



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobců: **a) R. Ř., b) F. S., c) Mgr. V. V., d) J. H.**, zastoupeni JUDr. Anežkou Klimešovou, advokátkou, se sídlem Revoluční 1502/30, Praha 1, proti žalovaným: **1) Městský úřad Jevíčko**, se sídlem Palackého nám. 1, Jevíčko, zastoupený Mgr. Živanou Petrlovou, advokátkou, se sídlem Jakubské nám. 1, Brno, **2) Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) H&H Energy s.r.o.**, IČ 01743953, se sídlem Olomoucká 774, Jevíčko, **II) S&M DEVELOP s. r. o.**, IČ 27534511, Makovského náměstí 2/3147, Brno, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice ze dne 18. června 2014, č. j. 52 A 1/2014 - 220,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice ze dne 18. června 2014, č. j. 52 A 1/2014 - 220 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Jevíčko [žalovaný sub 1), dále též „stavební úřad“] vydal dne 23. srpna 2013 společností H&H Energy s.r.o. [tj. osobě zúčastněné na řízení sub I)] územní souhlas č. j. OVUP 4099/2013-153/B k umístění stavby: *„Mobilní technologická zařízení na pozemcích specifikovaných v tomto územním souhlasu nacházejících se v katastrálním území*

Jevíčko – předměstí“ (dále též „první územní souhlas“). Ke stávajícímu kotli na biomasu (dřevní hmota), zajišťujícímu vytápění objektů v areálu, kde společnost podniká, mělo být na základě tohoto souhlasu nově připojeno zařízení pro výrobu elektrické energie. Toto zařízení se v principu podobá parní elektrárně. Pracuje na principu organického Rankinova cyklu (dále též „ORC“), kdy odpařováním ohřáté pracovní kapaliny v prvním výměníku (výparník) se pohání turbína vyrábějící elektrickou energii. Součástí tohoto typu zařízení bývá též druhý výměník (kondenzátor), kde se ochlazováním a kondenzací pracovní tekutiny produkuje dále využitelné zbytkové teplo a odkud se pracovní kapalina odvádí čerpadlem zpět ke kotli. Dne 6. listopadu 2013 vydal stavební úřad téže společnosti pod č. j. OVUP 5754/2013-226/B další územní souhlas, a to k umístění stavby: *„Umístění výrobků plnicích funkcí stavby, včetně základových konstrukcí pro ně (deskový výměník, dopravní cesty paliva, třidič, recirkulační ventilátor, odpopelnění kotle)“* (dále též „druhý územní souhlas“). V tomto případě byly předmětem souhlasu další úpravy v témže průmyslovém areálu, jež měly zajistit výkon celé technologie (stávajícího kotle společně s novým zařízením ORC pro výrobu elektrické energie), konkrétně úprava sila pro skladování dřevní hmoty, připojení zařízení pro třídění a dopravu paliva ke kotli a dalších výrobků specifikovaných ve výroku územního souhlasu.

[2] Stavební úřad vydal oba souhlasy podle § 96 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Proti jeho postupu se žalobce a) (dále jen jako „žalobce“), jakožto vlastník rodinného domu stojícího cca 200 m od stávajícího průmyslového areálu, bránil podnětem ze dne 8. listopadu 2013 adresovaným Krajskému úřadu Pardubického kraje [žalovanému 2), dále též „krajský úřad“]. Tímto podnětem napadl oba územní souhlasy, protože pro jejich vydání nebyly podle něj splněny zákonné podmínky. Oba odsouhlasené záměry tvoří podle žalobce ve skutečnosti jeden celek a jako celek (přístavba pro výrobu elektrické energie) měly být i hodnoceny. Žalobce upozornil, že již stávající hluk z provozu areálu překračuje hygienické limity, což mělo být stavebnímu úřadu známo z předchozího územního řízení týkajícího se záměru vybudovat v předmětném areálu bioplynovou stanici (tento záměr nedošel naplnění). Proto není přípustné umisťovat do areálu další zdroje hluku. Umístěním záměru navíc podle žalobce dojde k významné změně poměrů v území, zejména k nárůstu hluku a emisí z provozu kotle. Stávající kotel byl totiž podle žalobce využíván pro vytápění areálu pouze v zimním období a v pracovní době, přičemž jako palivo sloužila dřevní hmota z vlastní výroby. Nové zařízení pro výrobu elektrické energie bude v provozu nepřetržitě a dřevní hmotu bude nutno do areálu dovážet i zvenčí. Tím se podle názoru žalobce záměr dotkne vlastnických a jiných věcných práv osob k sousedním stavbám rodinných domů ve smyslu § 96 odst. 5 stavebního zákona. Tyto skutečnosti ve svém souhrnu vylučovaly podle žalobce možnost využití územního souhlasu, a ve věci tak mělo být vedeno řádné územní řízení. Svůj podnět k přezkumu označil žalobce z procesní opatrnosti zároveň jako odvolání proti vydaným územním souhlasům.

