyslu odpovídá i judikatura správních soudů. Lze zmínit např. rozsudek NSS č.j. 1 As 96/2008-115, v němž se uvádí, že *„je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně“*. Ve stejném rozsahu pak zásada koncentrace řízení platí v návrhovém řízení nejen pro žadatele, ale také pro ostatní účastníky řízení. Tuto skutečnost lze dovodit ze zásady rovnosti účastníků řízení stanovené v § 7 správního řádu, podle kterého platí, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Těmito dotčenými osobami se přitom myslí především účastníci řízení. Koncentrační zásada tak dopadá na všechny účastníky v rámci jednoho řízení stejnou měrou.

Na základě shora uvedeného se lze ztotožnit s názorem žalovaného, že koncentrační zásada prostupuje celým stavebním řízením. *Obecně je vyloučeno, aby účastník řízení uplatňoval v odvolání samém nebo v průběhu odvolacího řízení (§ 86 odst. 3) takové skutečnosti a důkazy, o kterých zcela nepochybně věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je tam bez potíží uplatnit – že tomu tak opravdu bylo, nemusí prokázat správní orgán; lze předpokládat, že účastníci řízení budou jak v samotném odvolání, tak i v průběhu odvolacího řízení uplatňovat nové skutečnosti, které dosud neuplatnili a pokud se tak děje v rozporu s § 82 odst. 4, je na správním orgánu, aby to prokázal* (JUDr. Josef Vedral, Ph.D., RNDr. Ivana Hexnerová: Správní řád komentář, druhé aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012, str. 725). V posuzované věci má krajský soud obsahem správního spisu za prokázané, že žalobce o skutečnostech, jejichž tvrzení je obsahem odvolání, věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je tam bez potíží uplatnit, přesto tak neučinil. Krajský soud zde má na mysli především námitky vztahující se k vlivu stavby na životní prostředí, změně technologie v rozsahu vstupních a výstupních surovin a dopravního zatížení obce. Neopomenutelným důvodem postupu žalovaného při posouzení odvolacích námitek je také ust. § 114 odst. 2 stavebního zákona, který jednoznačně stanoví, že k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, se v následném stavebním řízení nepřihlíží. Obsahem územního rozhodnutí ze dne 29.6.2011 č.j. MMPř/093883/2011/KJ, které je součástí správního spisu, má krajský soud za prokázané, že zcela identické námitky, uvedené žalobcem v odvolání v nyní posuzované věci [odpovídají také doslovně žalobním námitkám vymezeným v žalobním bodě 4 pod písm. b) – e)], vznesl žalobce v územním řízení. Žalovaný proto zcela po právu rozhodl, že se těmito námitkami zabývat nebude. Pokud jde o námitku uvedenou v žalobním bodě 4 pod písm. a), poukazuje krajský soud na rozsudek NSS ze dne 8.9.2011, č.j. 1 As 83/2011-565, v němž

bylo vysloveno, že námitky proti stanovisku k posouzení vlivu záměru na životní prostředí se rovněž uplatňují v územním řízení, neboť se obsahově vážou k umístění stavby. Také ohledně této námitky byl proto postup žalovaného souladný s právní úpravou i konstantní judikaturou.

K žalobním bodům 1), 2), 5) a 6) a k námitce, že bylo porušeno právo na samosprávu, krajský soud shodně s žalovaným uvádí, že tyto námitky, v nichž žalobce vystupuje jako obec ve smyslu ust. § 2 odst. 2 zákona o obcích, tj. jako veřejnoprávní korporace, která chrání veřejný zájem v rámci rozvoje svého území a potřeby občanů, v posuzovaném řízení nemají své opodstatnění, když obec má právo vystupovat jako veřejnoprávní korporace pouze v územním řízení, jak vyplývá z ust. § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nikoliv však v řízení stavebním, kde je okruh účastníků vymezen v ust. § 109 stavebního zákona odlišně a subjekt žalobce v tomto řízení vystupoval nikoliv z pozice veřejnoprávní korporace, ale z pozice vlastníka sousedního pozemku a stavby na něm umístěné hájícího vlastní subjektivní práva. Proto ani v soudním řízení správním nelze uplatňovat jiné námitky, než ty, jimiž žalobce hájí svá práva a oprávněné zájmy, jakožto vlastník sousední nemovitosti. Z tohoto hlediska jsou pak shora označené žalobní body zcela nepřipadné a krajský soud se jimi zabývat nemohl.

