



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobců: **a) N. S., a b) S. B.**, oba zastoupeni JUDr. Radimem Kubicou, MBA, advokátem se sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) TOSAN Park a.s.**, se sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1, zastoupena JUDr. Jakubem Lichnovským, advokátem se sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, **II) CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) Občanské sdružení Střítež – za zdravé životní prostředí, z. s.**, se sídlem Střítež 249, **IV) Dial Telecom, a.s.**, se sídlem Křižíkova 36a/237, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2019, č. j. MSK 151727/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 4. 2021, č. j. 22 A 93/2019 - 165,

t a k t o :

- I. Řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) **se zastavuje.**
- II. Kasační stížnost žalobce b) **se zamítá.**
- III. Žalobci a osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Hnojník rozhodnutím ze dne 29. 6. 2018, č. j. OH/01527/2014/SÚ/Fi vydal stavební povolení pro stavbu „Průmyslová zóna Horní Tošanovice“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XCH, XI, XJ, XK a XL v k. ú. H. T.. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci a další osoby odvolání, která však žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 21. 8. 2019, č. j. MSK 151727/2018. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo v pořadí druhým rozhodnutím o stavebním povolení.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“). Žalobci podali žalobu spolu s dalšími 135 osobami, které však před jejím podáním nevyčerpaly řádné opravné prostředky, a proto krajský soud jejich žalobu odmítl usnesením ze dne 14. 11. 2019, č. j. 22 A 86/2019 - 140. Žalobu žalobců v nynější věci pak vyloučil k samostatnému projednání. S ohledem na to, že žaloba byla původně podána vyšším počtem účastníků, obsahovala žalobní body, které postrádaly dostatečnou individualizaci právě ve vztahu k žalobcům a) a b). Žalobci vymezili následující body:

- 1) Nepřezkoumatelnost výrokové části rozhodnutí žalovaného způsobenou tím, že osoba zúčastněná na řízení I) (dále také jako „stavebník“) byla uvedena jak v záhlaví, tak ve výroku. Tento postup žalovaný nijak neodůvodnil.
- 2) Správní orgány nesprávně stanovily okruh účastníků řízení. Žalovaný měl vysvětlit, proč účastníky nejsou majitelé domů v Horních Tošanovicích v bezprostřední blízkosti zamýšlené stavby.
- 3) Písemnosti neměly být doručovány veřejnou vyhláškou. Majitelé nemovitostí v okolí plánované stavby neměli povinnost sledovat úřední desku obce.
- 4) Žalovaný nepřihlédl k námitkám žalobkyně a) s odkazem na zásadu koncentrace řízení, avšak v rozporu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Jestliže je namítáno porušení kogentního ustanovení hmotného či procesního předpisu, má k námitkám správní orgán přihlédnout i po uplynutí lhůty. Zástupce stavebníka neměl platné zmocnění pro stavební řízení, a proto bylo na místě k této námitce přihlédnout.
- 5) Mezi projektovou dokumentací a územním rozhodnutím byl rozpor. Původní objekt SO 26 byl nově rozdělen na dva objekty a také na valy. Žalovaný měl postupovat podle § 111 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Žalobci tvrdili, že bylo na místě opakovat územní řízení s ohledem na pozměněnou skladbu budov nebo změnu objektové skladby v rozhodnutí o stavebním povolení.
- 6) V odvolacím řízení se změnil počet kotlen a jejich rozmístění. Tato změna nebyla podložena novým odborným posudkem v rozporu s podmínkou č. 13 územního rozhodnutí. Ta stanovila, že počet kotlů a jejich výkon musí být v souladu s odborným posudkem č. E/1912/2007/01 a případná změna se bude opírat o nový posudek. Změna kotlen je koncipována tak, aby se stavebník vyhnul novému posouzení podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Konstatování odboru životního prostředí

pokračování

krajského úřadu jako dotčeného orgánu státní správy není ničím podloženo, jedná se o pouhou domněnku bez opory ve spisu.