[3] Krajský úřad postoupil žalobcův podnět usneseními ze dne 11. prosince 2013 (první územní souhlas) a ze dne 12. prosince 2013 (druhý územní souhlas) k vyřízení stavebnímu úřadu. Vyšel při tom z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS), podle něhož jsou územní souhlasy jinými úkony dle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. K jeho přezkoumání je tak podle § 156 odst. 2 správního řádu

pokračování

oprávněn orgán, který územní souhlas vydal. Stavební úřad sdělil žalobci písemnostmi ze dne 19. prosince 2013 (opět samostatně ke každému z územních souhlasů), že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, jelikož nelze důvodně pochybovat o tom, zda je územní souhlas v souladu s právními předpisy. Žalobce nebyl úspěšný ani v řízení u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice (dále též „krajský soud“), který jeho žalobu proti nezákonnému zásahu způsobenému postupem stavebního úřadu i krajského úřadu rozsudkem ze dne 18. června 2014, č. j. 52 A 1/2014 - 220 jako nedůvodnou zamítl.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu označenému v návěti podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Ústřední kasační námitku představuje tvrzení, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s žalobním bodem, podle něhož změna stávající stavby bude mít podstatný vliv na změnu poměrů v území, které je tvořeno obytnou zástavbou. Stavby umístěné územními souhlasy mají podle stěžovatele sloužit ke zcela jinému účelu než stavba dosavadní, přičemž tímto novým účelem má být výroba elektrické energie, jak stěžovatel doložil krajskému soudu licencemi vydanými Energetickým regulačním úřadem. Stávající kotelna přitom byla podle stěžovatele využívána pouze pro vytápění areálu. Umístěním zařízení pro výrobu energie a výrobků plnících funkci stavby dojde ke zvýšení hluku a obtěžování dalšími imisemi, včetně imisí ze související dopravy. Stěžovatel upozornil, že hluk způsobený odsouhlasenými umístěnými záměry bude přesahovat hygienické limity, což vyplývá z projektové dokumentace, hlukové studie a ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Pardubického kraje ze dne 4. listopadu 2014 (míněno je zjevně stanovisko ke druhému územnímu souhlasu ze dne 4. listopadu 2013). Je to zřejmé i z toho, že podle hlukové studie předložené žadatelem obsahuje technologie zdroje hluku produkující hluk o síle 80 až 90 Db, stojící na otevřeném prostranství.

[5] Stěžovatel dále zpochybnil úvahy krajského soudu o tom, že se bude moci domáhat ochrany svých práv v řízení o povolení stavby a při kolaudaci staveb. Podle stěžovatele žádné stavební řízení probíhat nebude a navíc by stěžovatel ani nebyl jeho účastníkem stejně jako účastníkem kolaudace stavby. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas i s tím, že krajský úřad s jeho podáním naložil jako s podnětem k přezkumu, nikoliv jako s odvoláním, přičemž krajský soud tento jeho postup aproboval, neboť podle stávající judikatury (kterou stěžovatel blíže neupřesnil) je územní souhlas správním rozhodnutím.

[6] První žalovaný (Městský úřad Jevíčko) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Podle něj nebyli žalobci oprávněni zpochybňovat zákonnost vydaných souhlasů, neboť nebyli vydáním územního souhlasu na svých právech přímo zkráceni ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), resp. podle výkladu provedeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65. I v případě, že by stavební úřad ve věci vedl územní řízení, nebyli by žalobci jeho účastníky. Konkrétně stěžovatel podle vyjádření prvního žalovaného vlastní rodinný dům vzdálený od místa stavby cca 250 m. Mezi jeho nemovitostí a předmětným areálem se nacházejí další dva rodinné domy, jejichž vlastníci neuplatňovali jakékoliv připomínky. Areál existuje od roku 1994, tedy předtím, než si zde stěžovatel postavil rodinný dům, přičemž tehdy se zde

provozovala hlučná velkokapacitní dřevovýroba. V těsné blízkosti stěžovatelova rodinného domu se navíc nachází průmyslový areál, který z větší části využívá pro kovovýrobu obchodní společnost, jejímž je stěžovatel jediným společníkem. Tudíž je otázka, nakolik mohl umístěný záměr fakticky narušit pohodu stěžovatelova bydlení.

