



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) J. M., b) Rohozecký okrašlovací spolek, z.s.**, se sídlem Malý Rohozec 4, Turnov, oba zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I) Město Turnov, se sídlem Antonína Dvořáka 335, Turnov, II) KAMAX s.r.o., se sídlem Nudvojovice 1474, Turnov, zast. JUDr. Danielem Novotným, Ph.D., advokátem se sídlem Valdštejnovo náměstí 76, Jičín, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 4. 2020, č. j. 30 A 61/2018 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2018, č. j. OÚPSŘ 7/2018-330-rozh.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání celkem osmi účastníků správního řízení, mezi které patřili stěžovatelé, a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Turnov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 9. 2017, č. j. SU/17/4772/PEJ, kterým byly

dodatečně povoleny „*stavební úpravy skladové haly – vestavba kalící linky v areálu Kamax – Vesecko*“ na parcele číslo st. 1000, v katastrálním území Daliměřice. Jednalo se o vestavbu kalící linky osoby zúčastněné na řízení II) do již existující budovy.

[3] Rozhodnutí o dodatečném povolení této stavby již jednou bylo podrobeno soudnímu přezkumu. Stavba byla původně dodatečně povolena rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 10. 1. 2014, č. j.: SU/13/6764/PEJ. Žalovaný k odvolání celkem deseti odvolatelů toto rozhodnutí dílčím způsobem změnil a ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil svým rozhodnutím ze dne 10. 7. 2014, č. j. OÚPSŘ 93/2014-330-ROZH. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojili stěžovatel b) a paní Z. V. [matka stěžovatele a] žalobou. Krajský soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2016, č. j. 30 A 71/2014 - 129, toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť se žalovaný nezabýval občanskoprávními námitkami stěžovatelů v dané věci, a jeho rozhodnutí tak bylo nepřezkoumatelné. Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný kasační stížností, kterou však Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016 - 34.

[4] Správní orgány se tedy následně zabývaly dodatečným povolením stavby znovu. Svůj závěr o tom, že provozem kalící linky nejsou překračovány hygienické limity stanovené pro hlukovou zátěž, založily mj. na měření provedeném dne 3. 11. 2016 a závazném stanovisku Krajské hygienické stanice Libereckého kraje ze dne 14. 8. 2013, č. j. KHSLB 18867/2013. Ani ostatní námitky stěžovatelů neshledaly důvodnými: zvýšená hluková zátěž nebyla nepřiměřená místním poměrům, neboť se kalící linka a přilehlé nemovitosti nacházejí v průmyslové zóně; stavba kalící linky ani nebyla v rozporu s územním plánem města Turnov, neboť ten zapovídal pouze stavby související s těžkým průmyslem, přičemž kalící linka k těžkému průmyslu nesloužila. Výše citovanými rozhodnutími č. j. SU/17/4772/PEJ a č. j. OÚPSŘ 7/2018-330-rozh tedy stavbu kalící linky dodatečně povolily.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Stěžovatelé napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Namítali především, že měření ze dne 3. 11. 2016, podle něhož hluková zátěž způsobená provozem stavby (kalící linky) nepřesahuje hygienické limity, neprobíhalo za běžných okolností. Na tuto skutečnost stěžovatelé upozornili správní orgány, ty však i přesto z daného měření nadále vycházely. Ze zkušeností stěžovatelů však vyšlo najevo, že hluk způsobený provozem kalící linky je vyšší, než se původně předpokládalo. I kdyby však hlukové imise nepřekročily hygienické limity, stále by byly nepřiměřené místním poměrům ve smyslu § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „občanský zákoník“).

[6] Stěžovatelé dále namítali, že je dodatečné povolení stavby v rozporu s územním plánem města Turnov. V dané lokalitě je totiž jako nepřípustné využití území uveden těžký průmysl, pod který územní plán řadí i hutnictví. Stěžovatelé přitom v průběhu řízení předložili znalecký posudek, podle něhož je kalení postupem používaným v metalurgii při zušlechťování oceli, a patří tedy do oboru hutnictví. Využití kalící linky tedy lze považovat za těžký průmysl, který je však územním plánem zapovězen. Podle stěžovatelů lze těžký průmysl charakterizovat tím, že nevyrábí výrobky pro přímou spotřebu, ale suroviny či výrobky užívané v další výrobě; právě tomu podle stěžovatelů též

pokračování

odpovídá provoz kalící linky, neboť jsou její pomocí vyráběny šrouby, které neslouží k prodeji konečnému spotřebiteli, nýbrž jsou nadále používány ve výrobě.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zamítl. Co se týče možného překročení hlukových hygienických limitů, krajský soud citoval ze svého předchozího rozsudku, v němž shledal zjištění skutkového stavu v tomto ohledu za dostatečné a ztotožnil se s názorem správních orgánů, že i v nyní posuzovaném případě bylo dodržení hygienických limitů prokázáno. Poukázal též na to, že se stěžovatelé omezují na prosté tvrzení a žádné skutečnosti nijak nedokládají. Při posuzování občanskoprávní námitky stěžovatelů krajský soud rozsáhle citoval relevantní pasáže z napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stručně lze shrnout, že správní orgány nepovažovaly imise ve formě hluku za nepřiměřené místním poměrům, neboť se domy odvolatelů (mezi které patřili i stěžovatelé) nacházejí v průmyslové zóně, a lomoz spojený s továrním provozem se tak stal nedílnou součástí místních poměrů. Žalovaný též připomněl, že byly domy původně umístěny a realizovány jako byty pro zaměstnance blízkého pivovaru, a tedy od samého počátku tyto domy měly standard služebních bytů v blízkosti pivovaru, nikoliv „čistého bydlení“. Krajský soud dále odkázal na judikaturu civilních soudů, podle níž je stanovení toho, zda jde v konkrétní věci o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, do značné míry věcí soudcovského uvážení, a dovodil, že analogicky ve správním řízení jde o uvážení stavebního úřadu. Konstatoval, že správní orgány vzaly v potaz veškeré relevantní okolnosti a ztotožnil se s jejich závěrem, že míra obtěžování hlukem nepřekračuje místní poměry ani v daném typu lokalit, ani v konkrétním místě. Připomněl, že žádné měření neprokázalo překročení limitní hodnoty hladiny hluku stanovenou veřejnoprávními předpisy. Stěžovatelé navíc podle krajského soudu nepředložili žádné podklady, kterými by zpochybnili závěry správních orgánů (nepředložili žádnou hlukovou či jinou studii) a svá tvrzení zakládají pouze na zkušenostech s několikaletým provozem kalírny, což je zcela neuchopitelný argument. Zdůraznil, že námitky stěžovatelů ohledně neobvyklých okolností při měření dne 3. 11. 2016 (nedocházelo k nakládce a vykládce kamionů v přilehlé části areálu, nebyly otevřeny světlíky a vrata) nebyly ničím podloženy, a na rozdíl od provedeného měření tak samy o sobě neobstojí jako důkaz.

[8] Ohledně námitky stěžovatelů, že je dodatečné povolení stavby v rozporu s územním plánem města Turnov, krajský soud odkázal na konkrétní pasáže rozhodnutí správních orgánů, které považoval za natolik vyčerpávající a správné, že k nim neměl co dodat. Stručně lze odkazované pasáže shrnout takto: Kalení je technologií používanou jak v těžkém, tak lehkém průmyslu – např. při zpracování zlata či stříbra se využívá hutnických a strojírenských technologií, které však nemají charakter „těžkoprávního“ způsobu výroby. Kalící linka vestavená do skladové haly slouží pro výrobu šroubů o hmotnosti v řádech dekagramů; k tomuto provozu není třeba výstavba např. vysoké pece, koksovny, drážních vleček pro dovoz surovin atp. S ohledem na to tedy lze uzavřít, že hutnictví (slovo hutnictví bylo do územního plánu pro jeho potřeby zařazeno do typu činností označených jako těžký průmysl) nebrání dodatečnému povolení vestavby kalící linky. Krajský soud nad rámec uvedeného dodal, že jsou šrouby hotovým spojovacím materiálem, který již sám o sobě další výrobní úpravě nepodléhá. Pokud by měl být přijat výklad stěžovatelů, *ad absurdum* by bylo možno za těžký průmysl považovat každé

pracoviště, kde dochází k tepelnému zpracování kovů – např. šperkařské dílny či výrobu zubních protetik.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II)

[9] Stěžovatelé proti rozsudku krajského soudu brojí kasační stížností. V první řadě namítají, že se dodatečně povolená stavba nachází podle územního plánu města Turnov ve funkční ploše „VP – *Průmyslová výroba a sklady*“, kde je jako nepřípustné využití území uveden veškerý těžký průmysl včetně hutnictví. Nepřípustná je dále výroba obtěžující své okolí pachem, spadem či jinak dlouhodobě zatěžující životní prostředí. Dodatečně povolovaná stavba však slouží k hutnické činnosti, a je tedy v rozporu s územním plánem. Krajský soud v tomto ohledu pouze odkázal na odůvodnění správních orgánů, aniž by se relevantním způsobem vypořádal s žalobními námitkami; pouze dodal, že jsou vyráběné šrouby používány jako spojovací materiál a další výrobní úprave nepodléhají. Podle stěžovatelů pro posouzení věci není rozhodný další osud produktů výroby, ale charakter průmyslové činnosti – v nyní posuzované věci jde o hutnický průmysl, což krajský soud zcela pominul. Tuto skutečnost stěžovatelé doložili znaleckým posudkem prof. Ing. Karla Matochy, CSc., ze dne 30. 8. 2013, který však krajský soud při svém rozhodování zcela opomenul, závěry znaleckého posudku nijak nehodnotil. Jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[10] Krajský soud též nesprávně posoudil námitku, že se jedná o činnost dlouhodobě zatěžující životní prostředí, zejména z hlediska hlukové zátěže. Stejně tak není splněna podmínka, že se může v daném místě jednat pouze o výrobu, která nenaruší užívání okolních pozemků a nesníží kvalitu prostředí sousedících území. Soud k tomu uvedl pouze, že v průběhu řízení nebylo zjištěno, že by dodatečně povolená stavba dlouhodobě zatěžovala životní prostředí či by snižovala kvalitu prostředí. Stěžovatelé však uvedli, že jsou uživatelé okolních nemovitostí obtěžováni hlukem z provozu dané stavby. Je tedy zřejmé, že provoz kalící linky narušuje užívání okolních pozemků. Krajský soud se tím však nijak nezabýval.

[11] Stěžovatelé dále namítají, že obtěžování hlukem (jakož i dalšími imisemi) způsobuje zhoršení podmínek v daném území nad míru přiměřenou poměrům daného území. Krajský soud stran této námitky rozsáhle citoval ze svého předchozího rozhodnutí, z judikatury a rozhodnutí správních orgánů, aniž by se vypořádal s žalobními námitkami. Citace napadeného rozhodnutí žalovaného navíc nemůže obstát, neboť právě proti jeho správnosti stěžovatelé brojili. I v tomto ohledu je tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[12] Hluk, kterým dodatečně povolená stavba obtěžuje stěžovatele a jiné osoby, není subjektivním vnímáním uživatelů sousedních staveb, ale objektivní stav, který by jako objektivně nadměrně obtěžující vnímal jakýkoliv jiný uživatel daných staveb. Okolní obytné domy byly postaveny na konci průmyslové zóny v zadní části areálu pivovaru tak, aby k nim nepronikal hluk z pivovaru. Jednalo se tedy o klidné obytné prostředí a místní poměry tak historicky nebyly charakterizovány zvýšenou hlukovou zátěží.

[13] Krajský soud odkázal na dvě kladná stanoviska Krajské hygienické stanice Libereckého kraje, aniž by vzal v potaz žalobní námitky, že závazné stanovisko ze dne

pokračování

14. 8. 2013 nemohlo zohlednit skutečnou hlukovou zátěž, neboť bylo vydáno před uvedením kalící linky do provozu, a závazné stanovisko ze dne 11. 1. 2017 bylo vydáno pro účely kolaudace jiné stavby, nikoliv v řízení o jejím dodatečném povolení, a opíralo se o měření hluku ze dne 3. 11. 2016, které ovšem neprobíhalo za běžných okolností (docházelo k nakládce pouze u doků na odlehlé straně stavby a byly zavřeny světlíky a vrata), o čemž stěžovatelé informovali hygienickou stanici i správní orgán I. stupně, přičemž ani tímto se soud věcně nezabýval – ostatně se těmito námitkami nezabýval ani žalovaný. Krajský soud v tomto ohledu pouze uvedl, že předchozí zkušenosti s provozem dané stavby jsou zcela neuchopitelným argumentem. Jestliže však stěžovatelé a další účastníci správního řízení shodně uváděli (předložili podání potvrzené zástupci čtyř rodin žijících v dané lokalitě), že měření neproběhlo za běžných okolností, pak není důvodu, aby správní orgány či soud považovaly takový argument za neuchopitelný. Podle stěžovatelů tedy nebylo v řízení před správními orgány doloženo, že hluk působený dodatečně povolenou kalící linkou nepřekračuje hygienické limity.

[14] Závěrem stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost uhradit jim náklady řízení o kasační stížnosti.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a napadený rozsudek krajského soudu, s nímž se ztotožnil. Za nekorektní považoval argument, že je pro posouzení věci rozhodný charakter průmyslové činnosti, a nikoliv další osud produktů dané výroby. Krajský soud totiž pouze vyvracel stěžovatelovu žalobní námitku. Podle žalovaného též není znalecký posudek kompetentní stanovit význam běžně užívaných pojmů – kalení jakožto technologický proces může být v jiné souvislosti považován za hutnickou činnost, nicméně v případě finální úpravy šroubů kalením se jistě nejedná o činnost, již měl v úmyslu vyloučit územní plán města Turnov. Pokud tento územní plán zapovídá těžký průmysl a jako příklad uvádí hutnictví, má tím nepochybně na mysli výrobu, při níž jsou používány zařízení jako vysoké pece, konvektory apod., nikoliv malé či střední provozovny, které nejsou spojeny se srovnatelnou zátěží. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se krajský soud podle jejího názoru vypořádal s argumentací stěžovatelů odpovídajícím způsobem. Vzhledem k tomu, že byla značná část problematiky vysvětlena podrobně v řízení před správními orgány, je pochopitelné, že na závěry správních orgánů zčásti odkázal a následně polemizoval s jednotlivými argumenty stěžovatelů. Měření hluku u dodatečně povolené stavby proběhlo a prokázalo dodržení hygienických limitů. Nelze na základě tvrzení osoby bydlící v blízkosti stavby rozhodovat o tom, zda stavba vykazuje nadměrný hluk. Osoba zúčastněná na řízení II) navrhla, aby byl napadený rozsudek potvrzen.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační

stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatelé vznášejí otázky přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a dále souladu dodatečně povolené stavby s územním plánem města Turnov a obtěžování hlukem jak z hlediska hygienických limitů, tak z hlediska přiměřenosti místním poměrům. V tomto pořadí se s námitkami vypořádá.

IV.1 K (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[20] Nejprve k nepřezkoumatelnosti, která představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i v případě, že by ji stěžovatelé nenamítali, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[21] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Je na krajském soudu, aby žalobní body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo.

[22] Krajský soud podle stěžovatelů zcela opomněl znalecký posudek prof. Ing. Karla Matochy, CSc., ze dne 30. 8. 2013 a ani jej nikterak nehodnotil. Aby jej však mohl hodnotit, musel by jej nejprve provést jako důkaz, což však činit nemusel, neboť tento znalecký posudek již byl součástí správního spisu, kterým se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Stěžovatel též implicitně souhlasil s tím, že ve věci nebude vedeno jednání – na výzvu krajského soudu podle § 51 s. ř. s. ze dne 21. 5. 2018, č. j. 30 A 61/2017 - 27, nereagoval, přičemž podle tohoto ustanovení „[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou 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.“ Důkazy však lze provádět pouze při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Není též pravdou, že by krajský soud znalecký posudek zcela opomněl. Odkázal totiž na relevantní pasáže rozhodnutí správních orgánů, ze kterých je patrné, proč na základě znaleckého posudku nebylo možno zařadit provoz kalící linky pod těžký průmysl, a sám vyvrátil stěžovatelovy argumenty, které proti takovému odůvodnění rozhodnutí žalovaného směřovaly.

[23] Ani další stěžovatelem tvrzená pochybení krajského soudu nezpůsobují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se narušováním užívání okolních pozemků provozem kalící linky věcně zabýval a dospěl k závěru, že takové rušení nepřekračuje veřejnoprávní limity ani není nepřiměřené místním poměrům. Představil

pokračování

ucelený názor, v jehož konkurenci dílčí argumenty stěžovatelů neobstojí, aniž by na každý z nich musel krajský soud výslovně reagovat. Sice skutečně rozsáhle citoval z rozhodnutí správních orgánů a hojně na jejich závěry odkazoval, nicméně pouze kvůli tomu, aby se vyhnul opakování již vyřknutých argumentů. Veškeré relevantní námitky stěžovatelů, které nebyly vyvráceny samotným rozhodnutím žalovaného, krajský soud následně vypořádal vlastní argumentací, a to zcela postačujícím způsobem.

IV.2 K tvrzenému rozporu dodatečně povolené stavby s územním plánem

[24] Stěžovatelé již od řízení před správními orgány namítají, že je vestavba kalící linky v rozporu s územním plánem, neboť podle znaleckého posudku prof. Ing. Karla Matochy, CSc., ze dne 30. 8. 2013 je kalení metalurgickým procesem patřícím do oboru hutnictví.

[25] Podle § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), lze dodatečně povolit stavby, které byly provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, za podmínky, že nejsou umístěny v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území. Územní plán města Turnov uvádí jako nepřípustné využití území mj. těžký průmysl, jako jeho příklady pak udává hutnictví, energetiku, chemický průmysl, gumárenství, cementárny, obalovny a papírenský průmysl. Jako hlavní využití území uvádí výrobu a skladování; přípustnými druhy využití pak jsou stavby pro průmyslovou výrobu, skladování výrobků, materiálů a hmot, zařízení pro distribuční a logistickou činnost apod.

[26] Přesvědčení stěžovatelů o rozporu stavby kalící linky s územním plánem pramení z chybné premisy, že použití jakéhokoli postupu typického pro obor hutnictví musí bezvýjimečně znamenat, že se jedná o činnost spadající pod územním plánem zapovězený těžký průmysl. Krajský soud i žalovaný poukázali na to, že kalení šroubů v rádech dekagramů není činností, kterou měl územní plán v úmyslu zakázat jakožto těžký průmysl. Takovému hodnocení nemá Nejvyšší správní soud co vytknout. Pokud by se měl použít výklad stěžovatelů, znamenalo by to, že by se na daném území nesměly stavět budovy sloužící k jakékoli činnosti, kterých je využíváno typicky např. v energetice či chemickém nebo papírenském průmyslu; rozsah zapovězených činností by tak zřetelně přesahoval skutečný úmysl územního plánu, kterým bylo umožnit průmyslovou výrobu s výjimkou těžkého průmyslu. Ostatně i krajský soud a žalovaný poukázali na to, že by podle výkladu stěžovatelů bylo třeba za těžký průmysl považovat i výrobu zubních protetik, šperkařskou dílnu či zlatnictví. Stěžovateli opakovaně odkazovaný znalecký posudek tak postrádá relevanci – rozhodnou otázkou není, zda kalící linka slouží k činnostem zařaditelným pod obor hutnictví, nýbrž zda lze její činnost považovat za těžký průmysl. S touto otázkou se žalovaný a krajský soud dostatečně vypořádali a stěžovatelé ani nevznášejí žádné relevantní protiargumenty.

[27] Ohledně výtky stěžovatelů, že se krajský soud nepřipadně zabýval následným osudem na kalící lince vyrobených šroubů namísto toho, aby posoudil činnost dle jejího charakteru, je třeba přisvědčit žalovanému, že je takový argument zcela nepřipadný. Právě stěžovatelé totiž v žalobě uvedli, že „*těžký průmysl je označení pro průmysl, kde se nevyrábí*

výrobky určené pro přímou spotřebu (pro konečného spotřebitele), ale suroviny či výrobky užívané k další výrobě. Tak je tomu právě v případě dané stavby, kdy nedochází k vyrábění finálních výrobků pro konečného spotřebitele, ale o kalení šroubů, které jsou užívány v další výrobě.“ Je evidentní, že krajský soud, řešil-li další využití vyráběných šroubů, pouze reagoval na argumentaci stěžovatelů. Charakterem výroby se rozsáhle zabýval žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, na jeho argumentaci však stěžovatelé jinak nereagovali, a krajský soud tak nepochybil, pokud se ztotožnil se závěry žalovaného, aniž by v tomto ohledu představil novou argumentační linii.

[28] Stěžovatelé namítají rozpor s územním plánem i v další rovině: podle územního plánu je nepřipustná veškerá výroba obtěžující své okolí pachem a spadem či jinak dlouhodobě zatěžující životní prostředí. Krajský soud konstatoval, že v průběhu řízení nebylo zjištěno, že by dodatečně povolená stavba dlouhodobě zatěžovala životní prostředí či by snižovala kvalitu prostředí. Stěžovatelé upozorňují, že v žalobě uvedli, že jsou uživatelé okolních staveb obtěžováni provozem kalicí linky, a to zejména hlukem. Zákaz činností obtěžujících okolní stavby a zatěžujících životní prostředí vyplývající z územního plánu však nelze vytrhávat z kontextu. Zajisté se totiž nemá jednat o zákaz absolutní – průmyslová činnost s sebou zásadně nese určitou zátěž pro okolí a právě průmyslová výroba je podle územního plánu přípustným využitím území. Stejně tak je přípustné skladování a logistická a distribuční činnost, které jsou však bezesporu charakteristické zvýšenou dopravní zátěží a s ní spojeným hlukem. Rovněž se v dané lokalitě nachází pivovar; přitom pivovary nezřídka zatěžují blízké okolí pachem. Je tedy zřejmé, že cílem územního plánu nebylo zakázat jakoukoliv zátěž přesahující hranice pozemku, nýbrž pouze zátěž nadměrnou. Vzhledem k tomu, že územní plán zapovídá těžký průmysl, průmyslovou prvovýrobu, zpracování netříděného odpadu, výrobu s vysokými požadavky na množství a kvalitu technologické vody a činnosti s venkovními technologickými zařízeními (jeřáby, sila apod.), je třeba vnímat obecně formulovanou zakázanou výrobu obtěžující své okolí jako určitou „zbytkovou kategorii“, která zapovídá výrobu obtěžující stejnou měrou jako ostatní konkrétněji vymezené činnosti. Z ničeho však nevyplývá, že by míra obtěžování imisemi dosahovala intenzity srovnatelné např. s průmyslovou prvovýrobou. Z prostého tvrzení stěžovatelů, že je dodatečně povolená stavba obtěžuje hlukem více, než se předpokládalo, popř. že na sousedy musí přes plot někdy i křičet, nelze dovozovat, že toto obtěžování dosahuje intenzity, která by zapříčinila rozpor s územním plánem.

[29] Lze tedy uzavřít, že námitka rozporu dodatečně povolené stavby s územním plánem není důvodná.

IV.3 K tvrzenému obtěžování hlukem

[30] Stěžovatelé dále namítali, že dodatečně povolená stavba přináší negativní vlivy spojené s průmyslovou výrobou, což narušuje pohodu bydlení a zhoršuje životní podmínky, a to i nad míru přiměřenou místním poměrům. Taková stavba však nemůže být dodatečně povolena, neboť podle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona lze k dodatečnému povolení přistoupit pouze, pokud stavba „není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem“.

pokračování

[31] Hygienické limity hlukové zátěže jsou stanoveny v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění relevantním pro projednávanou věc. Podle § 12 odst. 3 věty první tohoto nařízení „[h]ygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A , s výjimkou hluku z leteckého provozu a vysokoenergetického impulsního hluku, se stanoví součtem základní hladiny akustického tlaku $A_{L_{Aeq,T}50\text{ dB}}$ a korekcí přibližujících ke druhu chráněného prostoru a denní a noční době, které jsou uvedeny v tabulce č. 1 části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení“. Podle části A přílohy č. 3 k tomuto nařízení se pro chráněný venkovní prostor staveb pro noční dobu použije korekce -10 dB. Chráněný venkovní prostor definuje § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění relevantním pro projednávanou věc, podle kterého se jím „rozumí prostor do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru bytových domů, rodinných domů [...]“. Měření, jimiž mělo být prokázáno dodržování hygienických limitů u nejbližších obytných staveb, tedy probíhala venku při nejbližších obytných stavbách a ověřovala, zda není hluková zátěž (hladina akustického tlaku) ve dne vyšší než 50 dB a v noci vyšší než 40 dB.

[32] Správní orgány založily závěr o tom, že k překročení hygienických limitů nebude v důsledku vestavby kalící linky docházet, na několika podkladech. Prvním z nich je hluková studie z července roku 2013, na jejímž základě vydala Krajská hygienická stanice Libereckého kraje souhlasné závazné stanovisko ze dne 14. 8. 2013, č. j. KHSLB 18867/2013, s podmínkou provedení měření hlukové zátěže ve zkušebním provozu. V průběhu zkušebního provozu byla provedena měření hluku ve dnech 22. 12. 2014 a 11.-12. 3. 2015. Při tomto měření nebylo zjištěno překročení hygienických limitů. Osoba zúčastněná na řízení II) předložila též výsledky měření hluku ve venkovním prostředí ze dne 3. 11. 2016, na základě kterého vydala Krajská hygienická stanice Libereckého kraje závazné stanovisko ze dne 11. 1. 2017, č. j. KHSLB 27815/5/2016 (toto závazné stanovisko se vztahovalo k jiné stavbě na stejném území – pozn. Nejvyššího správního soudu). Ani podle tohoto měření nebyly hygienické limity překročeny.

[33] Stěžovatelé namítají, že nebylo vhodné vycházet ze souhlasného stanoviska hygienické stanice ze dne 14. 8. 2013, neboť ta byla založena na hlukové studii, nikoliv na měření hluku při skutečném provozu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto závazné stanovisko nebylo jediným podkladem pro závěr o nepřekročení hygienických limitů. Další měření proběhla v roce 2015 a jejich výsledky stěžovatelé v kasační stížnosti ani v žalobě nikterak nezpochybňují (ačkoliv na ně již správní orgán I. stupně výslovně odkazoval). Ani při měření hluku dne 3. 11. 2016 nebylo potvrzeno překročení hygienických limitů. Není tak čeho vytknout správním orgánům, které přihlédly jak k dřívější hlukové studii pracující s předpokládanou hlukovou zátěží, tak k pozdějším měřením zjišťujícím skutečný stav za provozu kalící linky.

[34] Podle stěžovatelů neměl žalovaný vycházet ani ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Libereckého kraje ze dne 11. 1. 2017, neboť to bylo vydáno pro účely kolaudace jiné stavby. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný toto stanovisko nepovažoval za závazné pro své rozhodnutí ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“). Naopak žalovaný uvedl, že s ohledem na svou povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly pochybnosti (§ 3 správního řádu) musí prověřit i stavby a činnosti v daném území,

které nebyly předmětem řízení. Právě v tomto kontextu na zmiňované závazné stanovisko odkazuje – vztahovalo se k jiné stavbě na téže území, nicméně ani při měření hluku z této jiné stavby za provozu kalící linky nebylo zjištěno porušení hygienických limitů.

[35] Stěžovatelé tvrdí, že měření dne 3. 11. 2016 neprobíhalo za standardních okolností, neboť byly zavřeny světlíky a vrata a nakládka probíhala pouze u doků na odlehlé straně stavby. K tomu lze shodně s krajským soudem pouze konstatovat, že taková tvrzení nejsou ničím doložena. Ačkoliv stěžovatelé předložili podepsané prohlášení zástupců čtyř rodin, stále se jedná o pouhé tvrzení o mimořádnosti okolností. Nadto správní orgány v řízení o dodatečném povolení stavby pouze ověřovaly, že lze dodatečně povolenou kalící linku provozovat, aniž by byly překročeny hygienické limity. Při takovém posouzení ani není možné dohlédnout, zda bude dodatečně povolená stavba i později provozována vhodným způsobem. Z měření bezesporu vyplývá, že lze kalící linku provozovat bez překročení hygienických limitů, a právě o to v řízení o dodatečném povolení stavby šlo. Otevření či zavření světlíků nebo nakládka na odlehlé straně areálu se Nejvyššímu správnímu soudu nejeví jako evidentní snaha o zkreslení skutečné situace. Navíc dodatečné schválení stavby nezabavuje osobu zúčastněnou na řízení II) odpovědnosti za dodržování hygienických limitů. Pokud jsou tyto limity skutečně překračovány v důsledku nesprávného využívání areálu, je na orgánech veřejné moci, aby proti tomuto stavu zakročily, popř. na stěžovatelích, aby se bránili cestou civilního soudnictví.

[36] Nejvyšší správní soud se též ztotožňuje s názorem krajského soudu, že argumenty stěžovatelů jsou v tomto ohledu „*neuchopitelné*“. Proti měřením hluku totiž staví pouze svou zkušenost s reálným provozem, z níž vyplývá, že je hluková zátěž vyšší, než se očekávalo, a poukazují na vcelku marginální odchylky od běžného provozu v době měření. Jejich osobní zkušenost je však výsledkem jejich subjektivního vnímání, nikoliv objektivního měření, a soud z ní tak nemůže vycházet. Stěžovatelé ostatně nevyvinuli snahu prokázat ani to, že za běžného provozu dochází k nakládce i na přilehlé straně objektu či že jsou vrata a světlíky otevřeny; takové tvrzení přitom bylo možno prokázat velmi jednoduše například fotografiemi. Omezují se tedy pouze na zpochybňování jednotlivých podložených závěrů správních orgánů, aniž by se alespoň pokusili o prokázání svých tvrzení. Ostatně ani jejich tvrzení, že se jejich námitkami vznesenými proti měření hlukové zátěže ze dne 3. 11. 2016 žalovaný nezabýval, není pravdivé. Na stranách 19 a 20 svého rozhodnutí totiž adresně vypořádal právě tyto námitky, přičemž dospěl k závěru, že vzhledem k existenci mnoha dalších podkladů nemohou zpochybnit celkové posouzení hlukové situace.

[37] Jak vyplývá z výše uvedeného, krajský soud nepochybil, pokud aproboval rozhodnutí žalovaného v tom smyslu, že hygienické limity nejsou provozem dodatečně povolené stavby porušovány.

[38] Podle stěžovatelů je hluk z dodatečně povolené stavby imisí nepřiměřenou místním poměrům ve smyslu § 1013 odst. 1 občanského zákoníku. Podle tohoto ustanovení platí: „*Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) unikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní*

pokračování

důvod.“ Ačkoliv se jedná o námitku soukromoprávního charakteru, je relevantní i ve správním řízení. Správní orgán se tak nemůže spokojit s tím, že imise nepřekračují hygienické limity – jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019 - 37, č. 4076/2020 Sb. NSS: „*Správný postup by měl být takový, že stavební úřad nejprve občanskoprávní námitku, na jejímž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, posoudí z hlediska veřejného práva, tj. na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem*“ (§ 89 odst. 6 věta první a § 114 odst. 3 věta první stavebního zákona). Pokud neshledá rozpor s veřejným právem, který by bránil umístění stavby do území nebo jejímu povolení, učiní si následně o důvodnosti občanskoprávní námitky úsudek, aby mohl rozhodnout ve věci samé (§ 89 odst. 6 věta druhá a § 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Stavební zákon neuvádí, podle jakých dalších kritérií si má stavební úřad svůj úsudek učinit, nicméně je nasnadě [...], že stavební úřad musí zahrnout do své úvahy i soukromoprávní hlediska.“

[39] V tomto ohledu nelze přehlédnout ani judikaturu civilních soudů, ze které vyplývá, že pokud má být imise nepřekračující veřejným právem stanovené limity shledána nepřiměřenou místním poměrům, měl by být dán zvláštní důvod, proč je v daném případě zapotřebí vyššího standardu ochrany obtěžovaného; jak uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2017 ve věci sp. zn. 22 Cdo 3859/2017: „*Pokud imise stíněním v daném případě nepřekračují veřejnoprávní limity, neznámá to sice, že imisní žalobě nemůže být vyhověno, pro vyhovění by ovšem měly být dány odpovídající důvody, které vyžadují pečlivé zvážení okolností konkrétního případu, protože lze vycházet primárně z předpokladu, že při dodržování veřejnoprávních norem zpravidla nepůjde ani o nepřípustnou imisi v režimu § 1013 odst. 1 o. z.*“

[40] V nyní posuzované věci dospěly správní orgány k odůvodněnému závěru, že provozem dodatečně povolené stavby kalící linky nedochází k překročení hygienických limitů (viz výše). Ze správního spisu ani z tvrzení stěžovatelů nejsou zřejmé žádné zvláštní okolnosti, které by mohly odůvodnit potřebu vyššího standardu ochrany uživatelů okolních nemovitostí. Naopak, jak již byli stěžovatelé správními orgány i krajským soudem opakovaně upozorňováni, jejich nemovitosti se nacházejí v průmyslové zóně nedaleko pivovaru, jakož i dalších staveb sloužících k průmyslové výrobě či skladování. Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že obdobné lokality jsou charakteristické právě zvýšenou hlukovou zátěží a nic, kromě nepodložených tvrzení stěžovatelů, nenaspovídá tomu, že by daná lokalita vykazovala před zprovozněním kalící linky výrazně nižší hlukovou zátěž. V závazném stanovisku Krajské hygienické stanice Libereckého kraje ze dne 11. 8. 2015, č. j. KHSLB 16664/2015, vycházejícím z měření provedeného za zkušebního provozu se navíc uvádí, že i za provozu kalící linky zůstala dominantním zdrojem hluku doprava na veřejných komunikacích, která s jejím provozem nikterak nesouvisí – Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že si je vědom, že bylo toto závazné stanovisko vydáno pro účely kolaudačního souhlasu jiné stavby na témže pozemku, a odkaz na něj tedy neuvádí jako stěžejní argument, nýbrž pouze podpůrně pro dokreslení situace.

[41] Na výše uvedeném ničeho nemění ani argumentace stěžovatelů, že původně byly obytné domy situovány vedle pivovaru tak, aby jejich uživatelé nebyli jeho provozem obtěžováni. I tak totiž byly domy již před stavbou kalící linky situovány v průmyslové zóně, o čemž vypovídají i další blízké stavby sloužící jako sklady či průmyslové výroby.

Obyvatelé těchto domů tak nemohli legitimně očekávat, že budou chráněni před imisemi nad rámec zákonných limitů. Rovněž je třeba přihlídnout k tomu, že stěžovatelé brojí proti vestavbě kalící linky, nikoliv proti stavbě areálu jako takového, který měl od počátku být užíván jako sklad. Přitom významným zdrojem hluku je právě doprava na veřejné komunikaci a též doprava související s obsluhou skladu – ostatně z podání stěžovatelů též vyplývá, že je obtěžuje hluk spojený s nakládkami a vykládkami nebo hučením motorů kamionů. Lze tak uzavřít, že ještě před vestavbou kalící linky byly místní poměry bezesporu charakterizovány zvýšenou hlukovou zátěží.

[42] Stěžovatele je též třeba upozornit, že zejména v případě občanskoprávních námitek je třeba podložit svá tvrzení důkazy. Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 - 36, uvedl: „*Za rozumný lze označit požadavek, aby účastník vznášející občanskoprávní námitku důkazně podložil svá tvrzení alespoň do té míry, aby na straně stavebního úřadu vyvolal důvodné pochybnosti o tom, zda stavba způsobuje (příp. bude způsobovat) obtěžování nad míru přiměřenou poměrům či nikoliv (přiměřeně lze odkázat na důkazní standard ve sporných řízeních podle § 141 odst. 4 správního řádu). Podaří-li se vlastníkově sousední nemovitosti objektivně vyvolat popsané pochybnosti na straně stavebního úřadu, přesouvá se důkazní břemeno, tedy povinnost prokázat, že k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům nedochází (příp. nebude odcházet) na stavebníka, který usiluje o zpětnou legalizaci své stavby. V takové situaci je obdobně použitelná výše citovaná judikatura [rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. listopadu 2001, sp. zn. 30 Ca 394/1999, č. 901/2001 in: Soudní judikatura ve věcech správních, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2005, č. j. 10 Ca 220/2004 - 26, č. 804/2006 Sb. NSS], podle níž má stavebník nepovolené stavby povinnost prokázat, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, požaduje-li její dodatečné povolení.“ Jak již zdejší soud upozornil výše, měření hluku stěžovatelé zpochybňovali pouhými tvrzeními, aniž by je jakkoliv dokazovali, a ani nepodložili tvrzení ohledně místních poměrů ničím jiným než svými názory (popř. též náhledem na věc hrstky sousedů s evidentním zájmem na výsledku řízení). Je zřejmé, že tímto procesním postupem nemohli vyvolat důvodné pochybnosti, aby měly správní orgány důvod požadovat po osobě zúčastněné na řízení II) další důkazy.*

[43] K ostatním případným imisím zhoršujícím pohodu bydlení či zatěžujícím životní prostředí se Nejvyšší správní soud nemá důvod blíže vyjadřovat. Krajský soud i správní orgány se touto problematikou podrobně zabývaly a stěžovatel v tomto ohledu nepředstavil žádnou argumentaci. Ani tato námitka stěžovatelů tedy není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

[46] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. neuložil žádnou povinnost. Ze spisové dokumentace rovněž nevyplývá, že by důvody zvláštního zřetele hodné odůvodňovaly přiznání náhrady nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 18. června 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu