



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Střítež – za zdravé přírodní prostředí**, se sídlem Střítež 249, zastoupen JUDr. Karlem Bockem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1199, Frýdek – Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o.**, se sídlem Nižní Lhoty 700, zastoupena Mgr. Lukášem Mokřým, advokátem se sídlem Sokola Tůmy 16/743, Ostrava, **II. obec Hnojník**, se sídlem Hnojník 222, **III. M. K.**, **IV. Š. H.**, **V. M. H.** a **VI. obec Střítež**, se sídlem Střítež 118, zastoupena JUDr. Karlem Bockem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1199, Frýdek – Místek, v řízení o kasačních stížnostech osoby zúčastněné na řízení I. a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, č. j. 22 A 7/2013 – 90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2.057 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Karla Bocka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení I. **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2.057 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Karla Bocka, advokáta.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení II. až VI. **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanými kasačními stížnostmi se žalovaný Krajský úřad Moravskoslezského kraje a osoba zúčastněná na řízení I. Hyundai Motor Manufacturing Czech s. r. o. domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek

Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 9. 2014, č. j. 22 A 7/2013 – 90, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2011, č. j. MSK 67748/2011, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Obecného úřadu Dobrá, stavebního úřadu, ze dne 9. 2. 2011, č. j. SÚ 462/2010-328, 464/2010-330/Si, o umístění a povolení stavby „HMMC, sekce 5 Převodovkárna, SO 520 Převodovkárna II“, na pozemcích parc. č. 231/3, 70/4, 70/5, st. 218 v k.ú. Nižní Lhoty a na pozemcích parc. č. 864/1, st. 613 v k.ú. Nošovice, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shledal většinu žalobních námitek nedůvodnými. Přisvědčil však žalobci, že nebyla dostatečně vypořádána námitka týkající se zvýšené zátěže obce Střítež hlukem z nákladní kamionové dopravy vyvolané posuzovaným záměrem. V rozsudku č. j. 1 As 16/2008 - 52 Nejvyšší správní soud vyslovil, že přímým dotčením vlastníka nemovitostí na jeho vlastnickém či jiném právu může být i dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu, který bude zásobován denně příjezdějícími a odjíždějícími kamiony. Žalovaný žalobci zdůraznil, že může posuzovat jen vlivy stavby na její okolí [tuto formulaci evidentně převzal z ust. § 87 odst. 2 a § 130 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; dále jen „stavební zákon“], aniž by pojem „okolí“ jednoznačně vymezil. Žalovaný území obce Střítež za „okolí“ předmětné stavby nepokládá. Nelze seznat, kam až podle žalovaného „okolí“ sahá. Nelze přehlížet, že obec Střítež leží na páteřním tahu I/68 představujícím spojnici zkratkou mezi komunikacemi RI/48 a I/11 představujícími nejkratší spojení mezi Nošovicemi a Žilínou, navíc bez výhodnějšího alternativního spojení. Současně nelze přehlédnout ani aktuální rozestavěnost RK I/11, kdy budoucí napojení jejích rozestavěných úseků na stávající silniční síť vede právě k využití silnice I/68 přes obec Střítež. Nelze bez dalšího vyloučit z pojmu „okolí“ nemovitosti vzdálené i několik kilometrů od zamýšlené stavby. Ačkoliv žalobce své námitky označil jako námitky proti územnímu řízení, s ohledem na poslední vývoj judikatury krajský soud napadené rozhodnutí z uvedeného důvodu zrušil také ve výroku o povolení stavby. Neshledal totiž žádný výjimečný důvod, pro který by mohl výrok o povolení stavby obstát.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalovaný a osoba zúčastněná na řízení I. (dále také „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřeli o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Osoba zúčastněná na řízení I. ve své kasační stížnosti namítla, že krajský soud v rozporu s ust. § 34 s. ř. s. odepřel právo účastnit se osobního projednání věci, když výzvu k souhlasu s projednáním bez přítomnosti zaslal pouze žalobci a žalovanému. Tento postup je v rozporu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 33/2003 - 80 a ústavním principem obsaženým v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.). Právo na vyjádření osoby zúčastněné vyplývá i z nálezu Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 310/04. Judikátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 16/2008 - 52 se krajský soud nesprávně dovolával, jelikož nepřipuštění účastníka a nedostatečné posouzení zátěže hlukem nejsou stejným meritem věci. Nadto každý případ je nutné posuzovat samostatně, když se jednalo o jinou povahu provozu. Krajský soud

nesprávně požaduje, aby žalovaný vymezil pojem okolí. Judikát uvádí, že vzdálenost stavby od dotčené nemovitosti byla 3 kilometry, přičemž obec Střítež je od předmětné stavby vzdálená 14,6 km. Proto konstatování žalovaného, že může posuzovat jen vlivy stavby na okolí s tím, že do tohoto okolí dle hlukové studie není považována obec Střítež, se jeví zcela dostačující. V rámci plánované stavby bylo počítáno s navýšením počtu kamionové dopravy celkem o 25 kamionů denně, z čehož jen nepatrná část slouží na trase stavebníka a společnosti Kia Motors Slovakia s. r. o. To potvrzují i výsledky dosavadního provozu Převodovkárny II, kdy na předmětné trase vzrostl počet kamionů celkem o 3 kamiony za měsíc. Maximální počet 25 kamionů denně představuje navýšení o 0,16%. Navýšení hluku je tak nepatrné. Dále dle hlukové studie č. E/2799/2010/02 jsou maximální limity hlukového zatížení 45 dB a 55 dB ve dne. Hluková studie říká: „*Navýšení stávající ekvivalentní hladiny akustického tlaku vlivem dopravy související s provozem rozšířené převodovkárny nebude dosahovat takových hodnot, které by způsobily významnou změnu stávající situace.*“ Hluková studie byla posuzována krajskou hygienickou stanicí a Ministerstvem zdravotnictví. Hluková studie jasně hovoří o tom, že nárůst zatížení hlukem v důsledku veškeré dopravy spojené s Převodovkárnou II bude 0,2 dB ve dne a 0,1 dB v noci. Ne všechny kamiony navíc byly plánovány ve směru na území Slovenské republiky. Obec Střítež se nachází na jedné z mnoha silnic napojených na pozemní komunikaci R-48 ve směru na území Slovenské republiky. Nelze souhlasit s krajským soudem, že neexistuje žádná alternativa k silnici I/68 jakožto přístupová cesta na území Slovenské republiky. Lze vysledovat vícero alternativních tras, které jsou výhodnější a míjejí obec Střítež. Navíc silnice I/68 je veřejnou pozemní komunikací, pro které jsou stanoveny podmínky provozu, za jejichž splnění odpovídá její vlastník a nelze tak přenášet tuto odpovědnost na stavebníka. Krajský soud nelogicky dospívá k závěru, že jakýkoliv stavebník průmyslové stavby, která může znamenat navýšení dopravy, nese odpovědnost za navýšení hluku, a to po celé trase, po které se kamionová přeprava realizuje. Takto extenzivní výklad je nepřijatelný, jelikož by bránil prakticky realizaci jakékoliv stavby, pokud by přeprava do cílového místa mohla vést zastavěným územím. Správní orgány vycházely z dostatečných podkladů, a to jak z hlukové studie, tak ze skutečnosti, že posouzení vnějších vlivů navýšení dopravy bylo provedeno v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále také „EIA“). Správnost těchto závěrů potvrdila Krajská hygienická stanice v Ostravě a Ministerstvo zdravotnictví. Žalobce nesprávně namítá, že by byl záměrem dotčen zvýšením hluku nad hygienické limity. Tyto skutečnosti byly správním orgánem vyloučeny mimo jiné hlukovou studií. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 17/2013 - 25 vyplývá, že bylo-li možné vyloučit zvýšení hluku nad hygienické limity, pak nemohl být žalobce ani považován za osobu dotčenou stavbou Převodovkárny II. Správní orgán proto neměl povinnost podrobně zdůvodnit, proč obec Střítež nepovažuje za „okolí“. Krajský soud neodůvodnil, proč v daném případě neshledal ony výjimečné důvody pro zrušení toliko územního rozhodnutí a nikoliv stavebního povolení. Výjimečné důvody spočívají v tom, že existence stavby nemá žádný vliv na žalobce, především nyní, v době, kdy je již stavba postavena, řádně zkolaudována a je užívána. Je také prokázáno, že obec Střítež není v souvislosti se stavbou nikterak zatěžována hlukem z nákladní kamionové dopravy. Kolaudační souhlas již nelze ani podrobit přezkumnému řízení. Zrušení výroku o stavebním povolení je tak v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou hospodárnosti řízení. Opakované stavební řízení by bylo pouze formálním „akademickým“ procesem. Osoba zúčastněná na