[7] Oba umístěné záměry podle prvního žalovaného splňovaly zákonné podmínky pro umístění formou územního souhlasu. Mobilní zařízení ORC Triogen (první územní souhlas) slouží k využití spalín kotelny, které byly dosud bez užitku vypouštěny do ovzduší, pro výrobu elektrické energie. Jeho připojením ke kotli dojde ke snížení emisí, které dosud zatěžovaly okolí areálu. Samotná stavba kotelny bude nadále sloužit původnímu účelu, tedy vytápění areálu. Pokud jde o obavy z obtěžování hlukem, krajská hygienická stanice vydala k oběma územním souhlasům kladné závazné stanovisko, přičemž podmínky prvního z nich byly vtěleny do veřejnoprávní smlouvy, kterým byla povolena stavba mobilního zařízení k výrobě elektrické energie. Podle této podmínky bude muset před vydáním kolaudačního souhlasu žadatel prokázat (autorizovaným měřením během zkušebního provozu), že hluk z provozu veškerého technologického zařízení v areálu nepřekročí hygienické limity. Měřit se bude hluk z celého provozu, tedy ze stávajících staveb, z nově zavedené výroby elektrické energie i z provozu výrobků plnicích funkci stavby umístěných druhým územním souhlasem (které samostatně kolaudovány nebudou), a to včetně dopravy při navážení suroviny a odvozu popela.

[8] Druhý žalovaný (Krajský úřad Pardubického kraje) se ke kasační stížnosti nevyjádřil a odkázal na své vyjádření k žalobě. Ke kasační stížnosti se nijak nevyjádřily ani osoby zúčastněné na řízení (stavebník a vlastník pozemku, na němž má být záměr realizován); bez vyjádření ponechali kasační stížnost i žalobci b), c) a d), kteří ostatně byli v řízení před krajským soudem společně zastoupeni toutéž advokátkou, právní zástupkyní žalobce a).

[9] Obdržené vyjádření bylo žalobci prostřednictvím jeho právní zástupkyně zasláno na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

IIIa. Podstatná změna poměrů v území

[11] Oba záměry, o které se v daném případě jedná, jsou podle dokumentace obsažené ve správním spise tvořeny samostatně stojícími technologickými zařízeními, jež jsou demontovatelná a využitelná pro stejný účel na jiném místě. Nejvyšší správní soud tak nemá důvod zpochybňovat závěry krajského soudu v tom směru, že tato zařízení spadají do rámce § 103 odst. 1 písm. e) bod 16 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují „výrobky plnicí funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně,“ přičemž podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona postačí pro záměry uvedené v § 103 stavebního zákona územní souhlas. Avšak aby bylo

pokračování

možné konkrétní záměr, spadající typově do některé z kategorií vymezených v § 96 odst. 2 stavebního zákona, umístit do území uvedeným zjednodušeným postupem, musí být splněny též podmínky vymezené v odstavci prvním citovaného ustanovení (ke vzájemnému vztahu § 96 odst. 1 a odst. 2 srov. např. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátlová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006, str. 188, nebo Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 400-401). Pro nyní posuzovaný případ je klíčová věta první § 96 odst. 1 stavebního zákona: *„Místo územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.“*