- 7) Žalovaný se nezabýval zajištěním příjezdu ke stavbě a technického či jiného vybavení vyžadovaného zvláštním právním předpisem k řádnému užívání stavby po jejím dokončení. V nově upravené projektové dokumentaci je uvedeno, že vrátnice a propojovací chodník v severní části průmyslové zóny směrem k autobusové zastávce, jež nebyly předmětem územního rozhodnutí, dále nebudou předmětem žádosti o stavební povolení, nýbrž o nich bude rozhodováno v samostatném řízení. Takové řízení však nemusí být realizováno v řádu několika let a bez vrátnic, objektů pro vjezd a výjezd do průmyslové zóny a propojovacího chodníku nemůže stavba fungovat v souladu s platnou legislativou a naplňovat účel vytyčený stavebním povolením.
- 8) Žalovaný povolil stavbu čistírny odpadních vod, která však vyžaduje samostatné povolení vodoprávním úřadem. Ta se přitom má skládat z podzemní a nadzemní části. O nadzemní části měl rozhodnout vodoprávní úřad. Jestliže o vodním díle rozhodoval žalovaný, jde o nicotné rozhodnutí, jelikož jej vydal věcně nepřislušný orgán.
- 9) V řízení nebylo prokázáno, že dokončením staveb nedojde k zásahu do krajinného rázu. Souhlas se zásahem do krajinného rázu totiž nebyl vydán. Žalovaný naopak na str. 25 napadeného rozhodnutí odkazuje na koordinované stanovisko Magistrátu města Frýdku- Místku ze dne 3. 11. 2016, podle něhož dojde k dotčení zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).
- 10) Současně žalobci nesouhlasili s vypořádáním otázky dopadu hluku z povolovaných staveb. Závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2018 stanovilo podmínky, jež musí být splněny před zahájením výstavby, zejména podmínku dokončení a uvedení do provozu stavby „Úprava silnice v Horních Tošanovicích v úseku statek - MÚK R48 a protihluková opatření“. Žalobcům nebylo zřejmé, jak se bude postupovat v případě, že hlavní stavba bude zahájena dříve než úprava silnice. Dále namítli, že hluková studie je neaktuální, neboť nezohledňuje aktuální stav s ohledem na zvyšující se dopravní zátěž.
- 11) Žalobci také napadli účel stavby. Tím má být „skladování a montáž automobilových komponentů a součástek, elektronických součástek pro automobilový průmysl a jejich expedice“. Tento účel však nemusí být dodržen, neboť areál je nabízen potenciálním zájemcům na webových stránkách. V technické zprávě k povolované stavbě se uvádí, že účelem je „lehká průmyslová výroba“. Tento pojem je však obecný, vágní a nepřesný. Nelze si pod ním tedy představit konkrétní činnost.
- 12) Závěrečná námitka se týkala chybného postupu žalovaného ohledně akceptace závazného stanoviska Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 11. 9. 2013, neboť stanovisko nebylo v novém řízení o vydání stavebního povolení přezkoumáno nadřízeným orgánem.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Úvodem poukázal na to, že žalobci jsou povinni namítat konkrétní dotčení jejich veřejných subjektivních práv. V zásadě si tak nemohou osvojit námitky třetích osob. V této souvislosti odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS. S ohledem na tyto judikaturní závěry krajský soud vypořádal žalobní body následovně:

- 1) Krajský soud neshledal nesrozumitelnost výroku žalovaného. Podle § 68 odst. 2 správního řádu mezi náležitosti rozhodnutí mimo jiné patří označení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. To napadené rozhodnutí splňuje. Jestliže je osoba zúčastněná na řízení I) stavebníkem, pak je také účastníkem stavebního řízení.
- 2) Vymezení okruhu účastníků stavebního řízení pak není s to ohrozit či omezit veřejná subjektivní práva žalobců. Krajský soud uvedl, že vlastníci pozemků měli sami možnost využít procesní prostředky, které jim právní řád nabízí. Žalobci však na ochranu jejich práv vystupovat nemohou.
- 3) Pokud jde o doručování vyhláškou, neshledal krajský soud v postupu správních orgánů nezákonnost. V případě většího počtu účastníků je možno doručovat veřejnou vyhláškou. Větším počtem se přitom rozumí více než 30 účastníků. Jde o fakultativní způsob doručování, to však nemění nic na jeho zákonnosti.
- 4) Pokud jde o nepřihlédnutí k námitkám žalobkyně a) uplatněným po lhůtě s odkazem na zásadu koncentrace řízení, žalovaný se podle krajského soudu vypořádal s touto námitkou dostatečně. Uvedl totiž, že námitka nedostatečného zmocnění přesahuje okruh přípustných námitek podle § 114 odst. 1 stavebního zákona a navíc k ní nelze přihlédnout s ohledem na koncentraci řízení.
- 5) Žalobci namítli rozpor mezi územním rozhodnutím a projektovou dokumentací ve vztahu ke změně objektové skladby, neboť původní objekt SO 26 byl rozdělen na dva. Z územního rozhodnutí o umístění stavby ze dne 22. 6. 2010 krajský soud zjistil, že objekt SO 26 byl vymezen jako komunikace vozidlové, parkovací a manipulační plochy a komunikace pro chodce. V prvostupňovém rozhodnutí o povolení stavby byl stavební objekt SO 26 pouze rozdělen na nově označené objekty SO 26 - komunikace a chodníky a SO 27- parkovací a manipulační plochy. Místní komunikace - větev A (původně řešena také v rozhodnutí o umístění stavby) byla povolena samostatným rozhodnutím speciálního stavebního úřadu Magistrátu města Frýdku- Místku ze dne 24. 7. 2014, č. j. MMFM- 85892/2014. Rozpor se zákonem v tomto postupu soud neshledal. Stejně tak absentuje přímé dotčení právní sféry žalobců.
- 6) Pokud jde o změnu počtu a rozmístění kotelen a absenci nového odborného posudku, krajský soud zjistil, že počet kotelen a jejich výkon bude v souladu s odborným posudkem č. E/1912/2007/01 a v případě jakékoliv změny bude doložen posudek nový za účelem posouzení imisních limitů. S ohledem na to, že byla provedena změna a byla zjištěna skutečně nižší spotřeba tepla, odpadla podmínka vyhotovení odborného posudku podle § 11 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší. Krajský soud poukázal na to, že v mezidobí byla přijata novela tohoto zákona, která takový postup umožnila. K tomuto závěru také dospěly správní