řízení I. proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve své kasační stížnosti namítl, že předmětem věci v rozsudku č.j. 1 As 16/2008 - 52, bylo rozhodnutí, kterým bylo žalobci odepřeno postavení účastníka správního řízení o změně územního rozhodnutí o umístění stavby. Aplikace tohoto rozsudku na daný případ není příhodná. Správní orgány nikdy nepopíraly možné dotčení zájmů obce i občanského sdružení, a z toho titulu byla obec účastna procesu posuzování vlivů na životní prostředí i spojeného územního a stavebního řízení a námitky obou subjektů byly správní orgány vypořádány. Pochybil krajský soud, který spekuluje o tom, které pozemní komunikace může stavebník při dopravě výrobků a materiálu využívat, přičemž spekuluje i se situací, která nastane po dostavbě silnice RK I/11. Situace je odlišná od citovaného rozsudku i v tom, že předmětem řízení byl svým charakterem zcela odlišný druh stavby – velkosklad s rychloobrátkovým zbožím, jehož provozování bude vyžadovat denní příjezd 285 vozidel, kdežto v souvislosti s řešenou stavbou dojde k minimálnímu dennímu navýšení kamionové dopravy. Z vypořádání připomínek ve zjišťovacím řízení plyne, že obec Střítež požadovala pouze jediné – aby zásobování materiálem a distribuce výrobků probíhala mimo železniční trať č. 322, a občanské sdružení pak požadovalo totéž. Požadavek byl zcela naplněn. Pokud by byla připuštěna správnost názoru krajského soudu, pak by navrhovatel jakékoli i sebemenší stavby, kterou by hodlal umístit do území zatíženého dopravou nad zákonem stanovené limity, musel zdůvodňovat (a stavební úřad posuzovat) pohyb všech navrhovatelem vlastněných (příp. užívaných) dopravních prostředků po všech dopravních trasách, neboť vždy dojde, i když k minimálnímu, navýšení dopravní zátěže. Potvrzující závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví zdůraznilo, že hodnocení změny hodnoty hlukového ukazatele v souvislosti s navýšením dopravy nelze rovněž jako u znečištění považovat za hodnotitelnou změnu jejich rozdílu. Ve vztahu k postavení obce Střítež nebylo nutno pojem „okolí“ vysvětlovat, neboť obec byla zahrnuta do okruhu účastníků jak územního, tak stavebního řízení. Není pravdou, že by správní orgány z „okolí“ stavby obec Střítež vyloučily a že odmítly řešit námitku zvýšené zátěže obce hlukem. Stavební úřad se takto vznesenou námitkou řádně zabýval a zamítl ji – s přihlédnutím k minimálnímu navýšení počtu kamionů, kdy navýšení hladiny hluku bude dle závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví téměř neměřitelné. Zároveň zdůraznil, že je nutno vzít v úvahu i skutečnost, že doprava vně závodu je vedena po veřejných pozemních komunikacích, na nichž není stanoveno žádné omezení provozu a na nichž za dodržení hladiny hluku může zodpovídat pouze jejich vlastník nebo správce, ale nikoli jejich uživatel. Postavení vlastníka pozemních komunikací je výjimečné i v rámci zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Musí uživateli bezplatně umožnit obecné užívání pozemní komunikace. Oprávnění omezit obecné užívání nesvědčí vlastníkově, ale silničnímu správnímu orgánu. Odpovědnost vlastníka a správce pozemní komunikace za dodržení hlukových limitů lze dovodit z ust. § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Jejich povinnost aktivního jednání v případě zvýšené hladiny hluku nad stanovený limit (a nikoliv povinnost uživatelů) dovodil i Nejvyšší správní soud (např. rozsudky č. j. 6 Ads 28/2013 - 40, č. j. 6 Ads 28/2013 - 40, č. j. 4 As 32/2011 - 78, č. j. 6 Ads 129/2010 - 55). Povinnost sledovat průjezdy vozidel a s tím související hlukovou situaci na veřejných pozemních komunikacích, vyhodnocovat ji, vypracovávat hlukové mapy a řešit důsledky zjištění ukládá zákon o veřejném zdraví