[12] Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjasnit, že citované ustanovení nepodmiňuje využití institutu územního souhlasu tím, že bude zachován stávající způsob využití stavby. Ani slova *„poměry v území se podstatně nemění“* nelze vykládat tímto způsobem. Územní souhlas lze podle stavebního zákona využít dokonce i pro některé zcela nové stavby, z čehož logicky plyne, že pokud změna stávající stavby spadající do rámce § 96 odst. 2 stavebního zákona bude spojena se změnou nebo rozšířením dosavadního způsobu užívání, ale nezmění podstatně poměry v území, nevyvolá nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu atd., tak není důvod ji neumístit územním souhlasem. Platí to ovšem i opačně. To, že stávající účel využití stavby zůstane i po provedené změně zachován, neznamená samo o sobě, že by záměr nemohl změnit poměry v území. Dojde-li např. v rámci stávajícího způsobu využití k podstatnému rozšíření výroby, pak obvykle i negativní vlivy stavby na okolí podstatně vzrostou. Lze tedy uzavřít, že fakt, zda realizaci záměru v nynějším případě dojde ke změně v užívání stávající stavby kotelny či nikoliv, nemá sám o sobě pro posouzení případu žádný význam. Může být pouze prvotním indikátorem toho, zda se poměry v území změní či nikoliv. V daném případě má Nejvyšší správní soud za nesporné, že v důsledku záměru mělo dojít k určité změně ve stávajícím využití stavby, a to k zavedení výroby elektrické energie.

[13] Stěžovatel nicméně činí od počátku před správními orgány i soudy spornou právě otázku, zda se poměry v území podstatně změní či nikoliv, přičemž (vedle změny v užívání stavby) poukazuje též na zvýšení hluku a emisí. Krajský soud došel k závěru, že k podstatné změně poměrů v území nedojde. Záměr podle krajského soudu spočívá ve stavebních úpravách a doplnění stávající stavby a v umístění výrobků, které budou plnit totožnou funkci jako stávající stavba; pouze bude navíc docházet k využití zbytkového tepla vzniklého při zpracování biomasy a jeho zpracování na elektrickou energii. Tvzení žalobců o zvýšení hluku a emisí označil krajský soud za jejich „subjektivní dojem a nepotvrzenou hypotézu“. Poukázal na kladné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Pardubického kraje (dále též „hygienická stanice“) k prvnímu územnímu souhlasu ze dne 4. listopadu 2013 (nikoli ze dne 10. října 2013; nesprávná datace uváděná krajským soudem v jeho rozsudku je dána tím, že stanovisko v záhlaví uvádí i datum 10. října 2013, jde však o datum podání žádosti o závazné stanovisko), z něhož vyplývá, že nedojde k překročení hygienických limitů hluku, přičemž k ověření tohoto předpokladu nařídila hygienická stanice provést měření hluku během zkušebního provozu. Krajský soud k tomu dodal, že umístěním stavby se stavba ještě nerealizuje, tudíž nelze předjímat a předem

zjišťovat, zda po její realizaci bude zákonný hygienický limit hluku překročen či nikoliv. To bude možné posoudit na základě měření až v řízení o povolení stavby a její kolaudace.

[14] Rozsudek krajského soudu hodnotí Nejvyšší správní soud jako nepřezkoumatelný. V první řadě proto, že závěry krajského soudu nenacházejí oporu ve stanovisku hygienické stanice, na které se krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí opakovaně odvolává. Jedná se o stanovisko ke druhému územnímu souhlasu ze dne 4. listopadu 2013, č. j. KHSPA 15313/2013/HP-Sy. V citovaném závazném stanovisku se uvádí (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem): *„Projektová dokumentace byla doplněna hlukovou studií, kde projektant dokazuje, že bez realizace protihlukových opatření nelze dodržet ustanovení § 30 zákona č. 258/2000 Sb. a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v chráněném venkovním prostoru okolní obytné zástavby. Jak stavba nové technologie výroby elektrické energie povolená veřejnoprávní smlouvou, tak i tato nová stavba, která je nedílnou součástí technologie, obsahují zdroje hluku většinou umístěných na volných otevřených plochách a při souběhu těchto technologií včetně zásobování palivem a stávající výrobou v areálu lze předpokládat překročení limitů hluku. Proto KHS požaduje zkušební provoz a až po doložení výsledků měření hluku, které prokáží splnění ustanovení zákona, lze stavbu uvést do trvalého provozu. To koresponduje i s předchozím závazným stanoviskem hygienické stanice k prvnímu územnímu souhlasu ze dne 19. srpna 2013, č. j. KHSPA 12078/2013/HP-Sy. V něm se uvádí, že v souvislosti s technologií pro výrobu elektrické energie „budou ve volném prostoru na terénu osazeny ventilátory chladiče ORC o hlukosti 56 dB“, proto již zde požadovala hygienická stanice provedení měření hluku v chráněném venkovním prostoru. Je tudíž zřejmé, že hygienická stanice sice vydala kladná závazná stanoviska k oběma záměrům (resp. k oběma součástem téhož záměru), avšak s vědomím, že v důsledku jejich provozování dojde ke zvýšení hladiny hluku v okolí. Tento nárůst měl být kompenzován realizací protihlukových opatření, ovšem i po realizaci těchto opatření zde existovala obava z překračování hygienických limitů pro hluk v důsledku souběhu nově umísťovaných technologií včetně zásobování palivem se stávající výrobou v areálu. Proto požadovala hygienická stanice provedení kontrolního měření hluku před vydáním kolaudačního souhlasu.*

