



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. D.**, zastoupený Mgr. Petrem Vlachem, advokátem se sídlem Guldenerova 547/4, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: A. H., zastoupená Mgr. Tomášem Winterem, advokátem se sídlem Suvorovova 29, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2017, čj. RR/3293/17, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 9. 2019, čj. 30 A 228/2017 - 78,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 9. 2019, čj. 30 A 228/2017 - 78, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2017, čj. RR/3293/17, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Štěnovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 28. 6. 2017, čj. výst. 7/13/186, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení dodatečně povolil „*přístavbu haly pro kovovýrobu, 1 část – pracoviště povrchových úprav*“ na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. R. u Š. (dále jen „lakovna“), stanovil podmínky pro dokončení stavby a rozhodl o námitkách žalobce. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobce výrokem I. změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak,

že z výroku o námitkách vypustil body č. 3), 7c), 7d), 7e), 7ch), 8a), 8b) a 8c). Ve zbývajících částí výrokem II. odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Rozhodnutí žalovaného v rozsahu II. výroku napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“). Namítal, že na jeho pozemky ze stavby proniká zápach typický pro rozpouštědlové nátěrové hmoty. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť neprovedly žalobcem navržené důkazy (účastnický výslech a místní šetření), kterými chtěl prokázat svá tvrzení o zápachu šířícím se z lakovny. Neprovedení důkazů správní orgán I. stupně nesprávně odůvodnil okopírováním části jiného rozhodnutí žalovaného, které se týkalo nepřipustnosti dokazování v odvolacím řízení. Závěr žalovaného, dle kterého stavba lakovny není z důvodu požáru provozuschopná, a proto se z ní nemůže šířit zápach, nemá oporu v dokazování. Správní orgány se dále nedostatečně vypořádaly se závěry znaleckého posudku, podle něhož emise z lakovny ovlivní ovzduší v místech, kde vlastní nemovitosti. Jeho důkazní hodnotu nesnižuje to, že jej zadal žalobce, ani to, že znalec vycházel z podkladů, které měl žalobce v dané době k dispozici. Závěry znaleckého posudku platí i bez ohledu na to, že po jeho vypracování osoba zúčastněná na řízení částečně změnila projektovou dokumentaci a poměr druhů užívaných barev. Správní orgán I. stupně navíc z posudku vyvozoval neexistující závěry a sám se nepřipustně vyjadřoval ke správnosti některých odborných závěrů. Správní orgány vycházely z listin, které mají zachycovat vyjádření třetích osob k otázce, zda vnímají zápach rozpouštědlových barev. Tyto listiny ale nebyly součástí správního spisu a žalobce se s nimi neměl možnost seznámit. Toto pochybení nemůže napravit závěr žalovaného, podle kterého v lakovně stejně nemůže být provozována činnost z důvodu požáru. Správní spis neobsahuje žádný důkaz o tom, že by i čtyři roky po požáru v lakovně nemohla probíhat provozní činnost. Vzhledem k tomu, že lakovna byla postavena od počátku bez stavebního povolení a takto i několik let provozována, nelze vyloučit, že byla v rozporu se zákonem po požáru také opravena. Žalovaný měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit také pro nepřezkoumatelnost, jelikož rozhodnutí obsahuje vkopírované nesouvisějící pasáže z jiných rozhodnutí. Správní orgán I. stupně se ani nevypořádal s odkazem na rozptylovou studii. Nesprávně u této námitky také vyšel ze závěru zjišťovacího řízení EIA, dle kterého záměr nemá významný vliv na životní prostředí, což ale nevylučuje, že určitý vliv mít může. Totéž platí také pro zamítnutí důkazního návrhu, kde správní orgán I. stupně zkopíroval pasáže týkající se přípustnosti dokazování v odvolacím řízení. Správní orgány ani dostatečně nezjistily skutkový stav v otázce množství nátěrových hmot, které mají být v lakovně využívány, aby mohly posoudit, zda je projektovaná kapacita lakovny dostatečně na takové množství výrobků dimenzovaná. Pro posouzení míry ovlivnění ovzduší a jeho vlivu na zdraví žalobce je určení množství barev nezbytné. Správní orgány sice vyšly z údajů v projektové dokumentaci, ta se ale postupem času měnila, neobsahuje žádné výpočty, neplyne z ní, na základě jakých skutečností její zhotovitel dospěl k daným výsledkům, a proto ani nelze ověřit, zda uvedené údaje odpovídají reálnému stavu. Žalovaný měl zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně také z důvodu jeho nesrozumitelnosti způsobené používáním zkratk a nepřesných názvů pro označení správních orgánů. Nesrozumitelné je také stanovení délky zkušebního provozu.

