



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce J. S., zastoupeného JUDr. Karlem Sochořem, advokátem se sídlem Na Hradbách 2632/18, Ostrava, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. října 2007, č. j. 22 Ca 251/2006 - 19,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. října 2007, č. j. 22 Ca 251/2006 - 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru strategického rozvoje kraje ze dne 18. 5. 2006, č. j. KUOK/494062006-2/500. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru stavebního ze dne 12. 4. 2006, č. j. ÚSO/2060/2005/Ob. Rozhodnutími obou správních orgánů bylo stěžovateli, jakožto vlastníkově budovy č. p. 830 a stavební parcely č. 926 a pozemkové parcely č. 184/1 v katastrálním území Hodolany, v obci Olomouc, odepřeno postavení účastníka správního řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby „Distribuční centrum Kaufland, ul. Přerovská, Olomouc“.

Krajský soud v Ostravě dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že okruh účastníků územního řízení je vymezen v § 34 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dané zákonné ustanovení ve vztahu k osobám vlastním sousední nemovitosti interpretoval s přihlédnutím

k relevantní judikatuře Ústavního soudu tak, že se jedná o případ umožňující správnímu orgánu užít správní uvážení. Na podkladě tohoto závěru se tedy soud omezil na přezkoumání otázky, zda žalovaný při užití správního uvážení nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Soud dospěl k závěru, že žalovaný ve svém rozhodnutí „*poměrně podrobně uvedl, které skutečnosti byly podkladem jeho rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení*“. Soud dále uvedl, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že žalovaný nevzal v úvahu pouze vzdálenost mezi nemovitostmi ve vlastnictví žalobce a zamýšlenou stavbou, ale také soulad navrhované stavby s platným územním plánem, situování stavby v blízkosti dálniční sítě a rychlostní komunikace. Jako logický a přesvědčivý vyhodnotil též závěr stavebního úřadu, že naprostá většina dopravy bude směřovat na nový dálniční obchvat. Žalovaný tak dle soudu nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení.

K tvrzení žalobce (stěžovatele) týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soud uvedl, že rozhodnutí prvoinstančního a odvolacího orgánu je nutné považovat za jeden celek. Pokud stěžovatel nevzněl v odvolání nové námitky či argumentaci týkající se závěru prvoinstančního orgánu, stačí, pokud se žalovaný jako odvolací orgán se závěry orgánu I. stupně výslovně ztotožnil. Soud v neposlední řadě dovodil, že žalovaný se věcně zabýval námitkami žalobce o dotčení jeho vlastnického práva. Odvolací orgán nebyl povinen provést měření hluku, protože by nebylo způsobilé doložit, že v důsledku zahájení provozu distribučního centra dojde k podstatnému zvýšení dopravy a tím i nárůstu hluku.

II.

Proti výše uvedenému rozsudku podal stěžovatel včasnou kasační stížnost, doplněnou podáním ze dne 11. 1. 2008, v níž tvrdí důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že jelikož se jedná o umístění stavby v souladu s územně plánovací dokumentací, nemůže tak být stěžovatel dotčen na svém vlastnickém právu. Dle stěžovatele je nezbytné vzít v úvahu i zprostředkovaný vliv stavby na velmi široké okolí. Stěžovatel dále brojí proti názoru soudu, že správní uvážení správních orgánů je v souladu s pravidly logického usuzování, neboť nelze dle stěžovatele hodnotit zamýšlenou stavbu izolovaně, ale jen s přihlédnutím k jevům generovaným umístěním stavby (tj. zvýšení automobilové dopravy). Stěžovatel dále napadá závěr soudu, že veškerá doprava související s provozováním zamýšlené stavby bude odvedena na nový dálniční obchvat s výjimkou zásobování obchodního centra Kaufland v Olomouci, tj. že dopad zvýšeného provozu v podobě hluku bude na obytnou zástavbu minimální. Dle stěžovatele totiž vzhledem k absenci východní tangenty (tuto skutečnost soud nevzal v úvahu) budou po komunikaci I/55 směřovat do města též zásobovací vozidla minimálně pro obchodní centra v Bruntále a Krnově. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na studii dopravního řešení zpracovanou Ing. M. U. v listopadu 2005, označenou jako „Distribuční centrum Kaufland Olomouc, Přerovská ulice“, která byla podkladem pouze zjišťovacího řízení prováděného dle zákona č. 100/2001 Sb., nikoliv územního řízení, z níž vyplývá, že kolem nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele bude projíždět rozhodně více než 1 - 2 nákladní automobily, většinou několik set automobilů osobních i nákladních. Dle této studie si provozování zamýšlené stavby vyžádá denní příjezd 285 vozidel, z nichž bude asi

190 nákladních, přírůstek pohybu na komunikační síti bude cca. 570 vozidel. Na závěry studie se odvolává též průvodní a souhrnná zpráva k územnímu řízení, přičemž tato souhrnná zpráva neobsahuje určitý odkaz na tuto studii. Závěr o zvýšení frekvence dopravy, z něhož vycházel soud, se tak neopírá o žádný odborný podklad.

Stěžovatel kritizuje postup navrhovatele územního řízení společnosti Alkona Incest CZ a.s. (dále také „navrhovatel“), totiž že je realizace Distribučního centra Kaufland rozdělena do několika samostatných etap, které jsou posuzovány každá zvlášť. Tímto dochází k umělému administrativnímu snižování předpokládaných vlivů částí distribučního centra na životní prostředí. Distribuční centrum jako celek by totiž v souhrnu všech etap představovalo i z hlediska rozhodování o umístění stavby mnohem větší zátěž na životní prostředí než součet hodnot dílčího posuzování. Toto má za následek, že nemůže stěžovatel účinně hájit svá práva jako účastník územního řízení. Konečně stěžovatel uvádí, že zvýšení hlučnosti v důsledku zhuštění dopravního provozu před jeho nemovitostmi bude mít negativní vliv na jednu ze složek vlastnického práva, tedy právo věc užívat. Zvýšená hlučnost totiž znepříjemňuje pobyt v domě určenému k bydlení (relaxaci po práci) a negativně ovlivňuje zdravotní stav osob pobývajících v nemovitosti.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože soud k žalobní námitce č. 4 pouze uvedl, že nelze správnímu orgánu vytýkat, že navržené důkazy neprovedl, aniž by tento závěr jakkoliv odůvodnil.

Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud stížností napadený rozsudek zrušil a vrátil věc k dalšímu projednání.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil přípisem ze dne 28. 1. 2008. Podle něj stěžovatel nebyl účastníkem územního řízení z důvodu, že zamýšlenou stavbou nemůže být přímo dotčeno vlastnické právo stěžovatele k nemovitostem v jeho vlastnictví. Vzdálenost mezi zamýšlenou stavbou a nemovitostmi stěžovatele činí cca. 2,5 km, doprava se může vzhledem k několika křižovatkám umístěným mezi distribučním centrem a nemovitostmi stěžovatele rozprostřít i na ostatní komunikace, přičemž nelze určit, že by případné zvýšení hluku před obytným domem stěžovatele bylo způsobeno dopravou směřující do distribučního centra. K námitce stěžovatele uplatněné v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť neuvádí, které základní principy a jaký smysl správního řízení by mohly být porušeny, pokud by jako účastníci řízení o umístění stavby byli připuštěni i vlastníci nemovitostí nacházejících se ve značné vzdálenosti od umísťované stavby, žalovaný uvedl, že tím měl na mysli zejména zásadu hospodárnosti a rychlosti řízení. Žalovaný nepovažoval za nutné specifikovat v odůvodnění svého rozhodnutí jednotlivé zásady správního řízení uvedené v § 3 správního řádu.

III.

Kasační stížnost je důvodná.

III/a

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud neuvedl, proč nebyl žalovaný povinen provést navržené důkazy. Jedná se o bod podřaditelný pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že „nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí spočívá buď v tom, že rozhodnutí vykazuje takové textové a formulační nedostatky, že z obsahu textu není dostatečně zřejmá souvislost s příslušnými podklady pro rozhodnutí, nebo příp. v tom, že i jinak text rozhodnutí obsahuje nejasné, rozporné či jiným způsobem nesrozumitelné údaje. Nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je potom třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí, a možný dopad je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí“ (viz rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2005, č. j. 4 Azs 300/2004 - 36, dostupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě zjistil, že soud v jeho odůvodnění uvádí jednotlivé skutečnosti, z nichž dle soudu vyplývá, že se žalovaný a správní orgán I. stupně dostatečně zabývali a vypořádali s věcnými námitkami stěžovatele, jimiž hodlal prokázat, že může být zamýšlenou stavbou přímo dotčen na svém vlastnickém právu. Pokud jde o námitku, že krajský soud neprovedl důkaz doklady o měření hluku zhotovených v souvislosti s územním řízením o umístění jiné stavby („obchodní centrum prodejen nepotravinářského charakteru, ul. Rolsberská, Olomouc“), pak soud uvedl, že tyto důkazní prostředky nejsou způsobilé prokázat, že v důsledku provozu zamýšlené stavby (distribučního centra) dojde k podstatnému zvýšení dopravy a nárůstu hluku u jeho nemovitostí (str. 6 napadeného rozsudku, č. 1. 24 soudního spisu). Krajský soud srozumitelně a v dostatečném rozsahu odůvodnil, proč neshledal stěžovatelův žalobní bod důvodným. Jestliže soud uvedl, že navrhované důkazní prostředky jsou zcela zjevně neschopné prokázat jistou skutečnost, tedy nárůst hluku v souvislosti s realizací zamýšleného stavebního záměru, pak závěr soudu o nedůvodnosti námitky netrpí nedostatkem odůvodnění. Tato námitka je proto nedůvodná.

III/b

Ostatní námitky stěžovatele směřují proti rozhodnutí žalovaného, a lze je tedy zařadit pod důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že těžiště provedeného správního i soudního řízení leží ve výkladu tehdy platného § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dle něho je *účastníkem územního řízení o umístění stavby a o využití území navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena*.

Smyslem a účelem uvedeného ustanovení je vymezení okruhu účastníků územního řízení způsobem odlišným od obecného vymezení účastníků správního řízení dle § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád. Územní řízení je zvláštním druhem správního řízení a pro splnění jeho účelu a ochranu práv třetích osob je vhodné brát zřetel na specifika územního řízení. Jedním z oněch zvláštností je, že umístěním stavby v území může dojít *de*

facto k zásahu do oprávněných zájmů třetích osob, v terminologii stavebního práva označovaných jako tzv. sousedé, resp. vlastníci sousedních nemovitostí. Pod vlivem judikatury Ústavního soudu ČR nabyl institut souseda takové podoby, aby umožnil účinné uplatňování práv a zájmů všech vlastníků nemovitostí, kteří by mohli být umístěnou stavbou přímo dotčeni na svém vlastnickém či jiném právu, již ve fázi rozhodování o umístění stavby v území.

Prvním předpokladem pro naplnění definice účastníka řízení (tzv. souseda) je existence vlastnického nebo jiného práva k pozemku nebo stavbě; tento předpoklad stěžovatel nepochybně splňuje. Druhým elementem je potence plánované stavby přímo se dotknout vlastnického či jiného práva stěžovatele k pozemku nebo stavbě.

Stěžovatel považuje sám sebe za osobu, která může být územním rozhodnutím (resp. změnou územního rozhodnutí) přímo dotčena na svém vlastnickém právu. Z nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 (č. 96/2000 Sb.), a nálezu ze dne 3. 8. 2000, sp. zn. II. ÚS 59/99 (Sb. ÚS sv. 19, str. 107), vyplývá, že správní orgán musí posoudit v konkrétním případě dané okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích dopadech na okolí a přistupovat k určení okruhu účastníků řízení individuálně. Ústavní soud dále uvedl, že pouze extenzivní výklad § 34 odst. 1 stavebního zákona lze považovat za souladný s ústavním pořádkem (viz náleze ÚS ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, Sb. ÚS sv. 37, str. 97, obdobně též rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70, www.nssoud.cz). Jak k tomu uvádí relevantní právní doktrína, nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/99 „*se obsah pojmu soused zásadně změnil tak, že dnes tento pojem vlastně nemá žádný obsah, neboť sousedem může být v řízeních podle stavebního zákona kdokoliv, i velmi vzdálený soused jako vlastník velmi vzdáleného pozemku nebo stavby.*“ (Malý, S. Nový stavební zákon s komentářem. Praha, ASPI 2007, str. 113). Současně se právní doktrína shoduje i na tom, že „*přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu (např. velkosklad, který bude zásobován denně příjezdějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti okolních staveb a pozemků apod.)*“ (tamtéž, str. 113).

Krajský soud při výkladu nyní analyzované normy nesprávně dovodil, že se jedná o právní normu ovládanou správním uvážením. Citovaná právní norma totiž obsahuje tzv. neurčitý pojem („*osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena*“). Nejvyšší správní soud se k institutu neurčitých pojmů vyjádřil např. v rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 78/2006 - 95, dostupný na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „*jejich definování v právních předpisech pro jejich povahu samu není vhodné, dokonce ani možné. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli*“ (srov. k tomu shodně také např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, č. 701/2005 Sb. NSS).

Rozdíl mezi neurčitým pojmem a správním uvážením spočívá v tom, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitou skutkovou podstatu lze podřadit pod neurčitý pojem obsažený v právní normě, nemá již prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků

(srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007 - 56, www.nssoud.cz). Jinými slovy pokud by správní orgán dospěl k závěru, že určitý jednotlivec může být umístěním stavby zasažen na svém vlastnickém právu, pak je správní orgán povinen přibrat tohoto jednotlivce jako účastníka řízení. Správní orgán má jistou volnost v interpretaci neurčitého pojmu, a tedy i hodnocení jednotlivých skutečností při subsumpci skutkového stavu pod hypotézu právní normy, je však absolutně vázán, pokud jde o právní následky (obdobně rozsudek NSS ze dne 21. června 2007, č. j. 1 As 49/2006 - 96, www.nssoud.cz).

Rozsahem soudního přezkumu aplikace neurčitých pojmů správními orgány se zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62 (www.nssoud.cz), v němž uvedl, že *„soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřípustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.“* Pokud jde o přezkum správního uvážení, pak NSS judikoval, že *„samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry“* (rozsudek ze dne 24. 11. 2005, č. j. 6 Azs 304/2004 - 43, www.nssoud.cz). Z výše uvedeného vyplývá, že soudní přezkum aplikace neurčitých pojmů i správního uvážení je obdobný, záměna neurčitého pojmu se správním uvážením ze strany krajského soudu tak nemůže mít vliv na zákonnost řízení před soudem ani hodnocení zákonnosti správního rozhodnutí.

III/c

Nejvyšší správní soud se bude po provedeném exposé rozsahu přezkumu, k němuž byl povinen krajský soud přistoupit, dále zabývat jednotlivými námitkami stěžovatele.

a)

Pokud jde o námitku stěžovatele, že pouhá skutečnost, že zamýšlená stavba je v souladu s územním plánem, neznamená, že nemohou být dotčena práva a chráněné zájmy stěžovatele, je tato nedůvodná. Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, konkrétně rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 12. 4. 2006, č. j. ÚSO/2060/2005/Ob, že soulad stavby s územním plánem sídelního útvaru města Olomouce byl pouze jedním z prvků, které vzal stavební úřad, potažmo žalovaný, v úvahu při posuzování otázky, zda je stěžovatel účastníkem územního řízení či nikoliv. Dalšími elementy bylo umístění stavby v blízkosti dálniční sítě a rychlostní komunikace, vzdálenost od nemovitostí stěžovatele, vzdálenost nejbližšího chráněného prostoru z hlediska ochrany před hlukem a vibracemi, vzdálenost inženýrských sítí plánované stavby. Teprve na základě posouzení všech těchto skutečností dospěl stavební úřad k závěru, že vlastnické právo stěžovatele není zamýšlenou stavbou dotčeno.

b)

Stěžovatel dále namítá, že správní orgán překročil meze správního uvážení, neboť jeho závěry nejsou v souladu s pravidly logického uvažování, předmětný stavební záměr nelze hodnotit izolovaně, nýbrž s přihlédnutím k jevům, které sám generuje, jako je zvýšení hustoty dopravy v okolí distribučního centra. S výše uvedeným souvisí námitka stěžovatele o nesprávnosti závěru správního orgánu, dle něhož budou po ulici Přerovské a Rolsberské projíždět v souvislosti s provozem distribučního centra pouze 1 - 2 nákladní vozidla, zbytek po novém dálničním obchvatu města. Skutečnost, že nedojde k citelnému zvýšení silničního provozu a tím i hluku kolem nemovitostí stěžovatele, byla jedním z prvků, které vzal stavební úřad do úvahy při aplikaci neurčitého pojmu „přímé dotčení na vlastnickém právu“. Z jeho rozhodnutí tedy musí být zjevné, o co se tento závěr opírá a zda byl shromážděn dostatek podkladů pro učinění úsudku v této věci. Z rozhodnutí orgánu prvního stupně je patrné, že vyšel při hodnocení této otázky z návrhu na změnu územního rozhodnutí předloženého navrhovatelem. Z rozhodnutí správních orgánů ani ze správního spisu (tím méně pak z rozhodnutí krajského soudu, který jen obecně hovoří v budoucím čase) však nevyplývá, kdy lze předpokládat vybudování a zprovoznění tzv. východní tangenty (části dálničního obchvatu města), resp. zda nebude velké časové prodloužení mezi uvedením v provoz distribučního centra a východní tangenty a zda tato bude schopna odvést silniční provoz související s provozem distribučního centra mimo ulici Přerovskou a Rolsberskou. Správní orgány tak neshromáždily dostatek podkladů, aby mohly učinit závěr, že automobily jedoucí do a z distribučního centra nebudou ještě více zatěžovat provoz na ulici Přerovské a Rolsberské.