ministerstvu zdravotnictví. Podrobnosti obsahuje vyhláška č. 523/2006 Sb. Pro řešení případ není případný ani odkaz na rozsudek č. j. 9 As 63/2012 - 23, neboť i ten řešil případ, kdy se obsah rozhodnutí správního orgánu dostal do rozporu s jeho výrokem z toho důvodu, že správní orgán sice připustil dotčení na právech žalobce, neshledal jej však takové intenzity, aby bylo důvodem pro přiznání postavení účastníka řízení a proto zamítl žalobcovo odvolání jako nepřipustné. Správní orgány možné dotčení zájmů obce připustily a přiznaly ji postavení účastníka, o jejích námitkách rozhodly a vypořádaly se s nimi. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem brojl proti závěru, že otázka překračování hlukových limitů je starostí vlastníka a správce komunikace. Jakékoliv územní a stavební řízení by se tak dalo redukovat do podoby formálního akademického procesu s předem určeným výsledkem. Není pravdou, že by se žalovaný vypořádal se všemi námitkami žalobce. Dále žalobce vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že v souvislosti se stavbou nepřibyla žádná doprava. Doprava na silnici I/68 posuzována vůbec nebyla. Správní orgány posuzovaly pouze výjezd na silnici R/48. Není pravdou, že by hlukovou studii ohledně navýšení dopravy související s provozem záměru potvrdila krajská hygienická stanice. Hluková studie byla vypracována měsíc po vydání závazného stanoviska. Ministerstvo zdravotnictví se nevyjadřovalo k rozptylové studii. Není pravdou, že se žalobce v procesu posuzování vlivů na životní prostředí nezabýval i automobilovou dopravou. Všichni účastníci i osoby zúčastněné na řízení měli v řízení před krajským soudem rovné postavení. Rozhodnutí nepředcházelo ústní jednání, a tak nedošlo k zamezení účasti osoby zúčastněné na řízení na ústním jednání. Je nutno odmítnout stanovisko, že opakované stavební řízení by bylo pouze formálním akademickým procesem. Je proto na místě kasační stížnost zamítnout. Co lze vytknout krajskému soudu, je nesprávně stanovená výše nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou opodstatněné.

Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že se věcně nemůže zabývat správností úvah, které podle krajského soudu přezkoumat nelze z toho důvodu, že ve správních rozhodnutích nebyly vůbec vysloveny. Brojí-li stěžovatelé proti závěru krajského soudu o nedostatečném vypořádání konkrétní námitky ve správním řízení, nemůže Nejvyšší správní soud přezkoumávat, zda byla tato námitka důvodná. Pokud skutečně řádně vypořádána nebyla, musí ji v první řadě posoudit správní orgány (a teprve poté se k jejich závěrům mohou vyjadřovat správní soudy). Správní soudy nemohou posuzovat správnost nevyslovených závěrů. A pokud by naopak předmětná námitka správními orgány vypořádána byla, mohl by Nejvyšší správní soud pouze zrušit rozsudek krajského soudu, neboť nejprve právě krajský soud by se musel k věcné správnosti úvah správních orgánů vyjádřit. V žádné z variant tedy Nejvyšší správní soud nemá prostor pro věcný přezkum toho, do jaké míry mohl být v důsledku záměru navýšen v obci Strážník hluk v souvislosti se zvýšením dopravy. Veškerá tvrzení stěžovatelů i žalobce k této otázce jsou proto v tuto chvíli zcela bezpředmětná.

Dále je nutno poznamenat, že jsou to stěžovatelé, kdo disponuje předmětem řízení o kasační stížnosti. Pouze oni mohou rozporovat závěry krajského soudu a namítat jiné nezákonnosti v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud proto musí odhlédnout od všech výtek, které adresuje žalobce krajskému soudu, neboť v těchto částech jeho vyjádření zcela vybočuje z rámce tohoto kasačního řízení. Žalobce například tvrdí, že správní orgány nevypořádaly také další jeho námitky. V této části ovšem krajský soud shledal žalobu nedůvodnou a předmětem řízení o kasační stížnosti tuto otázku stěžovatelé neučinili. Stejně tak v případě žalobcovy výtky směřující k nesprávně vyčíslené náhradě nákladů řízení se jedná o otázku, která vybočuje z rámce řízení o kasační stížnosti.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou porušení práv osoby zúčastněné na řízení I. v důsledku toho, že nebyl vyžadován její souhlas s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání.

Podle ust. § 34 odst. 3 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.

Podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Podle ust. § 51 odst. 2 s. ř. s., stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech.

Podle ust. § 76 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Již z jazykového výkladu ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. i jeho výkladu systematického ve spojení s ust. § 34 odst. 3 s. ř. s. je zcela zřejmé, že pro rozhodování ve věci samé bez nařízení jednání na základě ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. se vyžaduje pouze souhlas účastníků řízení, nikoliv osob zúčastněných na řízení. Osoba zúčastněná na řízení má pouze právo být vyrozuměna o nařízeném ústním jednání. Nejvyšší správní soud neshledává toto rozlišování jakkoliv protiústavní, neboť se jedná o dvě různé skupiny s odlišným procesním postavením v řízení před správním soudem. Soudní řád správní striktně rozlišuje mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými na řízení a oběma skupinám přiznává odlišné postavení (včetně odlišného okruhu práv). Shodně se vyjádřil Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 42/2005 - 135

(všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), od něhož není důvod se v nyní projednávané věci odchýlit.