[3] Krajský soud výrokem I. rozsudku označeného v záhlaví žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalobce nebyl neprovedením účastnického výslechu zkrácen na svých právech,

pokračování

neboť správní řád s takovým důkazním prostředkem nepočítá. Svého práva vznést námitky mohl využít např. formou vyjádření. Zásah do veřejných subjektivních práv žalobce nelze dovozovat ani na základě neprovedení místního šetření. Vnímání zápachu je značně individuální. V minulosti správní orgány šetření provedly a lakovna byla navíc znehodnocena požárem natolik, že v ní výroba, která by mohla být zdrojem zápachu, neprobíhá. Správní orgány ani neměly povinnost žalobce informovat před vydáním rozhodnutí, jak naloží s jeho důkazními návrhy, a umožnit mu, aby v případě jejich zamítnutí uplatnil návrhy jiné. Pokud jde o posuzování znaleckého posudku, senát 30 A krajského soudu dlouhodobě judikoval, že znalecký posudek předložený účastníkem není znaleckým posudkem ve smyslu § 56 správního řádu, ale je třeba na něj pohlížet jako na jeden z listinných důkazů. Tento názor však patrně nebude dlouhodobě udržitelný. Co se týče obsahu posudku, správní orgány se s ním náležitě vypořádaly a soud na závěry žalovaného odkázal. Žalovaný podrobil znalecké závěry detailnímu rozboru a vyložil, proč je nelze zohlednit. Zejména zdůraznil odlišnost podkladů, z nichž posudek vycházel, od skutečnosti. Posudkovým závěrům žalovaný rovněž vytkl velkou obecnost. Žalovaný si nepřisvojoval odborné znalosti a nevybočil z mezí hodnocení posudku. Pokud jde o nezařazení dokladů o provedených šetřeních do správního spisu, jednalo se sice o pochybení, avšak nedošlo tím k zásahu do práv žalobce v takové intenzitě, aby to mělo vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť ve stavbě lakovny stejně není z objektivních důvodů (dřívějšího požáru) možné provozovat činnost, proti které námitky směřovaly. Žalobce ani nekonkretizoval, co je z obsahu daných listin natolik zásadní a relevantně nezpochybnil závěr o objektivní nemožnosti provozu lakovny. Stran tvrzené nepřezkoumatelnosti způsobené nevypořádáním námitek o nepříznivém dopadu stavby na životní prostředí odkázal krajský soud na závěry žalovaného, který detailně rozebral, proč takový negativní dopad nebyl zjištěn. Správní orgány vyšly z podkladů vydaných dotčenými orgány. Takovým podkladem bylo i závazné stanovisko krajské hygienické stanice, která jako orgán veřejného zdraví vyslovila se stavbou souhlas a její podmínka byla vtělena do správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalobní námitka nesměřovala proti obsahu tohoto závazného stanoviska, krajský soud ustal v tom, že žalovanému nelze vytknout, že se řídil daným závazným stanoviskem. Rozhodnutí nejsou ani nesrozumitelná. Správní orgány použily na jiných místech kromě zkratk také celé názvy dotčených orgánů a z kontextu rozhodnutí je zřejmé, o jaké orgány se jednalo. Krajský soud také akceptoval vysvětlení žalovaného týkající se způsobu, jakým byla stanovena doba zkušebního provozu. Výrokem II. krajský soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, podle výroku III. pak osoba zúčastněná na nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti výrokům I. a II. rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítá, že správní orgán I. stupně postupoval protiprávně. Nejprve stěžovatele jako účastníka řízení pominul, následně byl nečinný a protiprávním přerušováním řízení i rozdělením stavebního řízení na dvě samostatná řízení umožnil vytvoření časového prostoru pro dosažení změny územního plánu, která umožnila povolení přístavby haly s lakovnou.

[5] Krajský soud se nesprávně vypořádal s otázkou vlivu činnosti vyvíjené v lakovně a jejími dopady na životní prostředí. Povinností správního orgánu I. stupně bylo, aby se dopadem činnosti v souladu s § 111 odst. 2 stavebního zákona na životní prostředí zabýval. Jelikož osoba zúčastněná stavbu postavila bez povolení a užívala ji již před vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení, neexistují záruky, že ve zhotovené stavbě neprobíhá lakování i nyní. Stěžovatel zápach charakteristický pro organická rozpouštědla a rozpouštědlové barvy vnímal i po požáru. Správní orgány tak měly možnost opatřit si od osoby zúčastněné zejména podklady o objemu výroby a lakovacích prací. Stejně tak měly ověřit i oprávněnost tvrzení stěžovatele, že emise z lakovny zasahují na jeho pozemky. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2019, čj. 8 As 306/2018 - 38, podle kterého lze v řízení o dodatečném povolení stavby provádět i důkazy, které by v době řízení o stavebním povolení ještě neexistující stavby nebylo možné použít. Krajský soud se místo toho zabýval jen otázkou přezkumu závazných stanovisek, které byly podkladem pro rozhodnutí žalovaného. Jejich správnost však stěžovatel v žalobě nepopíral. Podstatou jeho námitek bylo, že správní orgány vycházely pouze z podkladů založených na budoucím teoretickém provozu lakovny, ačkoliv si stěžovatel stěžoval na stávající výskyt intenzivního zápachu. Správní orgány přesto neprovedly žádné důkazy k ověření dopadů provozu lakovny na životní prostředí. Tím porušily zásadu materiální pravdy při činění skutkových závěrů, neboť o něm jsou důvodné pochybnosti.