[15] Kromě toho, že nesprávně interpretoval skutečnosti vyplývající z kladných závazných stanovisek hygienické stanice k oběma územním souhlasům, pominul krajský soud ve své argumentaci další okolnosti. Jedná se zejména o hlukovou studii vypracovanou v listopadu 2013 Ing. A. J. a předloženou žadatelem k žádosti o druhý územní souhlas. Z ní například vyplývá, že podle měření, které na místě prováděl Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě v červenci 2011 a září 2013, dosahuje hluk ze stávajícího provozu areálu v chráněném venkovním prostoru domu u žalobkyně c) hladiny 40,5 dB a u žalobce d) 38,4 dB. Vzhledem k nejistotě měření (2 dB) to znamená, že hygienické limity pro noční dobu ve výši 40 dB nebyly dosavadním provozem prokazatelně překročeny, avšak stávající hluk se jim již značně blížil. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj rozsudek ze dne 31. ledna 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246, z něhož vyplývá, že *„do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území.“* Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 23. července 2014, č. j. 11 A 109/2013 - 62 šel dokonce ještě dále, když uvedl (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem): *„Stavební*

pokračování

úřad je povinen vyhodnotit vlivy stavby ve svém souhrnu zejména v situaci, kdy ze stanovisek dotčených orgánů plyne, že zjištěné hodnoty, pokud jde o účinky samotné stavby jako takové, sice jednotlivě nevykazují nadlimitní či nepřijatelné hodnoty, ale stavbu je navrhováno umístit do území, které je již za stávajícího stavu nadlimitně zatíženo, nebo se zjištěné hodnoty přípustné maximální limitní zátěži blíží.“ Podobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to již v rozsudku ze dne 2. února 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116: „Z hlediska posuzování pohody bydlení může být relevantní, pokud limitní hodnoty jsou sice dodrženy, ovšem naměřené hodnoty hluku se pohybují u horních hranic přípustného rozmezí.“ Citovaná judikatura tedy ukládá stavebnímu úřadu důkladně zvážit, zda vůbec bude možno umístit do území silně zatíženého hlukem novou stavbu, pokud je navržená stavba sama zdrojem dalšího hluku. V nyní posuzovaném případě však krajský soud – navzdory výše uvedeným vysokým hodnotám stávající hlukové zátěže a navzdory tomu, že stavba měla vyvolat další nárůst hluku v okolní obytné zástavbě – dokonce zhodnotil situaci tak, že vůbec nehrozila podstatná změna poměrů v území a bylo tudíž zcela na místě využít zjednodušený procesní postup.

[16] Z citované hlukové studie dále vyplývá, že po uvedení stávajících zdrojů do provozu, bez přijetí protihlukových opatření, by hluk ve výše uvedených chráněných prostorech dosahoval podle výpočtu provedeného v hlukové studii u žalobkyně c) hodnoty 41,3 dB a u žalobce d) hodnoty 41,4 dB. V důsledku realizace navržených protihlukových opatření by měl celkový hluk poklesnout na 36,2 dB u žalobkyně c) a na 39,4 u žalobce d). V této souvislosti lze připomenout, že zatímco u stávajících zdrojů hluku se odchylka daná nejistotou měření vykládá ve prospěch provozovatele zdroje hluku, u nově povolovaných zdrojů hluku tomu má být (podle stanoviska veřejného ochránce práv) naopak (srov. Motejl, O., Seitlová, J., Černín, K., Černínová, M., Maňas, T., Vávrová, E., Hanák, M., Valachová, K., Koukal, P. Hluková zátěž – sborník stanovisek veřejného ochránce práv, Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s nakladatelstvím ASPI, 2009, str. 56, dostupné online na www.ochrance.cz). Nejistota výpočtu by měla být zohledněna tím způsobem, že výsledný hluk z nového záměru a stávajících zdrojů hluku v území by neměl v chráněných prostorech překročit hygienický limit snížený o tuto nejistotu. K tomu lze doplnit, že stejně jako nelze míru hluku, který vytvoří budoucí záměr, přesně stanovit, ale nanejvýš kvalifikovaně odhadnout, stejně tak představuje pouhý kvalifikovaný odhad i přínos plánovaných protihlukových opatření. Z toho zřejmě plyne i opatrný přístup hygienické stanice v jejím kladném závazném stanovisku, kde vyžaduje ověření výpočtu měřením hluku.