pokračování

orgány. Námitka žalobců navíc byla toliko obecným nesouhlasem. Tvrzení o účelové změně stavebníkem je pak spekulací žalobců.

- 7) Pokud jde o umístění vrátnic, žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že vrátnice byly součástí výroku prvního (zrušeného) stavebního povolení, ale územním rozhodnutím umístěny nebyly. V novém stavebním řízení stavebník zúžil a upřesnil projektovou dokumentaci s tím, že jak chodník, tak vrátnice budou předmětem samostatného řízení. Odvolacím orgánem dříve vytýkané rozšíření záměru oproti územnímu rozhodnutí tím bylo napraveno. Krajský soud v tomto postupu neshledal žádnou nezákonnost. Rovněž však konstatoval absenci přímého dotčení veřejných subjektivních práv žalobců.
- 8) Stavební úřad měl povolit stavbu čističky odpadních vod, ačkoliv příslušný k takovému povolení je vodoprávní úřad, neboť jde o vodní dílo. Krajský soud uvedl, že součástí stavebního povolení je jen část objektu ČOV, a to technické zázemí o půdorysu 9, 9 x 10 m. Nejde tak o vodní dílo ve smyslu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ale o stavbu, o níž je příslušný rozhodovat stavební úřad. Zbývající část čističky navíc povolil Magistrát města Frýdek-Místek rozhodnutím ze dne 1. 12. 2014, č. j. MMFM 145270/2014.
- 9) Žalobci také zpochybnili platnost závazných stanovisek ohledně zásahu do krajinného rázu ze dne 13. 2. 2007, 19. 6. 2007 a 8. 12. 2008. Ta přitom tvořila podklady územního rozhodnutí. Krajský soud poukázal na skutečnost, že předmětem řízení nebylo již pravomocně skončené územní řízení. Ochrana krajinného rázu je součástí územního rozhodnutí ve smyslu § 92 odst. 1 stavebního zákona. Krajský soud odkázal na koordinované stanovisko ze dne 3. 11. 2016, které upřesnilo dílčí stanoviska. V tomto ohledu tedy nelze namítat, že by stanoviska založila nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
- 10) Žalobcům nebyla zřejmá vymahatelnost podmínek závazného stanoviska týkajícího se dopadu hluku z povolované stavby. Krajský soud uvedl, že kontrola podmínek stanovených v závazných stanoviscích není v pravomoci stavebních úřadů (§ 4 odst. 6 stavebního zákona). Pokud jde o aktuálnost hlukové studie, uvedl krajský soud, že žalobci nepředložili žádná tvrzení, pro která by bylo možno jejich žalobní námitce vyhovět. Pokud jde o narůstající dopravní zátěž, odkázal krajský soud na závazné stanovisko, které bylo k této otázce vydáno. To je přitom nadále platné.
- 11) Pokud jde o účel stavby, odkázal krajský soud na Souhrnnou technickou zprávu, která je součástí projektové dokumentace. Tato zpráva vyvrací tvrzení žalobců o tom, že účelem stavby je „lehká průmyslová výroba“, neboť jako účel je uvedeno „skladovací haly, výrobní dílny s prodejní plochou a administrativou, velkoplošné sklady s prostory pro montáž, kompletaci, příjem a výdej hotových výrobků pro automobilový průmysl. Zpráva také obsahuje popis jednotlivých objektů a účel jejich využití. Popis průmyslových hal také obsahuje výrok prvostupňového rozhodnutí.
- 12) Co se týká absence přezkumu závazného stanoviska Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 11. 9. 2013, toto stanovisko bylo přezkoumáno a potvrzeno závazným stanoviskem odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 5. 8. 2015 č. j. MSK 86073/2015. Žalobci tvrdili,