[6] Krajský soud dospěl k závěru, že v lakovně nemůže probíhat provoz z důvodu dřívějšího požáru. Stěžovatel však již v žalobě poukazoval na to, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo vydáno více než pět let od posledního místního šetření a čtyři roky po požáru. Již jen tento časový odstup je schopný zpochybnit závěr o objektivní nemožnosti lakovny k užívání. Skutečnost, že ve stavbě v minulosti vypukl požár, proto nemůže zpochybnit tvrzení, že ze stavby vychází typický zápach lakování. Krajský soud stěžovateli nemůže vytýkat, že nezpochybnil závěr o objektivní nemožnosti provozu lakovny, jelikož stěžovatel nemá do oploceného objektu přístup. Zjištění skutkového stavu bylo povinností správního orgánu I. stupně, který k tomu má procesní prostředky. Správní orgány měly na základě stěžovatelem navrženého místního šetření ověřit, zda byla lakovna po požáru opravena a probíhá v ní provoz. Závěr krajského soudu o zničení stavby požárem, resp. o rozsahu následků nemá oporu v provedeném dokazování.

[7] Stěžejní stěžovatelova námitka se týkala toho, že správní orgán I. stupně činil šetření ke zjištění, zda je v místě lakovny cítit zápach. Výsledek tohoto šetření však nebyl založen do spisu a stěžovatel se s ním nemohl seznámit, čímž byla porušena jeho procesní práva. Jestliže stěžovatel obsah daných listin nezná, nemůže mu krajský soud vytýkat, že nekonkretizoval, co z jejich obsahu bylo natolik zásadní, aby došlo ke zkrácení jeho subjektivních práv. Stěžovatel neví, jaká konkrétní šetření správní orgán I. stupně provedl, kdy je provedl, zda je prováděl ve stavbě lakovny, nebo také formou vlastního pozorování, tj. čichovými vjemy v jejím okolí, a pokud ano, v jakém pořadí tyto úkony probíhaly. Dále není zřejmé, zda se správní orgán I. stupně také dotazoval v okolí stavby, v jakou denní dobu šetření proběhlo, u jakých osob (zda se v místě zdržují po celý den nebo dojíždějí za prací mimo obec a nemohou tak znát stav ovzduší během pracovní doby lakovny,

pokračování

případně zda se jednalo o zaměstnance provozovatele lakovny). K těmto námátkou uvedeným skutečnostem by se stěžovatel mohl vyjádřit, pokud by obsah listin znal.

[8] Krajský soud nesprávně posoudil i námitku týkající se neprovedení důkazu účastnickou výpovědí stěžovatele. S odkazem na výše již citovaný rozsudek sp. zn. 8 As 306/2018 stěžovatel tvrdí, že zápach je specifickým druhem emise, který nelze zdokumentovat technickými prostředky, které má běžný občan k dispozici, natož změřit, a proto bylo třeba provést důkaz výpovědí stěžovatele. Takto mohly správní orgány zjistit dopad činnosti lakovny na stěžovatelova práva, zejména v podobě nadměrného obtěžování zápachem. Tyto informace nebyly v nezbytném rozsahu zjistitelné jen z písemných vyjádření stěžovatele.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani s vypořádáním námitek spojených s jím předloženým znaleckým posudkem, ve kterém znalec dospěl k závěru o ovlivnění ovzduší v okolí stěžovatelova bydliště emisemi z lakovny. Stěžovatel v žalobě namítl, že správní orgány na posudek nesprávně nahlížely jen jako na prostý listinný důkaz, ačkoliv měl všechny náležitosti znaleckého posudku a obsahoval i doložku dle § 127a o. s. ř. S formální stránkou se krajský soud vypořádal nejasně, neboť uvedl, že zastává názor shodný se žalovaným, ale připustil, že tento názor není dlouhodobě udržitelný. Vedle toho byl daný důkaz důležitý pro rozhodnutí o námitce týkající se negativních dopadů činnosti v lakovně. Stěžovatel si je vědom toho, že se jedná jen o jeden z důkazů a správní orgány mají právo jej hodnotit ve spojení s dalšími důkazy. Správní orgány však znalecký posudek v tomto kontextu nehodnotily, ale samy z jeho obsahu dedukovaly, co měl znalec na mysli, o jakém místě píše, čímž dospěly k závěru, že v místě obytných nemovitostí stěžovatele k zásahu emisemi nedojde. Takový závěr však v posudku obsažen není. Správní orgány také hodnotily správnost jednotlivých dílčích úvah a závěrů znalce, ačkoliv jde o odbornou otázku. Žalovaný sice posudku vytknul, že vychází z údajů odlišných od aktuální projektové dokumentace, ale nezohlednil, že znalecký posudek vycházel ze stavu projektové dokumentace v době, kdy byl vypracován. Sám žalovaný navíc při zamítnutí stěžovatelovy námítce vycházel z údajů rozptylových studií z února a prosince 2010, tedy důkazů, jejichž vyhotovení ještě předcházelo vypracování znaleckého posudku. Závěr krajského soudu o důkladném rozboru znaleckého posudku v kontextu s dalšími důkazy je tak nesprávný. Stěžovatel v žalobě poukazoval na konkrétní závěry znaleckého posudku, které jsou platné i za stavu, kdy je v lakovně po změně dokumentace předpokládáno menší použití rozpouštědlových barev. Závěry žalovaného sice byly velmi obsáhlé, ale se zásadními závěry o negativních účincích činnosti v lakovně se nevypořádal.