Kromě toho nemohla být osoba zúčastněná na řízení I. na svých právech dotčena také proto, že k rozhodnutí bez nařízení jednání nebyl potřeba podle závěrů krajského soudu souhlas žádné osoby, tedy ani účastníků řízení. Krajský soud totiž žalobou napadené rozhodnutí zrušil na základě ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., které v souladu s ust. § 51 odst. 2 s. ř. s. umožňuje správnímu soudu rozhodnout bez nařízení jednání bez ohledu na stanovisko účastníků řízení k možnému postupu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.

Osobou zúčastněnou na řízení I. uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80) a Ústavního soudu (nález ze dne 26. 4. 2005, sp.zn. II. ÚS 310/04) se týkala zcela odlišné otázky, a sice práva osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k prováděným důkazům a tvrzeným skutečnostem (tj. vyjádřit se ve věci samé). Z tohoto oprávnění (které je v ust. § 34 odst. 3 s. ř. s. zakotveno, a které bylo také v projednávané věci krajským soudem plně respektováno) nelze dovozovat povinnost soudu vyžádat si souhlas osoby zúčastněné na řízení s rozhodnutím bez nařízení jednání.

Uvedená námitka porušení procesních práv osoby zúčastněné na řízení I. je tedy nedůvodná.

Dále oba stěžovatelé brojí proti závěru krajského soudu, že se správní orgány řádně nezabývaly námitkou žalobce směřující k navýšení hluku v obci Strítěž v důsledku záměru, konkrétně v souvislosti se zvýšením dopravy v této obci.

Podle ust. § 192 odst. 1 stavebního zákona na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Podle ust. § 68 odst. 1 až 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) obsahuje rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Ve smyslu citovaného ustanovení bylo tedy povinností správních orgánů vypořádat se v odůvodnění svých rozhodnutí řádně s námitkami účastníků řízení. K tomu odkazuje Nejvyšší správní soud i na svou judikaturu, např. rozsudek ze dne 6. 6. 2013, č. j. 2 As 73/2012 – 20, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109, kde bylo vysloveno, že „[j]e proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“

Zároveň platí, že nedostatek odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit v následných soudních řízeních dodatečným zdůvodňováním, například ve vyjádření k žalobě či v kasační stížnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, a ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 58/2013 - 35).

V dané věci žalobce v rámci svých námitek uplatněných v prvostupňovém řízení i v rámci odvolání namítal mimo jiné to, že v důsledku záměru (konkrétně v souvislosti se zvýšením dopravy v obci Střítež) dojde k navýšení hluku v obci Střítež. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že taková námitka je z jednotlivých podání žalobce zcela zřejmá, přestože je uplatněna ne zcela přehledně, v různých částech podání a často v souvislosti s jinými námitkami.

Jako vypořádání uvedené námítky lze v prvostupňovém rozhodnutí chápat reakci na námítky U5.3., U5.7., U5.8. či U6.1. V těchto reakcích správní orgán uvedl, že byl předložen dopravní plán a hluková a rozptylová studie, že námítky směřující k plnění legislativních požadavků na provoz na veřejných pozemních komunikacích musí být řešeny v příslušném řízení s vlastníkem, resp. provozovatelem komunikací, že žadatel dodržuje podmínky pro jejich provoz a že podmínky stanoviska EIA jsou řádně zapracovány.

Na odvolací námitku, že se prvostupňový správní orgán nezabýval námitkami týkajícími se dopravy a hluku v obci Střítež, žalobou napadené rozhodnutí uvádí následující: *„Rovněž další námitce, v níž občanské sdružení vyslovuje nesouhlas se zamítnutím námítky, v níž požadovalo, aby bylo v rozhodnutí garantováno, že nedojde k ovlivnění životního prostředí v obci Střítež železniční a automobilovou dopravou, nemohl odvolací orgán vyhovět, neboť stavební úřad je oprávněn posuzovat pouze možné vlivy řešené stavby na její okolí. Odvolací orgán pouze znovu konstatuje, že předmětný záměr stavebníka byl řádně projednán podle zák. č. 100/2001 a se všemi podmínkami výsledného stanoviska EIA stavební úřad ve svém rozhodnutí naložil plně v souladu s ust. § 10 odst. 4 citovaného zákona.“* Rozhodnutí neobsahuje žádné posouzení možného vlivu stavby na hluk v obci Střítež v důsledku možného zvýšení dopravy v této obci v důsledku záměru. Toto rozhodnutí neobsahuje ani žádnou úvahu o tom, zda a do jaké míry dojde ke zvýšení dopravy (a hluku) a zda pro posouzení této otázky vyplývá něco konkrétního ze shromážděných podkladů.