[17] Byť uvedený právní názor (totiž že pro stavbu, u níž není po zohlednění nejistoty výpočtu zaručeno dodržení hygienického limitu, není vůbec možno kladné závazné stanovisko vydat) v daném případě hygienická stanice neuplatnila a stěžovatel ani závazné stanovisko hygienické stanice v žalobě přímo nenapadl, lze ve shodě se stanoviskem veřejného ochránce práv poznamenat, že – při interpretaci stavebního zákona a pojmu „podstatná změna poměrů v území“ – i pouhé potenciální překročení hlukových limitů může představovat hrozbu pro veřejné zdraví. Přitom v nyní posuzovaném případě pro stavební úřad z předložené hlukové studie očividně vyplývalo, že hluk, již tak dosahující hodnot blízkých se hygienickému limitu, měl po uskutečnění záměru dále vzrůst a to – v

případě chráněného prostoru stavby žalobce d) – navzdory předpokládanému přínosu protihlukových opatření.

[18] Z tohoto pohledu se pak jeví nelogická a tudíž nepřezkoumatelná úvaha krajského soudu, že nelze při umístění stavby předjímat a předem zjišťovat, zda po její realizaci bude zákonný hygienický limit hluku překročen či nikoliv. Hlukové studie právě ke kvalifikovanému odhadu budoucí hlukové zátěže slouží, a to za tím účelem, aby již ve fázi územního řízení (či zjednodušeného procesu umístění stavby) bylo možno posoudit, zda je stavbu vůbec možno do území umístit. U stavby, jež podle hlukové studie svými účinky pravděpodobně způsobí překračování hygienického limitu pro hluk v okolních chráněných prostorech, není umístění možné vůbec. I u stavby, u níž se překročení těchto limitů nepředpokládá, je ale v řádném územním řízení nutno zvážit na základě případných občanskoprávních námitek sousedů (srov. § 89 odst. 6 in fine stavebního zákona), zda užívání stavby nebude zatěžovat okolí v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně tak omezovat užívání okolních pozemků (srov. § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

[19] Lze tedy shrnout, že krajský soud založil svůj úsudek o tom, že hlukem z výroby elektrické energie a z provozování výrobků zefektivňujících využití stávajícího kotle na dřevní hmotu nemá dojít k podstatné změně poměrů v území, na předpokladu, že výsledný hluk podle očekávání nepřekročí hygienické limity. Tento předpoklad však z podkladů přiložených žádostem o územní souhlasy přesvědčivě nevyplývá. K tomu navíc přistupuje fakt, že už samotný argumentační základ, na němž krajský soud svůj rozsudek vystavěl, je nesprávný. Nelze totiž ztotožňovat požadavek na zachování stávajících poměrů v území (resp. podmínku, že nedojde k jejich podstatné změně) pouze s dodržáním hygienických limitů hluku. Ty jsou stanoveny ve veřejnoprávních předpisech v zájmu ochrany zdraví a jejich dodržení je nutným předpokladem pro to, aby mohl být záměr povolen v jakémkoliv povolovacím procesu, nikoliv podmínkou pro využití procesu zjednodušeného. Institut územního souhlasu lze využít pouze pro záměry, u nichž nelze očekávat podstatnější střety s právy osob vlastnicích nemovitosti v sousedství. Stavební úřad se užitím zjednodušeného postupu nemůže vyhýbat posouzení občanskoprávních námitek takovýchto osob, které mu ukládá § 89 odst. 6 stavebního zákona. Právě to je smyslem ustanovení § 96 odst. 1 stavebního zákona v té části, kde podmiňuje využití institutu územního souhlasu tím, že se poměry v území podstatně nezmění. Jinými slovy, jakýkoliv výraznější nárůst hluku způsobený záměrem, který může zatěžovat a obtěžovat okolí, zejména obytnou zástavbu, představuje podstatnou změnu poměrů v území, a to i kdyby výsledný hluk neměl dosáhnout takové intenzity, že by hrozilo překročení veřejnoprávních hygienických limitů.