[10] Krajský soud navíc napadený rozsudek vydal předčasně, neboť nevyčkal na vydání rozhodnutí v řízení vedeném u téhož soudu pod sp. zn. 30 A 59/2017, které se týkalo související stavby (přístavby haly) a které se nacházelo ve stavu, kdy Nejvyšší správní soud předchozí rozsudek krajského soudu zrušil. Stavba lakovny je na stavbě přístavby haly závislá a není samostatnou stavbou schopnou existence bez této přístavby (jde o její vymezenou část). Pokud by krajský soud rozhodnutí žalovaného o dodatečném stavebním povolení přístavby zrušil, nemohlo by samostatně existovat ani dodatečné stavební povolení lakovny. V průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatel k této argumentaci doplnil, že krajský soud v uvedené věci již rozhodl a rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 19. 12. 2019, čj. 30 A 59/2017 - 97.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že kasační námitky jsou v podstatě totožné s odvolacími a žalobními a žalovaný se k nim vyjádřil ve svém rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Napadený rozsudek považuje za správný, zákonný a přesvědčivě odůvodněný. Pouhý odlišný názor stěžovatele není důvodem pro zrušení rozsudku.

[12] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Současně se zabýval tím, zda napadený rozsudek či řízení jemu předcházející řízení nevykazuje vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatel uplatnil kasační námitky, které lze z hlediska jejich obsahu podřadit pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Namítá, že k dodatečnému povolení stavby došlo v důsledku nesprávného postupu správního orgánu I. stupně, krajský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit pro nedostatečně zjištěný skutkový stav a vady spočívající v tom, že ve správním spisu nejsou založeny listiny, kterých se správní orgány ve svých rozhodnutích dovolávají. Vadu shledává stěžovatel také v postupu krajského soudu, který měl před vydáním napadeného rozsudku vyčkat na vydání rozhodnutí v jiné související věci.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné předeslat, že řízení o odstranění stavby a následně řízení o jejím dodatečném povolení bylo v dané věci vedeno pro stavbu, která se skládala z lakovny (ta je předmětem tohoto řízení) a z přístavby haly pro kovovýrobu, sklad tlakových lahví, přístavby skladu a přístřešku pro skladování. Správní orgán I. stupně však na návrh osoby zúčastněné vydal o těchto částech stavby samostatná rozhodnutí postupem dle § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterými rozhodl o dodatečném povolení částí stavby. Důvodem pro takový procesní postup byla skutečnost, že u stavby muselo kvůli části tvořící pracoviště povrchových úprav (lakovnu) proběhnout zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“). Lze dodat, že v případě přístavby haly a dalších uvedených stavebních úprav se již věci rovněž zabývaly správní soudy včetně Nejvyššího správního soudu. Ten rozsudkem ze dne 15. 8. 2019, čj. 8 As 306/2018 - 38, zrušil rozsudek krajského soudu a zavázal jej tím, aby se zabýval otázkou, zda vady řízení spočívající v tom, že se žalovaný nezabýval některými tvrzeními a důkazními návrhy, jsou takové závažnosti, že způsobují nezákonnost rozhodnutí. Krajský soud následně rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 19. 12. 2019, čj. 30 A 59/2017 - 97, proti němuž podal žalovaný kasační stížnost, kterou zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 29. 10. 2021, čj. 8 As 5/2020 - 26.

[17] Poukazuje-li stěžovatel na to, že dodatečné povolení stavby správní orgán I. stupně umožnil tím, že stěžovatele nejprve pominul jako účastníka řízení a svým následným

pokračování

protiprávním postupem spočívajícím v protiprávním přerušování řízení a rozdělením stavebního řízení vytvořil časový prostor pro dosažení potřebné změny územního plánu v místě, kde byla bez povolení postavena lakovna, nezbyvá než upozornit na to, že takto formulovanou námitku stěžovatel uplatnil poprvé v řízení o kasační stížnosti. Není proto přípustné, aby se jí nyní Nejvyšší správní soud zabýval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Stěžovatel dále namítal předčasnost vydání napadeného rozsudku, neboť krajský soud měl nejprve rozhodnout ve věci související přístavby haly. S touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Vedení dvou samostatných soudních řízení o dvou částech stavby je přirozeným důsledkem toho, že ve správním řízení došlo k vydání dvou samostatných rozhodnutí o dodatečném povolení dvou souvisejících částí stavby. Stěžovatel však nenamítá (a nečinil tak ani v žalobě), že již vydání samostatných správních rozhodnutí o částech stavby by bylo nezákonné např. právě z důvodu vzájemné existenční závislosti staveb, neboť v souhrnu by jejich povolení nebylo možné (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2011, čj. 3 As 18/2011 - 117). Za takové situace nespatřuje kasační soud v postupu krajského soudu vadu. Pořadí pro projednání věcí stanovuje § 56 s. ř. s., přičemž stěžovatel porušení tohoto ustanovení nenamítá. Stejně tak ani krajskému soudu nenavrhoval, aby řízení přerušil dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[19] Podle stěžovatele měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit i proto, že stěžovatel nebyl seznámen s protokoly o místních šetřeních a ty nejsou založeny ve správním spisu. Krajský soud připustil, že správní orgány „z čistě formálního hlediska“ pochybily, ale vzhledem k tomu, že stavbu nelze „dosud z objektivních důvodů provozovat“, nemá toto pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí a stěžovatel nadto ani nesdělil, co z obsahu chybějících listin je natolik zásadní.