Předně je tedy nutno odmítnout tvrzení žalovaného, že se stavební úřad uvedenou námitkou *„řádne zabýval a zamítl ji s přihlédnutím k minimálnímu navýšení počtu kamionů, které budou dovážet materiál a odvážet hotové výrobky, kdy navýšení hladiny hluku bude – dle závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví – téměř neměřitelné.“* Žádná taková úvaha v prvostupňovém rozhodnutí vyslovena nebyla.

Prvostupňový orgán pouze uvedl, že ve věci byly vypracovány hlukový plán, hluková a rozptylová studie a byly zapracovány podmínky ze stanoviska EIA. Z těchto obecných tvrzení není vůbec zřejmé, co by pro danou otázku mělo z uvedených podkladů vyplývat. Není patrné, zda se v důsledku záměru doprava v obci Střítež zvýší a případně jak, zda to bude mít za následek zvýšení hluku a případně jaké. Pokud nějaké závěry

z těchto podkladů správní orgán dovozuje, musí uvést jaké a proč. Uvedené konstatování proto nelze považovat za řádné vypořádání námítky žalobce.

Vedle toho prvostupňový orgán poukázal na odpovědnost vlastníka či provozovatele pozemní komunikace za dodržování hladiny hluku. Ani toto konstatování nelze považovat za vypořádání žalobcovy námítky. Existence povinnosti vlastníka či provozovatele pozemní komunikace nezbavuje správní orgány povinností stanovených ve stavebním zákoně. Na základě ust. § 90 písm. e) stavebního zákona jsou mimo jiné povinny posuzovat, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů, mezi které patří také zákon o ochraně veřejného zdraví. Správní orgány tedy byly povinny posuzovat vlivy stavby na veřejné zdraví, včetně hluku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126). Své povinnosti se přitom nemohou zprostit pouhým poukazem na povinnost jiné osoby vyvíjet činnost za účelem dodržování hlukových limitů. Jedná se o dvě zcela samostatné povinnosti. Cílem posouzení souladu záměru se zákonem o veřejném zdraví je předcházet škodám na veřejném zdraví. Je proto zcela legitimní požadovat, aby byla předem vyloučena realizace záměru, který by veřejné zdraví neúnosně zatěžoval. Nelze hrozící důsledky zcela ignorovat s tím, že existuje subjekt, který bude mít po realizaci stavby povinnost zavádět opatření k jejich zmírnění.

Prvostupňové správní rozhodnutí tedy námítku žalobce řádně nevypořádalo. Tento nedostatek však mohl být následně odstraněn, pokud by zamítnutí námítky řádně odůvodnil alespoň žalovaný ve svém rozhodnutí. Prvostupňové a druhostupňové řízení totiž tvoří jeden celek a případné vady v prvostupňovém rozhodnutí může napravit i odvolací orgán (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009 - 239). V projednávané věci se tak nicméně nestalo.

Žalobou napadené rozhodnutí k uvedené námitce žalobce neuvádí věcně vůbec nic. Rozhodnutí obsahuje dvě věty (viz výše), přičemž druhou z nich je zcela bezobsažné konstatování, že v dané věci byly posuzovány vlivy záměru na životní prostředí a správní orgán se stanoviskem EIA řádně naložil. Není vůbec zřejmé, co by ze stanoviska EIA mělo pro danou otázku vyplývat. První věta pak obsahuje tvrzení, z něhož je patrný názor žalovaného, že se stavební úřad námitkou vůbec zabývat nemusel. Jakkoliv se žalovaný ve své kasační stížnosti snaží tvrdit opak, neexistuje jiný způsob, jak interpretovat slova o tom, že námitce týkající se zvýšení dopravy v obci Strítěž nebylo možné vyhovět, „*neboť stavební úřad je oprávněn posuzovat pouze možné vlivy řešené stavby na její okolí.*“

V první řadě je nutno souhlasit s krajským soudem, že není zřejmé, co žalovaný pojmem „okolí“ myslí. Nabízí se interpretace, k níž dospěl krajský soud, a sice že se jednalo o použití zákonného pojmu „okolí“ ve smyslu ust. § 87 odst. 2 a § 130 stavebního zákona. V takovém případě je nutno souhlasit s krajským soudem, že by žalovaný musel objasnit, jak tento zákonný neurčitý pojem vyložil a proč do něj obec Strítěž nezahrnul (srov. např. také krajským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62). Druhou variantou je možnost, že žalovaný použil pojem „okolí“ pouze v jeho obecném významu. Ani tak ovšem není zřejmé, co pod tímto pojmem žalovaný chápe a hlavně proč do onoho okolí nezahrnuje obec Strítěž. Jakkoliv se v takovém případě nejedná přímo o pochybení spočívající v neprovedení interpretace

zákonného neurčitého pojmu, je konstatování žalovaného zcela nejasné a nedostatečné. Tvrdí-li navíc nyní žalovaný, že obec Střítež do okolí záměru spadá, pak není zdůvodnění obsažené v jeho rozhodnutí vůbec srozumitelné.

Krajským soudem citovaná judikatura (rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 52) se skutečně týká částečně odlišné právní otázky, a sice účastenství ve správním řízení. Posuzování oprávněnosti tvrzení o dotčení práv účastníka je nicméně druhou stranou téže mince. Žalovaný tvrdí, že žalobce i obec Střítež jako účastníky připustil, a do okolí záměru pro účely účastenství ve správním řízení vždy obec Střítež zahrnoval. Není proto nutné se blíže otázkou účastenství zabývat. Nelze však na jednu stranu tvrdit, že osoba je účastníkem řízení, protože může být dotčena ve svých právech, a na stranu druhou zcela odmítnout námitku dotčení práv s tím, že vůbec nepřichází v úvahu.

Existují pouze dvě varianty, jaký postoj žalovaný vyjádřil připuštěním obce Střítež jako účastníka řízení a zároveň odmítnutím, že by mohl posuzovat vlivy záměru na obec Střítež. První možností je, že podle žalovaného záměr může mít vliv na obec Střítež (a proto ji připustil jako účastníka řízení) a zároveň záměr nemůže mít vliv na obec Střítež (a proto se tvrzeními o zvýšení hluku v této obci zabývat nebude). Takový postoj je zjevně vnitřně rozporný. Druhou variantou je, že žalovaný připouští, že záměr může mít vliv na obec Střítež (a proto ji připustil jako účastníka řízení), nicméně se těmito vlivy nechce či nemůže zabývat. Pro takový postoj však zcela chybí v žalobou napadeném rozhodnutí i prvostupňovém správním rozhodnutí jakékoliv zdůvodnění a nejeví se ani logické. Existuje-li možnost dotčení vlivy záměru, bylo bezesporu úkolem správních orgánů, aby řádně vypořádaly námitky, že k takovému dotčení skutečně dojde.

Zároveň je nutno odmítnout tvrzení stěžovatelů, že závěr krajského soudu znamená nutnost posuzovat a zdůvodňovat možnou hlukovou zátěž v souvislosti se záměrem kdekoli na možných trasách zásobování. Správní orgány se bez dalšího musí ve svých rozhodnutích zabývat hlukovou zátěží pouze v těch oblastech, kde na základě skutkových zjištění relevantní zvýšení hluku v souvislosti se záměrem přichází v úvahu. To ovšem neznamená, že mohou zcela ignorovat námitku zvýšení hluku v oblastech, kde podle jejich zjištění k relevantnímu zvýšení hluku nedojde. Takovou námitku musí řádně vypořádat a zdůvodnit, proč mají za to, že k relevantnímu zvýšení hluku nedojde.

Lze shrnout, že se žalovaný (stejně jako správní orgán prvního stupně) řádně nezabýval námitkou žalobce, že v důsledku záměru (konkrétně v souvislosti se zvýšením dopravy v obci Střítež) dojde k navýšení hluku v obci Střítež. Ve svém rozhodnutí neuvedl, jaký dopad bude mít záměr na dopravu a hluk v této obci. Jelikož námitka žalobce je svým obsahem námitkou zásadní, jejíž posouzení může mít vliv na zákonnost samotného územního rozhodnutí (tj. hlavního výroku o umístění stavby v území), postupoval krajský soud zcela v souladu se zákonem, když rozhodnutí žalovaného zrušil. Je na místě zopakovat, že nelze přihlížet k dodatečnému zdůvodňování správních rozhodnutí v rámci soudního přezkumu. Je proto zcela lhostejné, zda je věcná argumentace stěžovatelů k otázce navýšení hluku v obci Střítež správná či nikoliv. Správní soudy se k této otázce budou moci vyjádřit až ve chvíli, kdy tuto otázku řádně posoudí správní orgány.

Nakonec osoba zúčastněná na řízení I. brojí proti závěru krajského soudu, že je na místě nejen zrušení výroku o umístění stavby, nýbrž také výroku o jejím povolení. Ani v této části není kasační stížnost důvodná.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97 (č. 3137/2015 Sb.NSS), je „nezbytné, aby v soudním řízení přezkouvávajícím rozhodnutí vydané ve spojeném územním a stavebním řízení v případě, kdy jsou napadeny oba výroky tohoto rozhodnutí týkající se umístění i povolení stavby, a to osobou k tomu procesně legitimovanou, vedlo zrušení výroku rozhodnutí správního orgánu ve věci umístění stavby pro jeho nezákonnost nebo pro podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek takovou nezákonnost, zpravidla i ke zrušení navazujícího výroku rozhodnutí správního orgánu o povolení stavby.“ Základními důvody pro tento závěr jsou podmíněnost a provázanost obou výroků, požadavek na účinnost soudního přezkumu a zabránění situacím, kdy by soudní rozhodnutí o zrušení výroku o umístění stavby mělo toliko „akademický“ význam. Nejvyšší správní soud se v nyní projednávané věci s těmito východisky ztotožňuje a neshledává důvod se odchýlit od citovaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí zároveň připustil, že za zcela výjimečných okolností může soud přistoupit pouze ke zrušení výroku o umístění stavby. V uvedené věci se jednalo o zcela specifický skutkový stav, který se promítl do závěru, že není na místě rušit výrok o povolení stavby (v podrobnostech viz odůvodnění citovaného rozsudku č. j. 5 As 6/2013 - 97). Žádné takové výjimečné okolnosti však v nyní posuzované věci nenastaly a rozhodně je nelze spatřovat ve skutečnosti, že námitky uplatněné žalobcem směřovaly pouze do výroku o umístění stavby. Taková okolnost je totiž zcela standardní a nikoliv výjimečná. Je totiž projevem skutečnosti, že pro účely umístění stavby se posuzují jiné skutečnosti, než pro účely jejího povolení, a tomu by měly v souladu s ust. § 94a odst. 2 a 3 stavebního zákona odpovídat i námitky účastníků řízení. Tyto úvahy vyslovil také krajský soud, proto nelze souhlasit s osobou zúčastněnou na řízení I., že by byl v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nelze po krajském soudu požadovat, aby zdůvodňoval, co vše není výjimečnou okolností, když shledává případ zcela standardním. Nic nebránilo osobě zúčastněné na řízení I. závěr krajského soudu vyvrátit poukazem na takovou výjimečnou okolnost.

Přichází-li v úvahu závěr, že stavba vůbec neměla být umístěna (což nelze v tuto chvíli předjímat, neboť se správní orgány nevyjádřily k jedné z otázek, která by mohla být pro umístění stavby rozhodná), nelze za daných zcela standardních okolností připustit, aby dotčené osoby ztratily možnost brojit proti povolení stavby. Pokud by totiž nebylo rozhodnuto o umístění stavby, nemohla by být ani povolena. Je tedy lhostejné, že se námitky týkají pouze umístění stavby, neboť namítaná pochybení jsou způsobila k tomu, aby zprostředkovaně vedla také k nezákonnosti výroku o povolení stavby.

Nelze přisvědčit ani námitce, že s ohledem na to, že stavba je již zkolaudovaná, je zrušení výroku o povolení stavby v rozporu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou hospodárnosti řízení. Každé zrušující soudní rozhodnutí může z povahy věci představovat určitý zásah do práv nabytých (byť i v dobré víře) na základě napadeného rozhodnutí a nést s sebou další náklady související s pokračováním ve správním řízení. Práva a zájmy osoby ze správního rozhodnutí oprávněné je nutno vážit s právy a zájmy

osob dotčených tímto rozhodnutím. Je-li rozhodnutí nezákonné, musí ochrana dotčených osob převážet, domáhají-li se této ochrany zákonem stanoveným způsobem.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti jsou nedůvodné, a proto je zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce zastoupený na základě plné moci advokátem měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasačním stížnostem) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Celkové náklady řízení žalobce tak činí 4.114 Kč. Jelikož se na vzniku těchto nákladů podíleli oba stěžovatelé rovným dílem (vyjádření žalobce se vztahovalo k oběma kasačním stížnostem), má žalobce právo na náhradu nákladů řízení vůči každému ze stěžovatelů ve výši 2.057 Kč.

Nejvyšší správní soud naproti tomu neshledal důvodnou část nároku žalobce na náhradu nákladů řízení, týkající se odměny zástupce za spis vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť se nejedná o úkon právní služby. Žalobce ostatně ani neuváděl, o jaký úkon právní služby by se mělo jednat. Sepis takového podání nelze přímo podřadit pod žádný z úkonů právní služby vyjmenovaných v ust. § 11 odst. 1 a 2 advokátního tarifu. Nejvyšší správní soud nemá ani za to, že by byla na místě aplikace ust. § 11 odst. 3 advokátního tarifu, neboť se jedná pouze o sdělení stanoviska k možnému procesnímu postupu soudu.

Osoby zúčastněné na řízení II. až VI. nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 26. února 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček

pokračování

7 As 266/2014 - 118

předseda senátu