Žalobní bod č. 5) namítající porušení ústavního pořádku, a to čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), považuje krajský soud za natolik obecně zformulovaný, že se jeho důvodností nelze zabývat, neboť jeho formulací nebyl stanoven ani rámcově rozsah soudního přezkumu. Jakkoliv by vzal soud v úvahu pouze tu část žalobního bodu, kterou uplatňuje žalobce jako vlastník sousední nemovitosti, je formulována ve zcela obecné rovině úpravy práva vlastnictví v Listině, aniž by žalobce uvedl, v čem konkrétně bylo jeho vlastnické právo zkráceno. Žalobcův odkaz na ohrožení životního prostředí v obci ve své naprosté obecnosti bez jakéhokoli vymezení skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nedává žádný prostor pro soudní přezkum. Soud není oprávněn ani povinen vyhledávat v napadeném rozhodnutí či obsahu správního spisu možné nezákonnosti a nahrazovat tak projev vůle žalobce a doplňovat nedostatečná žalobní tvrzení, jelikož by tím porušil nejen dispoziční zásadu, kterou je správní soudnictví ovládáno, kdy subjektem určujícím rozsah soudního přezkumu je zásadně žalobce, ale i zásadu rovnosti účastníků před soudem.

Žalobní bod č. 7) směřuje k přezkumu dodržení metodického pokynu ministerstva zemědělství označeného „Desatero bioplynových stanic“. Vzhledem k tomu, že se nejedná o obecně závazný předpis, ale o interní předpis vydaný v rámci rezortu ministerstva zemědělství, nepřísluší krajskému soudu posuzovat jeho obsah a aplikaci v souvislosti s přezkumem zákonnosti napadeného rozhodnutí. Navíc se i v tomto případě jedná o námitku, která mohla být žalobcem uplatněna v řízení před správním orgánem I. stupně. Její uplatnění až v rámci správní žaloby je porušením zásady koncentrace řízení se všemi důsledky z toho plynoucími, jak již bylo uvedeno výše.

Jediným žalobním bodem, který tak lze bez výhrad a omezení vypořádat, je žalobní bod č. 3), v němž žalobce namítá „neustojitelnost“ podmínky, kterou vymezil žalovaný v rámci změny rozhodnutí ve výroku napadeného rozhodnutí v posledním odstavci na str. 1. Jedná se o nově stanovenou podmínku pro provedení a užívání stavby č. 12 spočívající v tom, že před vydáním kolaudačního souhlasu bude orgánu ochrany veřejného zdraví předložen protokol s výsledky měření hluku v provozu bioplynové stanice včetně jejího rozšíření, a to za chodu všech stacionárních zdrojů hluku, v noční době vzhledem k nejbližší obytné zástavbě. Žalobce namítl, že takto formulovanou podmínku nelze akceptovat, když stavba je nejprve podmíněně povolena, pak bude postavena a teprve následně se bude zkoumat a ověřovat její hluk. Krajský soud tento žalobní bod důvodným neshledal. Obsahem správního spisu má za prokázané, že tato podmínka má svůj výraz v požadavku Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje vyjádřeném v jeho souhlasném závazném stanovisku ze dne 17.3.2011 č.j. M3PR497S/2011, když právě tímto požadavkem podmínil tento dotčený orgán státní správy svůj souhlas s projektovou dokumentací k předmětné stavbě. Jelikož správní orgán I. stupně opomenul tuto podmínku učinit součástí výroku prvostupňového rozhodnutí, žalovaný v rámci odvolacího řízení tento nedostatek napravil změnou výrokové části rozhodnutí. Krajský soud k tomuto žalobnímu bodu dále podotýká, že obecně v rámci podmínek stanovených stavebními povoleními bývají běžně formulovány podmínky následného zkoumání a ověřování některých negativních vlivů povolované stavby na okolí, jako je např. hluk, emise apod., neboť mnohdy až faktický chod stavby včetně všech zdrojů negativních účinků na okolí mohou být předpokladem konečné úpravy různých limitních hodnot provedené v rámci kolaudačního souhlasu pro realizovanou stavbu. Takovému cíli běžně slouží institut zkušebního provozu upravený v § 124 stavebního zákona.

Jelikož krajský soud neshledal žalobu důvodnou, podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když procesně úspěšnému žalovanému podle obsahu soudního spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v této věci nevznikly.

Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., podle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil anebo na návrh z důvodů hodných zvláštního zřetele. Podle obsahu soudního spisu žádná taková skutečnost v posuzované věci nenastala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

V Ostravě dne 5. června 2014

JUDr. Monika Javorová

předsedkyně senátu