[20] K této otázce je třeba předeslat, že stěžovatel po celou dobu správního řízení tvrdil, že na svých nemovitostech pociťuje zápach typický pro rozpouštědlové barvy. Domáhal se proto provedení místního šetření, při kterém by byla přítomnost tohoto zápachu ověřena. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně plyne, že stavební úřad několikrát z podnětu účastníka prováděl „místní šetření na pronikání zápachu z prováděných lakýrnických prací do území bydlení. Namátkou lze uvést dny 7. 8. 2012, 21. 3. 2013, 13. 10. 2015 nebo 16. 3. 2017, kdy byla prováděna osobní kontrola stavebním úřadem s dotazováním občanů v dané lokalitě a nikdy nebyl zjištěn výskyt uváděného zápachu“. Mezi účastníky není sporné, že protokoly o těchto místních šetřeních se ve správním spisu nenacházejí a jsou součástí jiného správního spisu (zn. stav. 12/025, čj. výst. 416/12). Stěžovatel tuto vadu namítal již v rámci stavebního řízení. Žalovaný se danou otázkou zabýval v žalobou napadeném rozhodnutí, a připustil, že tyto listiny správní spis skutečně neobsahuje, nicméně nepovažoval to za vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, protože v lakovně nelze namítanou činnost „z objektivních příčin“ provozovat a při rozhodování se navíc posuzují až budoucí účinky stavby, neboť se jedná o novou stavbu. Tento závěr stěžovatel zpochybňoval v žalobě, v níž namítal, že seznámení se s obsahem protokolů o místních šetřeních bylo podstatné, aby zjistil, za jakých podmínek byla provedena. Zpochybňoval i závěr o objektivní nemožnosti provozu lakovny z důvodu požáru, neboť takový závěr o stavu lakovny několik let poté nemá oporu v důkazech. Poukazoval také na to, že osoba zúčastněná na řízení již stavbu v minulosti bez povolení postavila a několik let provozovala. Krajský soud se v napadeném

rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného s tím, že nezařazení listin do spisu nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel podle něj navíc relevantně nezpochybnil fakt, že ve vyhořelém objektu výroba neprobíhá.

[21] Z judikatury zdejšího soudu plyne, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, nejsou-li v něm založeny provedené důkazy a tato vada zpravidla způsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003 - 51). Absence jakékoliv listiny, které se správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí dovolává, však není bez dalšího vždy důvodem pro zrušení daného rozhodnutí. Podstatné je, zda se rozhodnutí o dané listiny opírá a zda jejich absence může mít vliv na výsledek správního rozhodnutí (viz rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2015, čj. 8 As 106/2015-33, a ze dne 17. 7. 2020, čj. 8 Azs 30/2019 - 28).

[22] Vzhledem k tomu, že v nyní projednávané věci tvořilo tvrzení stěžovatele o zápachu šířícím se z lakovny samou podstatu jeho námitek, lze vnímat důkazy, které mají toto jeho tvrzení údajně vyvracet, jako stěžejní pro posouzení věci. Žalovaný ani netvrdí, zda stěžovatel byl účastníkem jiného řízení, v rámci něhož měly být do správního spisu protokoly o místním šetření založeny a zda se s nimi prokazatelně v daném řízení seznámil včas a způsobem, který by mu umožňoval na jejich obsah reagovat i v tomto správním řízení (o dodatečném povolení stavby lakovny). Za takové situace nezbývá, než učinit závěr, že správní orgány ve svých rozhodnutích vyšly z podkladů, které nejsou součástí správního spisu. Tuto vadu nemohou zhojit ani závěry žalovaného a krajského soudu, podle kterých tvrzení stěžovatele o šířícím se zápachu nemůže být důvodné, protože lakovna objektivně není schopná provozu z důvodu požáru. K tomuto požáru totiž mělo dojít již 11. 4. 2013, tedy více než čtyři roky před rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Správní spis ale neobsahuje žádné podklady, z nichž by bylo možno dovodit, v jaké míře byla stavba požárem poškozena, zda její stav fakticky znemožňoval lakování, případně zda nebyla za tímto účelem v průběhu řízení opravena. O stavu stavby svědčí ve správním spisu jen protokol o kontrolní prohlídce ze dne 11. 6. 2010, při kterém bylo zjištěno, že „objekty jsou realizovány“ a je v nich navzdory stále probíhajícímu řízení uskladněn materiál. Objekt lakovny nebyl „zcela stavebně dokončen“, ale již v něm bylo instalováno technologické zařízení pro odsávání vzduchu. Dále je ve spisu protokol ze dne 27. 9. 2011 o „prošetření činnosti ve firmě HAKON“, podle kterého v lakovně nebylo instalováno zařízení k nanášení barev a stěna ani podlaha nenesly známky nanášení barev. Podle protokolu o místním šetření ze dne 6. 3. 2012 byla již stavba lakovny dokončena, ale technologická výbava nebyla prověřena. Všechny tyto listiny se však týkají stavu lakovny před požárem. Pouze znalecký posudek předložený stěžovatelem v červenci 2014 obsahuje nedatované fotografie lakovny, které zachycují na některých místech zčernalé plechové opláštění stavby. To však samo o sobě o objektivní nemožnosti provozu lakovny v době vydání rozhodnutí žalovaného nesvědčí. Nelze proto vyloučit, že v návaznosti na seznámení se stěžovatele s podklady, jejichž přesný obsah nyní nelze předjímat, by se ukázal jako důvodný také jeho požadavek na provedení místního šetření či jiného dokazování směřujícího ke zjištění, zda je lakovna z důvodu dřívějšího požáru objektivně schopná provozu.