že změna projektové dokumentace se dotkla okolností, za nichž bylo závazné stanovisko vydáno, a proto mělo být aktualizováno. Krajský soud však tento bod shledal obecným a nezpůsobilým k soudnímu přezkumu. Žalobci totiž nekonkretizovali, proč považují podklady za nedostatečné poté, co byla projektová dokumentace částečně změněna.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce b)

[4] Žalobce b) (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Především setrval na námitce nesprávného vymezení okruhu účastníků stavebního řízení. Žalovaný shledal pochybení správního orgánu prvního stupně a konstatoval, že okruh účastníků je vymezen příliš úzce. Vymezení účastníků řízení ve druhém stupni však není ústavně konformní a dostatečné. V této souvislosti odkázal stěžovatel na nálezný Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb. Postavení účastníka řízení měly správní orgány zjišťovat po celou dobu řízení, a to z úřední povinnosti. Správní orgány nesprávně navázaly možnost obyvatel obce účastnit se stavebního řízení na jejich aktivitu v podobě sledování úřední desky. To však bylo v rozporu se základními zásadami správního řízení, především zásadou ochrany nabytých práv (§ 2 odst. 3 správního řádu). Krajský soud měl pro toto pochybení napadené rozhodnutí zrušit, avšak sám se s touto otázkou vypořádal zcela nesprávně.

[5] Dále stěžovatel namítl porušení zásady koncentrace správního řízení, neboť porušením kogentní normy procesního či hmotného práva se musí správní orgány zabývat vždy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 6 As 37/2006 - 122). Námitkami žalobkyně a) se tak měly správní orgány zabývat. Postup správních orgánů vedl také k porušení zásady materiální pravdy a krajský soud jej bez hlubší analýzy kvitoval.

[6] Stěžovatel také namítl, že mezi vydáním územního rozhodnutí a vydáním stavebního povolení uběhla doba více než pět let. Správní orgány tedy měly zkoumat okolnosti, za nichž bylo územní rozhodnutí vydáno, a přihlédnout k aktuálním hlediskům a okolnostem relevantním pro povolovanou stavbu. Dále stěžovatel brojí proti tomu, že krajský soud aproboval zjevný rozpor mezi projektovou dokumentací a územním rozhodnutím. Pokud došlo ke změně objektové skladby, bylo na místě vydat nové územní rozhodnutí, anebo tuto skladbu promítnout do rozhodnutí o stavebním povolení.

[7] Stěžovatel také uvedl, že změna zdrojů tepla na několik o nižším výkonu byla účelová. Zdroje byly záměrně navrženy tak, aby se stavebník vyhnul zpracování nového odborného posudku podle zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný měl s ohledem na velikost stavby a její dopad na životní prostředí v dané lokalitě požadovat zpracování odborného posudku. Krajský soud uvedl, že postup stavebníka, a tedy i správních orgánů byl zákonný, nicméně stěžovatel trvá na tom, že byl účelový. Správní orgány měly splnění podmínek stanovených závazným stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 1. 2019, č. j. MZP/2019/580/102, znovu ověřit. Krajský soud aproboval rozhodnutí, jež nemá oporu ve spise, a je tedy nepřezkoumatelné. Jestliže krajský soud uvedl, že podmínka č. 13 územního rozhodnutí stanovila, že v případě změny vytápění bude

pokračování

vypracováno nové posouzení imisních limitů, nemohl uzavřít, že vypracování takového posudku již není nutné. Napadený rozsudek krajského soudu je tak nepřezkoumatelný. Krajský soud podmínku v územním rozhodnutí ignoruje záměrně tak, aby vyhověl potřebám stavebníka.

[8] Situační výkresy jsou v rozporu s územním rozhodnutím, v němž je uvedeno, že hala D je umístěna více než 240 m od hranice pozemku. Jde tak o závažný nedostatek stavebního povolení. Krajský soud se však s touto námitkou dostatečně nevypořádal. Stejně tak žalovaný opomněl přezkoumat existenci příjezdu ke stavbě. Krajský soud však souhlasil s tím, že příjezd ke stavbě bude zajištěn dodatečně. Správní orgány uvedly, že stavebník zajistí věcnou a časovou koordinaci staveb. To je však pouhou domněnkou. Stěžovatel má za to, že vybudování vrátnic jakožto objektů pro vjezd do průmyslové zóny a chodníků nelze oddělit od stavby, jež je předmětem stavebního povolení. Tyto stavby tvoří funkční celek. Vrátnice a chodníky ostatně neobsahuje ani rozhodnutí o umístění stavby, avšak tuto absenci nelze zhojit dodatečným povolením, neboť bez vrátnice a vnitřního propojení nelze stavbu průmyslového areálu užívat.

[9] Jednotlivá závazná stanoviska k otázce zásahu do krajinného rázu jsou potom ve vzájemném rozporu. Žalovaný odkázal na koordinované stanovisko ze dne 3. 11. 2016, podle nějž dojde k dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Dále stěžovatel napadl vypořádání námítky možného překročení hlukových limitů. Žalovaný neustále odkazuje na závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2018, aniž by sám provedl správní uvážení. Toto stanovisko však vychází ze zastaralých údajů o hladině hluku a dopravě v místě. Ministerstvo v tomto případě použilo údaje z roku 2010, které přepočítalo na rok 2015, avšak závazné stanovisko vydalo o tři roky později.

[10] Pokud jde o přezkum závazného stanoviska Magistrátu města Frýdek-Místek ze dne 11. 9. 2013, uvedl stěžovatel, že nebylo v novém stavebním řízení přezkoumáno nadřízeným správním úřadem. Pokud jde o dostatečnou konkretizaci tohoto žalobního bodu, má stěžovatel za to, že jej konkretizoval v jednotlivých částech žaloby a pouze v pasáži věnované tomuto konkrétnímu závaznému stanovisku jej ponechal v obecné rovině.

[11] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I)

[12] Ke kasační stížnosti se vyjádřila osoba zúčastněná na řízení I). Předně uvedla, že stěžovatel neuvádí, jak se mělo nesprávné určení okruhu účastníků stavebního řízení negativně projevit na jeho veřejných subjektivních právech. Většina námitek stěžovatele postrádá tvrzení o dotčení jeho veřejných subjektivních práv a je tak tvrzeními na obranu práv třetích osob. Pro absenci dotčení stěžovatelových práv se tak kasační body stávají pouhým nesouhlasem se stavebním záměrem. Osoba zúčastněná na řízení také nemá napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se vyjádřil ke všem námitkám stěžovatele, a to i přesto, že postrádaly tvrzení o zásahu do jeho práv. Byť tak učinil krajský soud stručně, samo o sobě to nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pokud jde o vymezení okruhu účastníků, nesouvisí tento bod

s právním postavením stěžovatele. Ten totiž byl účastníkem stavebního řízení. Dále osoba zúčastněná na řízení uvedla, že námitka vady doručování spočívající v doručení veřejnou vyhláškou není důvodná. Naopak správní orgány postupovaly správně, neboť doručení veřejnou vyhláškou je u takových typů staveb běžnou praxí. Z užšího okruhu účastníků řízení pak také stěžovatel dovozuje porušení zásady materiální pravdy. Zde však osoba zúčastněná na řízení konstatuje, že toto tvrzení stěžovatel ničím nedokládá. Pokud jde o námitky N. S., ke kterým žalovaný nepřihlédl s ohledem na koncentraci řízení, je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že stěžovateli tato námitka nepřisluší, neboť se týká žalobkyně a), která však v řízení o kasační stížnosti zůstala zcela pasivní.

[13] Pokud jde o námitky proti pravomocnému územnímu rozhodnutí, stěžovatel v zásadě nemůže ve stavebním řízení brojit proti územnímu rozhodnutí jen proto, že od jeho vydání uběhla určitá doba. Toto řízení bylo pravomocně skončeno, a proto tyto námitky nejsou na místě. V této souvislosti se osoba zúčastněná na řízení vyjádřila také k námitkám týkajícím se rozporu mezi projektovou dokumentací pro stavební povolení a územním rozhodnutím. Pokud jde o změnu objektové skladby, stěžovatel se mýlí, pokud dovozuje nesoulad s územním rozhodnutím. Stavební objekt SO 26 – Komunikace vozidlové, parkovací a manipulační plochy, komunikace pro chodce byl ve stavebním řízení pouze rozdělen na SO 26 – komunikace, chodníky a SO 27 – parkovací a manipulační plochy. Veřejně přístupné komunikace pak byly povoleny silničním stavebním úřadem. Neveřejné komunikace byly povoleny stavebním povolením. Pokud jde o zdroje tepla, byly změněny tak, že část z nich není uvedena v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší a část ano. V případě části v příloze uvedené se jedná o dva kotle o příkonu 1000 kW a 500 kW, k nimž bylo vydáno závazné stanovisko, jež bylo následně také přezkoumáno. S ohledem na změnu způsobu vytápění není nutné vypracování odborných posudků autorizované osoby podle zákona o ochraně ovzduší. Pokud jde o vzdálenost haly D od hranice pozemku, nezakládá se námitka stěžovatele na pravdě. Územní rozhodnutí neobsahuje údaj o vzdálenosti haly D od hranice pozemku. Navíc jde o námitku nesouvisející s předmětem tohoto řízení.