Zjištění žalovaného tedy nemá oporu ve spise, námitka stěžovatele je proto v tomto směru důvodná. Pokud žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že doprava se vzhledem k velkému množství křižovatek mezi distribučním centrem a nemovitostmi ve vlastnictví stěžovatele rozmělní a dopad na ulici Rolsberskou nebude nijak koncentrovaný, měl tak učinit (včetně podpory tohoto tvrzení relevantními podklady) již ve svém rozhodnutí. Nedostatky v odůvodnění svého rozhodnutí nemůže sanovat vyjádřeními podanými v průběhu soudního řízení (viz k tomu obdobně rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud k tomu upozorňuje, že správní orgán (a tedy ani krajský soud - viz str. 5 napadeného rozsudku) nemůže svůj závěr o rozmělnění dopravy založit jen na spekulacích a domněnkách; s ohledem na váhu argumentů stěžovatele je nezbytné, aby správní orgán zvážil, zda je lze v úplnosti a bez rozumných pochyb vyvrátit, aniž by takovéto závěry měly oporu v případné dopravní studii. Pokud by správní orgán, resp. soud, vycházel z dopravní studie, musí být v úplnosti učiněna součástí spisu, jinak by neměla taková skutková zjištění oporu ve spise.

Otázka, zda zvýšení hladiny hluku ve vnějším chráněném prostoru budovy ve vlastnictví stěžovatele nad zákonem povolenou mez lze považovat za dotčení stěžovatele na jeho vlastnickém právu, musí být vyřešena správním orgánem v rámci interpretace a aplikace neurčitého pojmu „dotčení na vlastnickém právu“. Úkolem soudů, jak bylo již uvedeno výše (viz bod III/b), je pouze omezený přezkum zákonnosti interpretace a aplikace neurčitého pojmu. Soudy nejsou oprávněny nahradit uvážení správního orgánu o této otázce vlastním právním názorem. Správní orgán se musí řádně a úplně vypořádat s argumentací jednotlivce, který tvrdí, že může být dotčen na svém vlastnickém právu

v důsledku nárůstu hluku, v odůvodnění rozhodnutí. Při aplikaci § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. je nutno mít na zřeteli smysl a účel účastenství a právní názor Ústavního soudu ČR, že pouze extenzivní výklad tohoto ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem. Je tedy nezbytné, aby správní orgán ve fázi zjišťování okruhu účastníků řízení provedl třeba i rozsáhlejší dokazování. Meze extenzivního výkladu jsou stanoveny požadavkem přímého dotčení na vlastnickém či jiném právu a okolnostmi daného případu.

IV.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že jeden z elementů, které dle žalovaného a správního orgánu I. stupně tvořily ucelený logický kruh při výkladu a aplikaci § 34 odst. 1 stavebního zákona, nebyl zjištěn z dostatečného množství podkladů. Soudy mají sice při přezkumu interpretace a aplikace neurčitých právních pojmů relativně omezené pole působnosti, o to více však musí dbát na to, aby správní orgán dostatečně jasně ve svém rozhodnutí identifikoval, z jakých podkladů dílčí závěry učinil (tyto musí být součástí spisu) a zda shromáždil dostatek podkladů pro učinění svých dílčích závěrů, v neposlední řadě též s ohledem na přesvědčivost logické vazby mezi podklady a dílčími závěry a dílčími závěry navzájem. Jelikož žalovaný ve svém rozhodnutí uvádí skutečnosti, které tyto požadavky na aplikaci neurčitého pojmu nesplňují, dopustil se nezákonnosti svého rozhodnutí, pro niž měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech a pro tuto vadu měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit, je naplněn důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud pro pořádek doplňuje, že námitkou stěžovatele, podle níž dochází k parcelaci celého projektu do několika (minimálně 4) etap, a to z důvodu, že vliv každé jednotlivé etapy na okolí je nižší než vliv stavby jako celku, se Nejvyšší správní soud nemůže zabývat, neboť míří mimo předmět tohoto řízení, v němž jde o vyloučení stěžovatele z účasti na řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby.

V.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrací k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2008

JUDr. Josef
Baxa
předseda senátu