[23] Za těchto okolností ani není na místě stěžovateli vytýkat, že nekonkretizoval, co z obsahu chybějící listin pro něj bylo „natolik zásadní“, jak učinil krajský soud. Nejvyšší

pokračování

správní soud dává stěžovateli za pravdu, že v situaci, kdy se s těmito listinami neměl možnost seznámit, po něm nelze požadovat, aby v žalobě tvrdil, co z jejich obsahu je zásadní a může mít vliv na zákonnost správních rozhodnutí, a tím na něj přenášet odpovědnost za pochybení, kterých se dopustily správní orgány. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že správní orgány zatížily řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jejich rozhodnutí, a proto již krajský soud měl žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit.

[24] I přes výše učiněný závěr se nicméně Nejvyšší správní soud dále zabýval i zbylými kasačními námitkami, u nichž to bylo možné, neboť jejich posouzení může mít význam pro další průběh řízení. Podle stěžovatele správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav i z toho důvodu, že nezjišťovaly, zda emise z lakovny (která dle něj byla již v průběhu správního řízení v provozu) zasahují na jeho pozemky. Krajský soud i v případě této námitky vyšel z toho, že provoz lakovny není z důvodu předchozího požáru možný, v minulosti proběhla šetření a z neprovedení jednoho dalšího místního šetření nelze dovozovat zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele. V této souvislosti lze s ohledem na výše již uvedené zopakovat, že o stavu a provozuschopnosti lakovny není ve správním spisu obsažen žádný průkazný podklad a pokud se v minulosti uskutečnila nějaká šetření, neobsahuje správní spis žádný protokol o jejich průběhu. Jak již bylo taktéž shora uvedeno, klíčová námitka stěžovatele motivující jeho odpor proti povolení dané stavby se týká negativního vlivu jejího provozu (zápachu) na okolní obytnou zástavbu. V této souvislosti lze poznamenat, že regulací těchto imisí se zabývá zejména občanské právo, konkrétně § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, upravující tzv. sousedská práva. Jde tedy o námitky převážně soukromoprávní povahy, nicméně stavební zákon ukládá stavebnímu úřadu, aby se i s tímto typem výhrad proti stavebnímu záměru vypořádal. Okolnostem, které musí v takovém případě stavební úřady posoudit, se již věnovala také rozhodovací praxe zdejšího soudu (viz odst. [34] a násl. výše již citovaného rozsudku sp. zn. 6 As 171/2019). Podle uvedené judikatury je podstatné nejen to, zda stavebník nehodlá přivádět imise přímo na pozemek jiného vlastníka (tzv. přímé imise), ale zejména to, zda nehrozí, že imise budou na pozemek jiného vlastníka vnikat samovolně (tzv. nepřímé imise) v míře nepřiměřené místním poměrům, přičemž budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku. Tím je předurčen také rozsah okolností, které je nutné nejprve v rámci dokazování zjistit. Jak navíc plyne z výše již citovaného rozsudku sp. zn. 8 As 306/2020, ve věci dodatečného stavebního povolení se jedná z hlediska možného dokazování o neobvyklou situaci, která se vyznačuje tím, že v ní lze předkládat důkazy, které by za normálního běhu věcí nebylo možné předložit. Půjde například o důkazy ohledně skutečného dopadu stavby do okolí, které by v běžném stavebním řízení nebylo možné předložit z důvodu neexistence stavby. V kontextu nyní posuzované věci tak bylo na místě se zabývat i tím, zda je lakovna již v provozu, jak tvrdí stěžovatel, a zda se z ní šíří na jeho pozemky zápach. Jak bylo výše uvedeno, touto otázkou se správní orgán I. stupně sice zabýval a několikero místních šetření provedl, nicméně žádný záznam o jejich průběhu (protokol) správní spis neobsahuje. Za situace, kdy není možné ověřit, zda místní šetření skutečně proběhlo, jaké poznatky z něj vyplynuly, a stěžovatel ani neměl možnost se k nim jakkoli vyjádřit, nelze nyní ani předjímat, zda správní orgány zjistily skutkový stav v takovém rozsahu, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (viz § 3 správního řádu).

[25] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěry, které krajský soud učinil k jeho námitce, dle které správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť neprovedly navržený důkaz účastnickou výpovědí. Krajský soud vyšel v této souvislosti zejména z toho, že účastnický výslech není jako důkazní prostředek ve správním řádu upraven a zákon s ním proto výslovně nepočítá. Nejvyšší správní soud považuje uvedený závěr krajského soudu za nesprávný a považuje za nutné jej na tomto místě korigovat. Jak ostatně i krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, výčet důkazních prostředků obsažený v § 51 odst. 1 správního řádu je pouze demonstrativní. Jestliže správní řád v daném ustanovení stanovuje, že „*k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci*“, je tím třeba rozumět např. právě důkaz účastnickou výpovědí. Jinými slovy, pokud správní řád na rozdíl od jiných procesních předpisů (viz § 131 o. s. ř.) výslovně neupravuje dokazování účastnickou výpovědí, nelze z toho dovodit, že by provedení takového důkazu nebylo možné a vyjádření účastníků k věci by bylo omezeno pouze na možnosti uvedené krajským soudem. Je totiž třeba rozlišovat mezi skutkovými tvrzeními a výpovědi účastníka. Možnost provést v rámci správního řízení důkaz účastnickým výslechem již připustila také judikatura (viz rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2014, čj. 6 As 147/2013 - 29). Ačkoliv platí, že dokazování účastnickou výpovědí je i dle správního řádu možné, nelze současně přehlédnout, že tento důkazní prostředek má obecně pouze podpůrný význam. To ostatně výslovně stanovuje i procesní předpis, který s tímto důkazním prostředkem výslovně počítá (viz výše citovaný § 131 o. s. ř.). Jeho provedení je na místě jen tehdy, pokud dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak (obdobně viz rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2020, čj. 6 Azs 161/2020-45, ze dne 1. 9. 2005, čj. 3 Azs 371/2004 - 65, či ze dne 22. 5. 2020, čj. 8 As 5/2019 - 29). K uvedenému lze dodat, že pokud je podle stěžovatele západ specifickým druhem emise, který nelze zadokumentovat technickými prostředky (na rozdíl od hluku, světla, prachu), podle znaleckého posudku, který je součástí správního spisu, existuje podle znalce Ing. Františka Heziny možnost měření pachů, které se provádí olfaktometrickou metodou dle příslušné normy. Vedle toho se k prokázání existence pachu z lakovny nabízí jako důkazní prostředek také výše zmiňované místní šetření, k němuž je možno přizvat rovněž účastníky řízení.

[26] Stěžovatel krajskému soudu dále vytýká, že na znalecký posudek Ing. Heziny nahlížel pouze jako na „prostý“ listinný důkaz a navíc jej nesprávně hodnotil, neboť posuzoval správnost jednotlivých odborných závěrů. Některé závěry krajského soudu navíc nemají ve znaleckém posudku podklad. Nejvyšší správní soud dává předně stěžovateli za pravdu v tom, že nelze souhlasit s tím, jak krajský soud nahlížel na znalecký posudek jako takový. Krajský soud nejprve uvedl, že „*jeho senát 30A dlouhodobě judikoval, že znaleckým posudkem ve správním řízení je tolik to, co naplňuje § 56 větu první správního řádu (...). Tedy, pokud byl znalec, resp. vypracování posudku, zajištěn účastníkem řízení, pohlížel na to soud jako na jeden z listinných důkazů. Tento striktně odlišující názor však patrně nebude dlouho dobře udržitelný, neboť legislativní vývoj tenduje k širšímu výkladu. (...) Tento vývoj je dle názoru soudu třeba zohlednit i ve správním řízení, k čemuž může dopomoci i to, že výčet důkazních prostředků podle § 51 odst. 1 věty druhé správního řádu, je příkladný, a patrně tak bude nutné zařadit mezi možné důkazní prostředky i znalecký posudek, který bude pořízen k žádosti účastníka řízení.*“ Ačkoliv se krajský soud snaží podrobně vysvětlit tyto své závěry, v konečném důsledku není vůbec zřejmé, k jakému závěru se přiklání a jakým způsobem znalecký posudek hodnotil (zda pouze jako listinný důkaz nebo jako znalecký posudek). Krajský soud i žalovaný si navíc mohli a měli být vědomi,

pokračování

že k této otázce v době jejich rozhodnutí existovala judikatura Nejvyššího správního soudu, která jednoznačně stanoví, že v situaci, kdy posudek předložený účastníkem správního řízení má náležitosti znaleckého posudku dle § 127a o. s. ř., postupuje se při jeho provádění stejně jako při provádění znaleckého posudku znalce ustanoveného správním orgánem podle § 56 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 206/2014 - 48, č. 3283/2015 Sb. NSS).

[27] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný a krajský soud ze znaleckého posudku dedukovali závěr, že v místě obytné zástavby nedojde k zásahu imisemi, navzdory tomu, že takový závěr znalecký posudek neobsahuje. Nejvyšší správní soud předně podotýká, že krajský soud vyšel ze závěrů žalovaného, které v napadeném rozsudku obsáhle citoval, neboť měl za to, že s námitkami stěžovatele se již dostatečně vypořádal žalovaný a krajský soud se s jeho hodnocením ztotožnil. Takové vypořádání žalobní námítky nelze *a priori* považovat za nedostatečné (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Stěžovatelem vytýkanou vadu Nejvyšší správní soud v těchto závěrech krajského soudu, potažmo žalovaného neshledal. Jejich úvahy jsou založeny zejména na tom, že závěry znaleckého posudku vycházejí z původní projektové dokumentace a původně vydaných stanovisek dotčených orgánů. Osoba zúčastněná však v průběhu správního řízení dodala novou projektovou dokumentaci, která počítá se zásadně odlišným složením náterových hmot použitých v lakovně, přičemž tato změna spočívá v podstatném snížení množství rozpouštědlových náterových hmot a jejich nahrazení vodou ředitelnými náterovými hmotami, se kterými je spojeny menší zápach. Z tohoto důvodu nelze podle krajského soudu a žalovaného znalecký posudek použít jako relevantní a jediný důkaz či vytýkat správnímu orgánu I. stupně, že přihlédl pouze k těm částem znaleckého posudku, které alespoň částečně pracují s daty odpovídajícími nové projektové dokumentaci. Jinými slovy, krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, že by ze znaleckého posudku vyplývalo, že k zásahu imisemi nedojde. Pouze uvedl důvody, proč závěry znaleckého posudku nemohou převážet nad závěry uvedenými ve stanoviscích a vyjádřeních dotčených orgánů, případně nad závěry rozptylové studie.

[28] V návaznosti na to stěžovatel také tvrdí, že v žalobě uvedl konkrétní závěry znaleckého posudku, které jsou platné i za stavu, kdy nová projektová dokumentace počítá s menším množstvím rozpouštědlových barev, ale krajský soud se s touto žalobní argumentací nevypořádal. Nejvyšší správní soud z žaloby ověřil, že stěžovatel v ní skutečně vyjmenoval konkrétní závěry, které jsou dle jeho názoru platné i po změně projektové dokumentace. V tomto směru však krajský soud odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, ze kterého citoval, že znalec i v tabulce pro oxidy dusíku a uhlovodíky vycházel z nesprávného druhu a množství náterových hmot. Odpověď týkající se zasažení území s obytnými domy žalovaný vyhodnotil jako zcela obecnou a navíc opět vycházející z nesprávně stanoveného množství těkavých organických látek (dále jen „VOC“). Co se týče rozptylových podmínek, i na tuto námitku krajský soud reagoval s odkazem na obsah rozptylových studií založených ve správním spisu se zohledněním toho, že i tyto rozptylové studie vycházely z původní projektové dokumentace (viz také následující odstavec). Napadený rozsudek proto v této části není nepřezkoumatelný.

[29] Důvodná není ani poměrně obecná námitka, dle které krajský soud nehodnotil závěry znaleckého posudku v kontextu s jinými důkazy. Krajský soud a žalovaný učinili

závěr, dle kterého znalecký posudek nelze použít jako jediný podklad pro posouzení námitek stěžovatele, ale naopak je třeba přihlédnout i k dalším podkladům (závazným stanoviskům, rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení dle zákona EIA, rozptylovým studiím). Pochybení Nejvyšší správní soud nespatřuje ani v tom, že krajský soud a žalovaný odkazovali mj. i na obsah rozptylových studií, které vycházely (stejně jako znalecký posudek) z původní projektové dokumentace. Z odůvodnění napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného plyne, že tato skutečnost byla zohledněna a v daných závěrech je naopak poukázáno na to, že i rozptylové studie vycházející z původního množství VOC hodnotily, že nejvyšší okamžité koncentrace budou v referenčním bodě R1, který se nachází v průmyslové zóně, nikoli v zóně obytné, přičemž nemovitost stěžovatele je vzdálená 128 metrů od lakovny (jestliže něco platilo dle původní projektové dokumentace počítající s vyšší koncentrací VOC, pak to musí platit tím spíše, pokud bude dle nové projektové dokumentace koncentrace VOC nižší).

[30] Poukázal-li stěžovatel na to, že správní orgán I. stupně vykročil z mezí hodnocení znaleckého posudku tím, že sám činil odborné skutkové závěry, které by neměly oporu v provedeném dokazování, Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby vůbec byla způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli nějaký jiný akt (byť třeba i věcně související nebo předcházející napadenému rozhodnutí krajského soudu). Jestliže určitá námitka směřuje ryze proti závěrům správních orgánů, aniž by se vymezovala proti závěrům napadeného soudního rozhodnutí, jedná se o námitku nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť se opírá jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. (k tomu viz zejm. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a rozsudek krajského soudu proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení (v němž tedy především musí mít stěžovatel možnost seznámit se se všemi podklady, ze kterých správní orgány při rozhodnutí budou vycházet, a případně na ně reagovat) je žalovaný vázán vysloveným závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 a § 110 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Náklady v jeho případě tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli na odměně částku 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby

pokračování

spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským soudem, dvou podáních ve věci samé (žaloba a kasační stížnost) a v účasti na soudním jednání (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. K tomu připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1 200 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 2 856 Kč. Celkem tedy odměna a náhrada hotových výdajů spojených se zastoupením stěžovatele činí 16 456 Kč. Další náklady stěžovatele tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost. Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 24 456 Kč. Lze dodat, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V nynější věci však soud žádnou povinnost osobě zúčastněné neuložil.

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

V Brně 22. prosince 2021

Milan Podhrázký  
předseda senátu