[14] Pokud jde o stavbu vrátnic, poukázala osoba zúčastněná na řízení na skutečnost, že není nutné je povolit stavebním povolením a jejich (ne)existence nemá vliv na funkčnost průmyslového areálu. Stěžovatel také zmiňoval chodník. Ten nebude budován, avšak nyní je zamýšlen jiný v přibližně stejném místě, který zajistí průchodnost průmyslového areálu. Chodník, který bude povolen samostatně, je součástí napojení na větev A. Nadto je třeba konstatovat, že stěžovatel neupřesnil, z čeho dovozuje existenci „funkčního celku“. Osoba zúčastněná na řízení pak navíc souhlasí s krajským soudem, že námitka se týká pouze vnitřního uspořádání areálu.

[15] Co se týče zásahu do krajinného rázu, je stěžovatelova námitka velmi obecná. Zásah do krajinného rázu byl navíc povolen závazným stanoviskem, které lze přezkoumat pouze v územním, nikoliv stavebním řízení. Pokud jde o hlukové imise, upozorňuje osoba zúčastněná na řízení, že hluk byl posouzen v závazných stanoviscích, která jsou nadále platná. Stěžovatel nadále neosvědčil, jak se nutnost opětovného posouzení hlukových imisí dotýká jeho právní sféry.

[16] Vzhledem k výše uvedenému osoba zúčastněná na řízení navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

pokračování

[17] Ostatní osoby zúčastněné na řízení ani žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti. Vyzval žalobkyni a) k doplnění důvodů kasační stížnosti a zaplacení soudního poplatku, a to usnesením ze dne 1. 6. 2021, č. j. 1 As 155/2021 - 13. Žalobkyni a) poučil, že v případě nezaplacení soudního poplatku řízení o kasační stížnosti zastaví. Jelikož žalobkyně a) ve lhůtě určené jí k tomu soudem soudní poplatek nezaplatila, kasační soud podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) zastavil. Nejvyšší správní soud současně podotýká, že žalobkyně a) také nedoplnila důvody, pro které napadla rozsudek krajského soudu. I pokud by tedy soudní poplatek zaplatila, kasační soud by její kasační stížnost odmítl pro neodstranění vad.

[19] Dále soud posoudil splnění podmínek řízení o kasační stížnosti stěžovatele [žalobce b)] a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[20] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobce napadnout rozhodnutí správního orgánu, v jehož důsledku byl na svých právech přímo zkrácen. Dotčení tvrzené žalobcem musí být logické a myslitelné, čímž žalobci vzniká aktivní žalobní legitimace. Tak tomu není, jestliže žalobce tvrdí dotčení práv jiných osob (*actio popularis*). Žalobní tvrzení o dotčení práv však automaticky neznamená úspěch ve věci. V řízení může vyjít najevo, že dotčení nezasahuje do žalobcovy právní sféry (věcná legitimace). Tento závěr ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2014, č. j. 7 As 23/2014 - 57, podle něž *„žalobcem tvrzená pochybení správních orgánů konkrétním způsobem zasahují do jeho právní sféry a žalobce proto může účinně namítat pouze taková pochybení, kterými reálně může být dotčen ve svých právech.“* Podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 47/2005 - 86, pak platí, že *„soudní řád správní je svojí povahou obrannou normou. Není normou kontrolní, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy.“* Žalobce je tedy *„oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která se projeví v jeho právní sféře, tedy zasáhne práva, která žalobci přísluší. Proto musí plausibilně tvrdit, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu [...]“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2008, č. j. 1 As 40/2009 - 251).

[21] Krajský soud zcela korektně usoudil, že stěžovatel netvrdil přímé dotčení svých práv. Jestliže krajský soud tyto námitky neshledal důvodnými, nelze tomuto postupu nic vytknout. Současně krajský soud nepochybil, pokud námitky stěžovatele vypořádal stručně. S ohledem na absenci tvrzení o přímém dotčení stěžovatelových práv ani jinak učinit nemohl. Správní soudy nemohou za stěžovatele domýšlet argumentaci, neboť by tak překročily rámec soudního přezkumu a namísto nestranných „rozhodčích“ sporu by se staly aktivními hráči jedné ze stran. Takový postup je však nepřípustný. Se samotnou stručností napadeného rozsudku souvisí také jeho tvrzená nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Napadený rozsudek však ani jednou z těchto vad netrpí. Stručnost vypořádání je dána rozsahem a kvalitou žalobního bodu a nelze očekávat, že krajský soud poskytne odpovědi na otázky, které pro právní sféru stěžovatele nemají objektivně žádný význam, neboť se týkají právní sféry jiných osob. Napadený rozsudek je tedy srozumitelný, založený na seznatelných důvodech, a proto přezkoumatelný.

[22] Stěžovatel namítl, že správní orgány nesprávně určily okruh účastníků stavebního řízení jako příliš úzký. Současně doručovaly vyhláškou, a proto se vlastníci sousedních nemovitostí nemohli dovolat svého postavení účastníků řízení. To mělo následně vliv na porušení zásady materiální pravdy, neboť nebyl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský soud však správně uvedl, že tato námitka postrádá způsobilost zasáhnout právní sféru stěžovatele. Jak kasační soud uvedl výše, žalobu na ochranu práv třetích osob právní řád nezná. Pokud jde o doručování veřejnou vyhláškou, jednalo se o legitimní způsob doručování. Zákon dává tuto možnost správním orgánům z důvodu zjednodušení a zrychlení správního řízení. V tomto ohledu tak jde o jistý prvek prosazení zásad rychlosti a hospodárnosti (§ 6 správního řádu) v řízení s velkým počtem účastníků. Současně krajský soud správně poukázal, že další osoby se do stavebního řízení mohly přihlásit, pokud by měly za to, že se jich týká. Jestliže úřední desku nesledovaly, pak jde o jejich svobodnou volbu, jejíž důsledky však nelze přičítat k tíži správním orgánům. Kasační soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 As 117/2014 - 34 uvedl, že stavební zákon ukládá vlastníkům, kteří „*chtějí proti povolovanému záměru brojit, aby ve lhůtě pro uplatnění námitek uvedli skutečnosti, které zakládají jejich postavení účastníků v řízení a důvody námitek. Nejedná se tak o degradaci účastníků řízení, ale o účelné opatření, které respektuje zásady správního řízení vymezené ve správním řádu. V tomto ohledu však stále absentuje dotčení právní sféry stěžovatele.*“ Jestliže tak vlastník přilehlé nemovitosti sám nesledoval úřední desku a neuplatnil ochranu vlastnického práva, neznamená to, že by byla tato jeho práva porušena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 As 9/2011 - 64). Stále však platí, že tyto námitky se nedotýkají právní sféry stěžovatele, který byl účastníkem stavebního řízení a vznášel námitky.

[23] Pokud jde o námitku týkající se nepřihlédnutí k opožděným námitkám žalobkyně a), Nejvyšší správní soud se touto námitkou nezabýval. Osobou, která mohla důvodně tvrdit, že nepřihlédnutím k opožděným námitkám byla dotčena její veřejná subjektivní práva, byla žalobkyně a). Ta však nezaplatila soudní poplatek a svou kasační stížnost nadto ani nedoplnila. Stěžovatel si tak nemůže osvojit námitky osoby, se kterou sice bylo řízení o kasační stížnosti zahájeno, ale s níž se pro procesní postup na její straně v řízení nepokračuje.

[24] Dále stěžovatel namítl, že mezi vydáním územního rozhodnutí a stavebního povolení uběhlo více než pět let a podmínky, za nichž bylo vydáno územní rozhodnutí, se změnily. K tomu lze uvést, že toto tvrzení je zcela neurčité a Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, v čem spočívá změna podmínek a jak se měla dotknout stěžovatelových

pokračování

práv. Co se týče rozporu mezi územním rozhodnutím a projektovou dokumentací, lze souhlasit s krajským soudem, že rozdělení jednoho objektu (SO 26) na dva (SO 26 a SO 27) se nijak nedotýká právní sféry žalobce a nadto nejde o postup nezákonný. Navíc pokud se stěžovatel dovolává toho, aby tyto objekty prošly povolovacím řízením, pak je zřejmé, což uvedl i krajský soud, že tyto objekty povoleny byly. Pokud jde o změnu zdrojů tepla, stěžovatel opět neozřejmil, jak se tato změna negativně projeví v jeho právní sféře. Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením krajského soudu a plně na něj odkazuje. Lze pouze dodat, že tvrzení stěžovatele, že změna zdrojů vytápění je účelová, není ničím podloženo. I kdyby tomu tak bylo, což stěžovatel spolehlivě neprokázal, jde o postup zcela v souladu s právními předpisy. Správní orgány navíc nemohou trvat na vyhotovení posudku, který zákon o ochraně ovzduší, jenž v roce 2012 nahradil předchozí právní úpravu (zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší), již nepožaduje. Takový postup by byl v příkrém rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[25] Stěžovatel také uvedl, že hala D bude umístěna v rozporu s územním rozhodnutím. Krajský soud poukázal na to, že územní řízení již bylo pravomocně skončeno a není tak předmětem nynějšího přezkumu. Nejvyšší správní soud dodává, že v územním rozhodnutí taková podmínka stanovena nebyla. Pokud jde o existenci příjezdu ke stavbě, námitka stěžovatele směřuje pouze k otázce existence vrátnice, nikoliv příjezdu ke stavbě ve smyslu § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Tím je myšlen příjezd z veřejné komunikace (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012 - 39), jehož (ne)existenci však stěžovatel nenapadá. Vrátnice pod definici příjezdu ke stavbě nespadá a současně nejde o stavbu, která by tvořila s povoloanou stavbou funkční celek, jak tvrdí stěžovatel. Existence vrátnice v případě takového areálu je jistě vhodná s ohledem na kontrolu pohybu vozidel a přítomnosti osob v areálu. Současně se však nejedná o prvek, bez něž by stavbu průmyslového areálu nebylo možné užívat, neboť se týká jeho vnitřního uspořádání. Krajský soud proto nepochybil, jestliže uvedl, že postup stavebníka a správních orgánů je zákonný a současně poukázal na to, že stěžovatel netvrdil, že by neexistencí vrátnic byla zasažena jeho veřejná subjektivní práva.

[26] Další námitka spočívala ve vnitřní rozpornosti závazných stanovisek k zásahu do krajinného rázu. Lze souhlasit s krajským soudem, že jednotlivá závazná stanoviska se navzájem upřesňují a nejsou v rozporu. V závazném stanovisku ze dne 3. 11. 2016 se sice uvádí, že k zásahu do krajinného rázu dojde, avšak je tak učiněno v kontextu opravy zjevné chyby v psaní, která se nacházela v koordinovaném stanovisku ze dne 9. 1. 2013. O chybu v psaní se jedná proto, že v tomto dřívějším koordinovaném stanovisku se uděluje souhlas k zásahu do krajinného rázu. Ostatně, kdyby k zásahu do krajinného rázu nedošlo, jak bylo chybně uvedeno v dřívějším stanovisku, nebylo s čím udělovat souhlas. Změna písařské chyby nicméně nemá vliv na další platnost rozhodnutí a udělení souhlasu. Písařská chyba může sťažit založit nepřezkoumatelnost koordinovaného stanoviska, jak uvedl krajský soud. Nadto je ochrana území součástí územního rozhodování (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), které již bylo pravomocně skončeno. Stěžovatel pak dále v souvislosti s posouzením hlukových limitů vytýká správním orgánům, že přihlédly k závaznému stanovisku Ministerstva zdravotnictví. Krajský soud však přiléhavě uvedl, že závazné stanovisko je nadále platné a není časově omezeno. Nadto lze dodat, že stěžovatel neuvedl, proč by mělo dojít k přepočtu údajů. Tuto potřebu dovozuje pouze z plynutí času a tvrzení, že dopravní zatížení v oblasti je vyšší. Jestliže stěžovatel vyžaduje, aby si správní

orgány o hlukových imisích učinily vlastní úsudek, pak popírá smysl závazného stanoviska.

[27] Konečně, pokud jde o námitku, že závazné stanovisko Magistrátu města Frýdek-Místek ze dne 11. 9. 2013 nebylo přezkoumáno, stěžovatel uvedl, že s ohledem na změnu projektové dokumentace se změnily také okolnosti, za nichž bylo toto závazné stanovisko vydáno. Krajský soud však shledal toto tvrzení příliš obecným. Stěžovatel nyní tvrdí, že konkrétní námitky byly obsaženy v předchozích žalobních bodech. Především je třeba poukázat na to, že na ostatní žalobní body v této souvislosti stěžovatel neodkázal. I přesto však lze uzavřít, že krajský soud tvrzení stěžovatele přesvědčivě vyvrátil a námitku vypořádal. Uvedl, že samotný opětovný průběh stavebního řízení není bez dalšího důvodem k opakovanému přezkoumání závazného stanoviska. Stěžovatel současně neozřejmil, které konkrétní okolnosti mající vliv na obsah závazného stanoviska se změnily. S ohledem na to, že i ostatní body, na které v kasační stížnosti stěžovatel odkázal, nebyly shledány důvodnými, lze i v tomto případě uzavřít, že ani tato námitka není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) pak zastavil podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s., neboť nezaplatila ve lhůtě k tomu jí soudem určené soudní poplatek za kasační stížnost.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první a odst. 3 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. platí, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno. Jelikož řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) bylo zastaveno, nemá žalobkyně a) právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osobám zúčastněným na řízení pak žádné náklady nevznikly, neboť jim kasační soud neuložil žádnou povinnost ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. února 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu

pokračování

1 As 155/2021 - 76