[20] Pokud jde o emise spalín do ovzduší, ani zde se krajský soud nevyrovnal přezkoumatelným způsobem s tvrzením stěžovatele a ostatních žalobců, že kotel, jenž dosud sloužil pouze k vytápění areálu v zimních měsících, bude nově v provozu nepřetržitě a tím vytvoří větší množství spalín. Technická zpráva, jež je součástí dokumentace k prvnímu územnímu souhlasu předložené žadatelem, výslovně uvádí, že kotel bude po realizaci záměru v provozu nepřetržitě (uváděné hodnoty roční spotřeby paliva a roční výroby elektrické energie sice odpovídají spíše provozu cca 330 dnů v roce, i to by však znamenalo významný nárůst oproti pouhému sezónnímu vytápění areálu).

pokračování

Další imisní i hlukovou zátěž pro obytnou zástavbu pak má podle tvrzení žalobců představovat navážení dřevní hmoty do areálu. Ani v tomto případě nejde o zcela nepodloženou spekulaci, jak nasvědčuje vyjádření hygienické stanice o nárůstu hluku způsobeném zásobováním palivem ve výše citovaném závazném stanovisku ze dne 4. listopadu 2013. Pro tvrzení prvního žalovaného ve vyjádření ke kasační stížnosti, že připojením technologie pro výrobu elektrické energie dojde spíše ke snížení emisí, které dosud zatěžovaly okolí areálu, naopak jakýkoliv podklad chybí. Ve výše citované technické zprávě se na str. 4 přímo uvádí: *„Zařízení Tri-O-Gen ORC ochlazuje pouze proud spalín, ale nemění jeho obsah.“* Veškeré tyto poznámky a odkazy na listiny ve spise činí Nejvyšší správní soud jen pro názornost, nikoliv jako definitivní skutkové závěry. Odůvodnění rozsudku krajského soudu neobsahuje totiž přezkoumatelnou argumentaci, opřenou o provedené důkazy, k otázce zvýšení zátěže ovzduší a hlukové zátěže nepřetržitým provozem kotle oproti dosavadnímu (údajně) jen sezónnímu provozu.

IIIb. Procesní otázky

[21] Nejvyšší správní soud naproti tomu nemohl dát stěžovateli za pravdu v tom, že by krajský soud nesprávně posoudil způsob, jakým druhý žalovaný (krajský úřad) naložil se stěžovatelovým podáním, jímž se bránil proti územnímu souhlasu. Krajský úřad postupoval zcela v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS). V něm Nejvyšší správní soud odstranil rozpory ve své dosavadní judikatuře a naznal, že územní souhlasy mají být nadále chápány jako jiné úkony dle části čtvrté správního řádu, tudíž k jejich přezkoumání je podle § 156 odst. 2 správního řádu oprávněn ten orgán, který územní souhlas vydal (v tomto případě tedy stavební úřad). Nyní posuzovaný případ se navíc odehrál v roce 2013, tedy po účinnosti novely stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, který v zásadě závěry rozšířeného senátu promítl do textu stavebního zákona, kde se nyní v § 96 odst. 4 mimo jiné uvádí: *„Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. ... Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků.“* Lze tedy souhlasit s krajským soudem v tom, že krajský úřad postupoval správně, když podání stěžovatele, jímž napadal vydané územní souhlasy, postoupil jako podnět k zahájení přezkumného řízení stavebnímu úřadu.

[22] Krajský soud, kterému Nejvyšší správní soud vrací věc k novému projednání, se bude moci v novém rozsudku vyrovnat i s otázkou reálného zkrácení práv stěžovatele napadenými územními souhlasy. Jeho „dotčení“ ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zpochybnil první žalovaný. Nutno uvést, že pro procesní legitimaci u žaloby na nezákonný zásah postačuje pouhé tvrzení o zkrácení na právech nezákonným zásahem, což stěžovatel a ostatní žalobci splnili. Odmítnutí žaloby krajským soudem z důvodu nedostatku aktivní legitimace tak rozhodně nepadalo v úvahu. Výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, na nějž odkazuje první žalovaný, se vztahoval na zcela odlišnou procesní situaci, kdy žalobce uplatnil (v té době) nepřípustný žalobní petit.

Jestliže by ovšem zásah žalovaného, byť nezákonný, nemohl práva žalobce nikterak zkrátit, pak by bylo namístě zamítnout jeho žalobu jako nedůvodnou. To by mohlo nastat například tehdy, pokud by nemovitost určitého žalobce byla natolik vzdálena místu záměru, že by nemohla být hlukem z něj vůbec zasažena.

[23] Krajský soud se také může pokusit precizovat své úvahy o tom, že stěžovatel se bude moci domáhat ochrany svých práv v řízení o povolení stavby a při kolaudaci staveb. V současné podobě jde o úvahy nepřezkoumatelné, neboť krajský soud se omezil na konstatování, že obrana práv stěžovatele, resp. žalobců, má místo v těchto navazujících řízeních. Nevyrovnal se ale nikterak s § 114 odst. 2 stavebního zákona, kde se uvádí: „*K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení ... se nepřihlíží.*“ Nezohlednil ani úpravu účastnictví ve stavebním řízení účinnou od 1. ledna 2013 a obsaženou v § 109 písm. e) stavebního zákona, podle něhož je účastníkem řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, ovšem pouze „*může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.*“ Tytéž osoby musí vyslovit souhlas s veřejnoprávní smlouvou (srov. § 116 odst. 2 a odst. 4 stavebního zákona), pokud se stavba namísto rozhodnutí vydaného ve stavebním řízení povoluje touto formou. Kolaudační řízení pak podle současného stavebního zákona neprobíhá vůbec, nelze tudíž hovořit ani o jeho účastnících ani o uplatňování jakýchkoliv jejich procesních práv. Stavby se podle současné právní úpravy užívají na základě kolaudačního souhlasu, který není správním rozhodnutím, nýbrž jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu (srov. § 122 odst. 3 stavebního zákona). Dokonce ani v řízení o uvedení stavby do zkušebního provozu nemají sousedé postavení účastníků řízení (§ 124 odst. 2 stavebního zákona). Všechny tyto souvislosti krajský soud pominul a s přílišnou lehkostí odkázal žalobce s jejich výhradami k umístění záměru na stavební a kolaudační řízení.

IIIc. Shrnutí

[24] Nejvyšší správní soud shrnuje, že územní souhlas je zjednodušený proces umístění záměru do území, který je primárně určen pro záměry nekonfliktní, u nichž se nepředpokládá ani střet s veřejnými zájmy, ani zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí. Stavební zákon to vyjadřuje slovy „*poměry v území se podstatně nemění*“. Jestliže je z podkladů zřejmé, že záměr ovlivní své okolí zvýšením hladiny hluku a toto zvýšení není jen marginální, pak lze těžko dospět k závěru, že se poměry v území podstatně nemění. Takový záměr proto není možné umístit pomocí zjednodušeného procesu (územního souhlasu), ale je nutné ohledně něj vést řádné územní řízení. Krajský soud ve svém rozsudku vyšel z nesprávného právního názoru, že za podstatnou změnu poměrů v území by bylo možno považovat pouze takové zvýšení hluku, které by v chráněných prostorech překračovalo hygienické limity.

[25] Rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud nicméně vyhodnotil jako nepřezkoumatelný, neboť ani v intencích svého nesprávného právního východiska krajský soud své závěry přesvědčivě neodůvodnil. Z podkladů, o něž se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku opírá, totiž nevyplývá, že by hygienický limit hluku neměl být provozem záměru překročen. Napadený rozsudek je navíc nepřezkoumatelný i v tom směru, že se vůbec nevěnuje možnému nárůstu hluku a emisí způsobenému nepřetržitým provozem stávajícího kotle za účelem výroby elektřiny a také dopravou dřevní hmoty. Nejvyšší

pokračování

správní soud vyhodnotil jako jediný přezkoumatelný a správný závěr krajského soudu ten, podle něž krajský úřad postupoval ve věci správně, když podání žalobců, jimiž vydané územní souhlasy napadaly, vyhodnotil jako podněty k provedení přezkumného řízení a postoupil je stavebnímu úřadu jako funkčně příslušnému správnímu orgánu.

[26] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. jako důvodnou a napadený rozsudek zrušil. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí žalobu znovu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[27] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. ledna 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu