



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců
JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobců:

a) **V. Z.**
bytem X

b) **Krajina pro život, spolek**, IČO: 27020886
sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Panská 895/6, Praha 1

proti
žalovanému:

Městský úřad Říčany
sídlem Melantrichova 2000, Říčany

za účasti
osoby zúčastněné
na řízení:

MANCARI a.s., IČO: 28203411
sídlem Thámova 21/34, Praha 8

zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Kaňkou,
sídlem Pod Hybšmankou 19/2339, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2020, č. j. 166816/2020-MURI/OSÚ/00617,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 2. 9. 2020, domáhají zrušení shora označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“ nebo „kolaudační souhlas“), jímž žalovaný podle § 122 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „stavební zákon“) vydal kolaudační souhlas s užíváním stavby „*novostavba autosalonu Č. X*“ na pozemcích parc. č. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe, Xf, Xg, Xh, Xch, Xi, Xj, Xk, Xl a Xm v katastrálním území X.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

2. Dne 3. 4. 2020 podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“) žádost o vydání kolaudačního souhlasu s užíváním stavby označené jako „*novostavba autosalonu Č. X*“ na pozemcích parc. č. Xa, Xb, Xc, Xd, Xe, Xf, Xg, Xh, Xch, Xi, Xj, Xk, Xl a Xm v katastrálním území X (dále také jen „kolaudovaná stavba“ nebo „stavba autosalonu“).
3. Dne 2. 7. 2020 se uskutečnila kontrolní prohlídka, v rámci níž žalovaný zaprotokoloval, že stavebník doložil souhlasná stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje se sídlem v Praze (dále jen „KHS“) a Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje. Konstatoval též, že stavba je schopna bezpečného a řádného užívání.
4. Dne 3. 7. 2020 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, tj. kolaudační souhlas s užíváním stavby. Ve výrokové části napadeného rozhodnutí žalovaný shrnul, že objekt je převážně jednopodlažní s halovou konstrukcí, která je rozdělena na část showroomu a servisu. V části showroomu je navržena dvoupodlažní vestavba administrativy a zázemí autosalonu. Objekt je připojen na vodovodní, kanalizační a plynovodní řad, dešťovou kanalizaci, elektrodistribuční soustavu a sdělovací vedení. V části servisu bude instalována portálová myčka pro osobní automobily a lakovací box. Součástí stavby jsou rovněž zpevněné plochy – parkoviště s napojením na stávající vjezd na pozemky. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že při kontrolní prohlídce nezjistil závady bránící bezpečnému užívání stavby a že neshledal ani rozpor se závaznými stanovisky dotčených orgánů. Skutečné provedení stavby a její užívání nebude dle žalovaného ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost a životní prostředí. Kolaudační souhlas byl v souladu s § 122 odst. 3 stavebního zákona doručen (kromě příslušných správních úřadů) pouze stavebníkovi.

Obsah žaloby

5. Žalobci tvrdí, že vydáním kolaudačního souhlasu – dle jejich názoru nezákonného – bylo přímo zasaženo do jejich práv. Poukázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, z něhož plyne, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Protože však kolaudační souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, a není tedy možné proti němu podat odvolání, jsou žalobci názoru, že se soudní ochrany proti kolaudačnímu souhlasu mohou domáhat bez vyčerpání řádných opravných prostředků, neboť žádné neměli k dispozici.
6. Dále žalobci uvedli tvrzení, na nichž zakládají aktivní legitimaci. Žalobkyně uvedla, že je přímo krácena na právu na ochranu života a zdraví, vlastnickém právu a právu na příznivé životní prostředí, jakož i na právech vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím – na právu účasti veřejnosti na rozhodování a na právu přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Žalobkyně je vlastníkem rodinného domu č. p. X, který se od kolaudované stavby nachází asi 200 m daleko. Žalobkyně uvedla, že má k dispozici výsledky měření a modelace hlukové zátěže k záměru komerčního obchodního centra CP Č. V hlukové studii z roku 2017 se uvádí, že na adrese bydliště žalobkyně je překračován noční hlukový limit 50 dB. Žalobkyně dále poukázala na stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, v němž se uvádí, že v lokalitě dochází k překračování imisního limitu pro roční koncentraci benzo(a)pyrenu. Kolaudovaná stavba bude znamenat další zátěž pro životní prostředí, protože přivede do bezprostředního sousedství žalobkyně další automobilovou dopravu, bude pravděpodobně vytápěna fosilními palivy jakožto zdrojem emisí včetně karcinogenního a mutagenního benzo(a)pyrenu a bude – stejně jako jiné komerční objekty – vybavena vzduchotechnikou produkující hluk ve dne i v noci. Zvýšená hluková i imisní zátěž přitom mohou mít negativní vliv na zdraví žalobkyně, na cenu její nemovitosti, jakož i na nerušené užívání zahrady přináležející k rodinnému domu.
7. Žalobce ke své aktivní legitimaci uvedl shodně jako žalobkyně, že je přímo krácen na svém právu na příznivé životní prostředí a na právech vyplývajících z Úmluvy o přístupu k informacím – na právu účasti veřejnosti na rozhodování a na právu přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Dále žalobce poznamenal, že je spolkem občanů obce X, jehož účelem je mj. ochrana přírody, životního prostředí a veřejného zdraví. Žalobce stran své aktivní legitimace dále tvrdí, že „[v]zhledem k tomu, že ve zjišťovacím řízení k zóně jako celku a následně i k jednotlivým separátně projednávaným záměrům byla zjištěna přítomnost zvláště chráněných druhů a zároveň bylo nutné vynětí půdy ze [zemědělského půdního fondu], měl žalobce právo účasti v řízení, protože dle jeho informací v těchto věcech nebyla vedena separátní řízení, kterých by se mohl účastnit.“ Dále žalobce uvedl, že „celkový rozsah environmentální zátěže daného záměru je pro žalobce obtížné stanovit, protože stavební úřad žádné informace o řízení, ani o jeho zahájení nezveřejnil. Stavební úřad rovněž ignoruje žádosti o informování vč. věcné a místní specifikace.“
8. Žalobci dále svoji argumentaci rozdělili do tří okruhů. V prvním žalobním bodu namítají, že napadené rozhodnutí, stejně jako územní rozhodnutí ze dne 2. 10. 2018, č. j. 143936/2018-MURI/OSÚ/0029, a stavební povolení ze dne 1. 7. 2019, č. j. 188061/2019-MURI/OSÚ/00617, vztahující se k nyní kolaudované stavbě, byla vydána bez vyhodnocení dopadů stavby na životní prostředí. Kolaudovaná stavba je součástí komerční

zóny X, kterou žalovaný povoluje po jednotlivých projektech, aniž bylo zpracováno ucelené vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle závěrů zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Dále žalobci v rámci tohoto žalobního bodu uvádějí, že stavební úřad formou změny stavby „*komunikace a inženýrské sítě X*“, umístil namísto původně umístěného kruhového obratiště, které samo o sobě nemá potenciál generovat novou dopravní zátěž, hluk či emise, nyní kolaudovanou stavbu, tj. komerční zařízení, které takovýto potenciál má. Napadené rozhodnutí je dle žalobců přímo v rozporu i s provedeným zjišťovacím řízením k územnímu rozhodnutí ke stavbě komunikace, jehož „změnou“ bylo vydáno územní rozhodnutí ke kolaudované stavbě. V závěru zjišťovacího řízení k záměru „Vybudování infrastruktury v k. ú. X“ byly stanoveny podmínky výstavby komerčních zařízení v obchodní zóně, kde je tento záměr umístěn. Výstavba byla podmíněna realizací protihlukových opatření, která však nebyla doposud provedena. Ze „změnového“ územního rozhodnutí, kterým byla umístěna stavba autosalonu, přitom plyne, že tyto podmínky původního územního rozhodnutí zůstávají nadále v platnosti.

9. V druhém žalobním bodu žalobci namítají porušení § 122 odst. 3 správního řádu. Dle žalobců žalovaný nezkoumal, zda užívání stavby nebude ohrožovat veřejné zdraví a životní prostředí. Hlukovou situaci stavební úřad ani KHS neposuzovaly ani v rámci územního či stavebního řízení, ani nyní při kolaudaci. Po stavebníkovi žalovaný ani KHS nepožadovali ani provedení akustických studií prokazujících splnění zákonných limitů, ani zkušební provoz, který by prokázal reálný stav hlukové situace. Napadené rozhodnutí sice odkazuje na stanovisko KHS ze dne 17. 6. 2020, ovšem ani KHS se dopadem provozu stavby do hlukové situace v přilehlé obytné zástavbě nezabývá. Dle žalobců se přitom stavba nachází v místě s jednou z nejvyšších hlukových zátěží v České republice. Žalobci tvrdí, že „*mají důvody se domnívat, že hlukové limity jsou na nejbližší obytné zástavbě obce X překračovány.*“ Odkazují přitom na protokol o měření hluku vztahující se k opravě dálnice D1, z něhož má dle žalobců vyplývat, že v obci X probíhalo na čtyřech bodech měření a že ve všech těchto bodech bylo v nočních hodinách naměřeno překročení hlukového limitu 50 dB a že u domu č. p. Xn, který je z uvedených bodů k nyní kolaudované stavbě nejbližší, bylo zjištěno překročení hlukového limitu 50 dB i po přepočtení reálně zaznamenaného provozu (10,2 tisíc vozidel za 8 hodin) na provoz významně nižší (6,3 tisíc vozidel za 8 hodin). Ještě masivnější překročení limitů vyplývá z výstupů tzv. strategického hlukového mapování z roku 2017. Z dostupných údajů vyplývá, že v X žije z celkových 2 804 obyvatel 990 obyvatel v hlukovém pásmu nad 60 dB (ve dne) a z toho dále 58 obyvatel v pásmu nad 70 dB a že 1 400 obyvatel X žije v hlukovém pásmu nad 50 dB (v noci) a z toho dále 151 obyvatel v pásmu nad 60 dB. Žalobci dále odkazují na hlukovou studii k záměru komerční zóny X z roku 2017, jejíž součástí je i kolaudovaná stavba. Z této studie dle žalobců rovněž vyplývá, že hlukové limity v obci X jsou překračovány. Také v oznámení záměru komerční zóny X se uvádí, že území podél dálnice D1 je zatěžováno významným hlukem. Překročení nočního hlukového limitu 50 dB tak žalobci dovozují ze čtyř na sobě nezávislých měření. Žalobci nadto připomínají, že v hlukové studii k záměru CP Č., v rámci kterého je budován jiný autosalon, tj. „funkčně analogický záměr“, je uvedeno, že tepelné čerpadlo na střeše objektu generuje v noci hluk 80 dB. Z výše uvedeného dle žalobců vyplývá, že noční hlukové limity u nejbližší obytné zástavby jsou již překračovány a že „*existuje eminentní riziko, že zprovozněním inkriminovaného záměru může dojít ke zhoršení hlukové situace dále za zákonné limity.*“ V této souvislosti žalobci

podotýkají, že dlouhodobé vystavení nadměrnému hluku má prokazatelně negativní vliv na lidské zdraví i životní prostředí.

10. Konečně žalobci v třetím žalobním bodu namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobce podal k žalovanému i ke KHS obsáhlá vyjádření, ve kterých upozorňoval na potencionální rizika spojená s užíváním stavby a na nadměrnou hlukovou zátěž v lokalitě. S tím se však žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal. Žalobci přitom odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44, v němž jmenovaný soud dospěl k závěru, že správní úřad měl povinnost odůvodnit své rozhodnutí i přesto, že bylo vydáno v řízení o žádosti jediného účastníka, které žalovaný vyhověl, a že pochybil, nevypořádal-li se s obsahem vyjádření neúčastníků řízení, které ale byly dotčenými osobami ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, protože rozhodnutí bylo způsobitelné zasáhnout do jejich právní sféry.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně připomenul usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, a tam uvedený závěr, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Žaloba je proto nepřijatelná. K aktivní legitimaci žalobkyně pak dále žalovaný uvádí, že její tvrzení o zkrácení jejích práv a o zasažení hlukem z provozu kolaudované stavby jsou neurčitá a obecná. Žalobkyně nebyla účastníkem žádného z předcházejících řízení týkajících se umístění a povolení stavby. Co se týče aktivní legitimace žalobce, uvádí žalovaný, že se domáhá práv, která mu nenáleží, neboť spolek zabývající se ochranou životního prostředí není dle judikatury Nejvyššího správního soudu nositelem hmotných práv a před soudem může účinně namítat pouze porušení svých procesních práv v předcházejícím řízení.
12. K uplatněným námitkám žalovaný uvádí, že směřují proti umístění a povolení stavby, a jsou tak mimoběžné s předmětem kolaudace. Obecné námitky žalobců, že užíváním stavby dojde ke zhoršení ovzduší a zatížení okolí hlukem, nejsou opodstatněné, neboť se jedná o otázky, které byly posouzeny již v dřívějších fázích povolovacího procesu. Žalobci tedy nenamítají nic, čím by se stavební úřad měl zabývat při vydávání kolaudačního souhlasu. Není pravda, že stavební úřad při kolaudaci nezkontroloval, zda užívání stavby nebude v rozporu s požadavky stavebního zákona ohrožovat veřejné zdraví a životní prostředí, neboť stavebníkem bylo doloženo kladné závazné stanovisko KHS. Jeho existence svědčí o tom, že přínos k zátěži území v podobě umístění a realizace záměru autosalonu je marginální. Záměru autosalonu nelze přisuzovat hodnoty celé komerční zóny, jak se pokouší žalobci. Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, uvádí žalovaný, že odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 17/2016 - 47 je nepřiléhavý, neboť žalobci nebyli účastníky řízení a není je možné považovat ani za dotčené osoby ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu.

Vyjádření stavebníka

13. Stavebník v obsáhlém vyjádření k žalobě, které soud rekapituluje – stejně jako všechna následná podání – s ohledem na níže konstatované závěry týkající se aktivní věcné legitimace žalobců pouze ve stručnosti, vyjádřil názor, že žalobci nedostatečně tvrdí skutečnosti uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s, tj. že jim chybí aktivní procesní legitimace. Co se týče žalobkyně, dle stavebníka není dostatečné tvrzení, že hluková a imisní zátěž

kolaudované stavby *může* mít negativní vliv na její život a zdraví. Žalobkyně připouští pouze teoretickou možnost porušení svých práv. Není naplněna ani podmínka přímé souvislosti mezi zkrácením práv žalobkyně a kolaudačním souhlasem. V případě žalobce, který dle stavebníka „*dlohodobě šikanózním způsobem brojí proti celé realizaci budovy*“ jsou námitky zjevně neopodstatněné, neboť mu jako spolku nenáleží. Žalobce nadto ani netvrdí, čím mají být jeho práva, k jejichž krácení údajně dochází (právo na příznivé životní prostředí, právo účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí) krácena. V případě obou žalobců pak není splněna ani samotná podmínka existence rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti kteréhokoliv ze žalobců.

14. K prvnímu žalobnímu bodu stavebník uvádí, že uplatněnými námitkami žalobci nebrojí proti kolaudačnímu souhlasu, ale *de facto* proti rozhodnutím, která kolaudačnímu souhlasu předcházela, tj. proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení. Ke druhému žalobnímu bodu stavebník uvádí, že žalobci opomíjejí, že KHS v závazném stanovisku ze dne 17. 6. 2020 žádné pochybení stran hlukových limitů neshledala. Co se týče protokolu o měření hluku z roku 2019, na který žalobci odkázali, uvádí stavebník, že provedené měření se týkalo pouze dálnice D1, a nikoliv kolaudované stavby, která v roce 2019 ani neexistovala. Žalobci navíc protokol interpretují chybně, neboť není pravdou, že z něj plyne překročení hlukových limitů. Pokud jde o odkaz žalobců na strategické hlukové mapování z roku 2017, uvádí stavebník, že výsledky nezohledňují protihluková opatření provedená v roce 2019. K dalším hlukovým studiím pak stavebník uvádí, že je zřejmé, že nemohou mít relevanci, neboť se vztahují k jiným projektům v komerční zóně. Z veškerých měření vyplývá, že primárním zdrojem hluku v lokalitě je dálnice D1, a nikoliv kolaudovaná stavba či jiné objekty. Dle stavebníka se lze domnívat, že hluk z dálnice D1 bude kolaudovanou stavbou spíše cloněn. Stavebník spolu s vyjádřením předložil hlukovou studii provedenou v roce 2020, z níž dle jeho tvrzení vyplývá, že hluk generovaný stavbou autosalonu je zcela minimální a nemá na hlukovou zátěž posuzovaného území žádný (resp. naprosto minimální) vliv. Ke třetímu žalobnímu bodu pak stavebník uvádí, že kolaudační souhlas není rozhodnutím, ale jiným úkonem správního orgánu, a proto nemusí být jeho součástí podrobné odůvodnění.

Další podání žalobců a stavebníka

15. V replice ze dne 2. 3. 2021 žalobci reagovali na vyjádření žalovaného a stavebníka, přičemž konstatovali mj. to, že za nejpodstatnější mají „přiznání“ stavebníka o „naprosto minimálním vlivu“ stavby na hlukovou situaci v lokalitě. Odkázali přitom na rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 1. 2. 2013, č. j. 9 As 28/2012 - 129, z něhož vyplývá, že je-li řada staveb umísťována do území, v němž jsou hlukové limity překročeny, nelze argumentovat tím, že každá jednotlivá stavba představuje jen nevýznamný, byť neměřitelný přírůstek již stávající hodnoty hluku.
16. Spolu s podáním ze dne 17. 3. 2021 žalobci soudu předložili *hlukovou studii X* (jedná se o obchodní centrum umísťované v komerční zóně X), která má prokazovat jejich tvrzení o překračování hlukových limitů v lokalitě.

17. Na repliku žalobců reagoval stavebník vyjádřením ze dne 24. 6. 2022, v němž upozornil na to, že zdejší soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2022, č. j. 51 A 113/2020 - 87, odmítl tvrzení žalobce, že byl opomenutým účastníkem územního řízení. K otázce hlukové zátěže pak stavebník opětovně uvedl, že z jím předložené hlukové studie z roku 2020 vyplývá, že hlukové limity při nejbližší obytné zástavbě v důsledku provozu kolaudované stavby překračovány nejsou.
18. Ve vyjádření ze dne 23. 7. 2020 žalobci reagovali na shora uvedené vyjádření stavebníka a opětovně hovořili o stávající hlukové zátěži v lokalitě. Doložili přitom rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2022 vydané ve věci stavebního záměru *komerční a obchodní centrum X*, v němž žalovaný údajně přiznává překročení hlukového limitu u rodinného domu žalobkyně, a to o 7 dB.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

19. V rámci zkoumání podmínek řízení se musí soud předně vypořádat s námitkou žalovaného, že napadený kolaudační souhlas nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., protože je dle jeho názoru žaloba nepřipustná. Byť si je soud vědom komplikovanosti otázky soudního přezkumu souhlasů vydávaných dle stavebního zákona, a to právě zejména z hlediska proměn v náhledech judikatury na samotnou povahu těchto souhlasů, konstatuje, že kolaudační souhlas dle § 122 stavebního zákona – stejně jako např. územní souhlas dle § 96 téhož zákona – rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. dle recentní judikatury správních soudů představuje. Usnesení rozšířeného senátu č. 2725/2013 Sb. NSS, které žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vzpomněl a z něhož vyplynuly závěry, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu a že soudní ochrana proti nim je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s., bylo překonáno usnesením rozšířeného senátu č. 3931/2019 Sb. NSS, na které odkázali žalobci. V tomto usnesení se rozšířený senát přiklonil k pojmání těchto aktů jako rozhodnutí. Soud proto konstatuje, že napadený územní souhlas představuje akt, který je možné napadat u správního soudu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
20. Soud se dále zabýval splněním podmínky vyčerpání opravných prostředků proti napadenému rozhodnutí. Soud uvádí, že žalobci správně podotkli, že kolaudační souhlas *není* – jak z § 122 odst. 4 stavebního zákona plyne – rozhodnutím dle § 67 správního řádu, nevztahují se na něj ani části druhá a třetí správního řádu, a není proto možné proti němu podat odvolání ani žádný jiný *řádný* opravný prostředek (dle § 122 odst. 4 stavebního zákona lze kolaudační souhlas přezkoumat pouze v přezkumném řízení). Žalobu tedy nelze mít za nepřipustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, neboť zvláštní zákon žádné řádné opravné prostředky nepřipouští [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Žalobci ostatně *ex lege* nebyli účastníky řízení.
21. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí, které nebylo (a ani nemělo být) žalobcům doručováno (srov. § 122 odst. 4 stavebního zákona), bylo vydáno dne 3. 7. 2020 a žaloba k soudu napadla dne 2. 9. 2020, nemůže být z hlediska dvouměsíční lhůty uvedené v § 72 odst. 1 s. ř. s. ani pochyb o včasnosti podané žaloby.
22. Soud se proto dále zabýval otázkou splnění podmínky aktivní žalobní legitimace žalobců, resp. tím, zda žalobci nejsou osobami zjevně neoprávněnými k podání žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

23. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobu proti správnímu rozhodnutí podat ten, „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“.
24. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i „účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“
25. Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou **zjevně** neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní (procesní) legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné (věcné), zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh propustit do řízení ve věci, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, č. 1043/2007 Sb. NSS, v němž uvedený soud zmínil příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a příklady zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (žalobce tvrdí porušení práva, jehož pojmově vůbec nemůže být nositelem)]
26. Soud uvádí, že v posuzované věci nelze vůbec uvažovat o žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť jednou z podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení je předchozí účastenství žalobce v řízení před správním orgánem (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní, Komentář*. Praha. Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 526). Jak však vyplývá z již uvedeného, žalobci účastníky žádného řízení ani být nemohli, neboť kolaudační souhlas je toliko úkon stavebního zákona (tedy nikoliv rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu), jemuž žádné správní řízení nepředchází. Ostatně i kdyby stavební úřad vedl „plné“ kolaudační řízení, žalobci by jeho účastníky být nemohli. Okruh účastníků kolaudačního řízení taxativním způsobem vymezuje § 122a stavebního zákona tak, že jimi jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, není-li stavebníkem, c) vlastník pozemku, na kterém je stavba provedena, není-li stavebníkem a může-li být jeho vlastnické právo kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Žalobci přitom nespádají ani do jedné z těchto zákonem vymezených skupin.
27. Na tomto místě se však musí soud vypořádat se skutečností, kterou žalovaný ve vyjádření k žalobě zmínil ve vztahu k aktivní legitimaci žalobce – totiž že se jedná o spolek založený (jak žalobce uvádí a jak z jeho názvu samotného vyplývá) mj. za účelem ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Dle judikatury správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, č. 825/2006 Sb. NSS, či ze dne 11. 12. 2008, č. j. 8 As 31/2008 - 72) občanská sdružení hájící environmentální zájmy [nyní spolky – srov. § 214 a násl. a přechodné ustanovení § 3045 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)] nejsou sama nositeli hmotných práv (tedy např. práva na zdravé životní prostředí) a z toho důvodu mají přístup k soudní ochraně proti rozhodnutím vydaným v řízeních dotýkajících se zájmu na ochraně životního prostředí, přírody, krajiny apod. jen na základě § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobní legitimace spolků je tedy dle právě citované judikatury postavena na jejich účasti ve správním řízení, jak tuto účast zakládají zvláštní

zákony na ochranu životního prostředí [např. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů či § 115 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů].

28. Aplikace právě uvedené judikatury správních soudů by v nyní projednávané věci nevyhnutelně vedla k závěru o tom, že žalobce je osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby. Soud si je však vědom toho, že tuto „*letitou, ovšem velmi problematickou*“ judikaturu (srov. op. cit. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol., str. 527) korigoval Ústavní soud, který v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, akcentoval skutečnost, že ve spolku mohou být sdruženy i osoby tvrdící zkrácení na svých právech, tedy např. vlastníci dotčených nemovitostí, a uvedl: „*Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. (...) Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.*“ Jakkoliv Ústavní soud vztáhl své úvahy na opatření obecné povahy, jistě je nutno je obdobně aplikovat též na žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ostatně zdejší soud již judikoval, že „*[p]odá-li žalobu proti rozhodnutí správního orgánu občanské sdružení, jehož členem je osoba, která je nadána aktivní procesní legitimací podle § 65 odst. 1 s. ř. s., v zájmu tohoto člena, pak je třeba žalobu podanou tímto občanským sdružením posoudit i z hlediska žalobních bodů namítajících porušení hmotného práva. Občanské sdružení v takové situaci nelze považovat za pouhého "zájemníka" opírajícího svou žalobu o ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s.*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č. j. 45 A 35/2013 - 66).
29. Jak však současně z nálezu Ústavního soudu plyne, aktivní legitimace spolků podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nemůže být bez hranic. Spolek nemůže pro účely žalobní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s.) vztáhnout své aktivity obecně a paušálně na všechna města a obce v České republice. Důraz na místní zakotvenost spolku se však může lišit podle toho, jak široké dopady jsou s přijetím toho kterého záměru spojeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, týkající se záměru komplexní obnovy Elektrárny Pruněrov II.), nebo i podle významu chráněných přírodních, krajinných či jiných hodnot (srov. op. cit. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol., str. 527).
30. V nyní projednávané věci je žalobcem spolek občanů obce X, což uvádí žalobce v žalobě a soudu je ostatně známo již z předchozí rozhodovací činnosti. Soud se totiž v minulosti již několikrát zabýval žalobami téhož žalobce proti rozhodnutím týkajících se výstavby komerční zóny na území sousedící obce X, jejíž centrum od území obce X odděluje dálnice D1. Komerční zóna, v rámci níž byla realizována i stavba nyní kolaudovaného autosalonu, je nicméně realizována na části území obce X, které zasahuje na druhou stranu dálnice, tj. na stranu, kde leží obec X. Výřez z mapy, kde je popsána situace zachycena, ostatně žalobci zakomponovali do textu žaloby (srov. str. 8 žaloby). V X má žalobce rovněž své sídlo. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 AOs 2/2013 - 69, vyplývá, že pro přiznání aktivní věcné legitimace spolku je hlavním kritériem existence dostatečně silného vztahu stěžovatele k danému území. Byť byl právě uvedený rozsudek později zrušen nálesem Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, není pochyb o tom, že dané kritérium – intenzita vazby spolku na lokalitu – je z hlediska existence hmotných práv spolku, resp. v něm sdružených osob – nadále relevantní. Vzhledem k tomu, že žalobce – spolek sdružující občany X – brojí proti kolaudaci stavby

autosalonu v rámci komerční zóny, která se nachází na katastrálním území sousední obce (a to v jen velmi malé blízkosti od hranice území obce X), má soud za to, že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu žalobce k předmětnému území a že je možné na základě výše uvedených skutečností *uvážovat* o dotčenosti v jeho hmotněprávní sféře. Nelze proto v daném případě *a priori* vyloučit, že žalobce byl oprávněn domáhat se zrušení napadeného kolaudačního souhlasu z titulu spolku prosazujícího práva svých členů, tj. že byl oprávněn napadené rozhodnutí žalovat postupem dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

31. Podmínkou aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je uplatnění plausibilního tvrzení o zkrácení žalobcových práv, ať již přímo, nebo v důsledku porušení jeho práv v předcházejícím řízení. Judikatura vyložila dané ustanovení tak, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do jeho právní sféry. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.
32. V rozsudku ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008 - 33, Nejvyšší správní soud na základě úvah vyplývajících z výslovné úpravy okruhu účastníků řízení vymezeného zákonem a povahy kolaudačního řízení jednoznačně dovodil, že kolaudační rozhodnutí se přímo nedotýká práv osob jiných než účastníků kolaudačního řízení v okruhu vymezeném zákonem. Jiné osoby než zákonem určené účastníci kolaudačního řízení nejsou dle tohoto rozhodnutí legitimovány k podání žaloby proti kolaudačnímu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a takovou žalobu je proto na místě odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Byť se uvedený závěr týkal kolaudačního řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2006, podle soudu je nutno jej reflektovat i nyní, neboť účel kolaudačního řízení a vymezení účastníků tohoto řízení jsou ve stavebním zákoně upraveny v zásadě shodně. Uvedený závěr přitom nepochybně platí pro jakýkoliv akt, kterým je stavba kolaudována, tj. nejen pro kolaudační rozhodnutí vydané v kolaudačním řízení, ale stejně tak pro kolaudační souhlas. Soud z hlediska rovnosti účastníků řízení nepovažuje za přijatelné, aby možnost přístupu k soudu byla odlišena pouze tím, jakou formou a v rámci jakého postupu příslušného stavebního úřadu (tedy zda kolaudačním souhlasem či kolaudačním rozhodnutím) bylo povoleno užívání stavby. Jak soud však vysvětlí dále, výše uvedený striktní závěr Nejvyššího správního soudu se neuplatní paušálně.
33. Ačkoli podle výše uvedeného rozsudku není pochyb o tom, že zkoumání dopadů stavby a jejího užívání na život, zdraví a životní prostředí se děje proto, že by nepříznivé dopady zasáhly práva osob, přesto by podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu pojetí, při kterém by takto vymezený okruh otázek posuzovaných v rámci kolaudace zasahoval do okruhu zcela konkrétních práv a povinností žalobce jako individuální osoby (do jeho právní sféry), bylo neúměrně rozšiřující, a neodpovídalo by ani zřetelnému smyslu zákona.

34. Okruh účastníků kolaudačního řízení zákon stanoví jednoznačně, bez možnosti stavebního úřadu jej rozšiřovat. Účastníkem kolaudačního řízení tak nikdy nebude osoba jinak splňující obecné podmínky definice účastníka podle správního řádu. Smyslem této úpravy účastenství v kolaudačním řízení je, jak ve shora citovaném rozsudku vyložil Nejvyšší správní soud, na jedné straně chránit práva osob, jichž se kolaudační rozhodnutí může dotknout, na druhé straně chránit práva a zájmy stavebníka a dalších účastníků kolaudačního řízení, a to v tom smyslu, že by připuštění dalších osob mohlo řízení komplikovat, případně nedůvodně prodlužovat novým otevíráním otázek již vyřešených v řízení stavebním (či územním).
35. Kolaudační rozhodnutí či kolaudační souhlas se vydává v době, kdy posuzovaná stavba nejenže byla povolena a námitky proti jejímu povolení byly vypořádány, ale již existuje a je připravena plnit svůj účel. Smyslem kolaudace je posoudit, zda stavba byla provedena ve shodě s tím, jak byla povolena, a zda je způsobilá řádně plnit svůj účel. Stavební úřad tak kolaudací završuje proces kontroly toho, zda byly dodrženy podmínky stanovené v řízení územním a stavebním, tedy v řízeních předcházejících zahájení stavby, v nichž se rozhodovalo o tom, jak bude daná stavba provedena (včetně budoucího užívání). Právě v těchto řízeních mohou uplatňovat námitky proti dané stavbě osoby, jejichž vlastnická či jiná věcná práva mohou být stavbou přímo dotčena. Pravomocným ukončením řízení územního a stavebního byla procesní práva těchto osob vyčerpána, neboť rozhodnutí, jímž se potvrzuje dodržení předem stanovených podmínek, na ně již dopad mít nemůže.
36. Zdejší soud nicméně již v minulosti vyjádřil názor, že otázku možné aktivní legitimace v případech „neúčastníků“ kolaudačního řízení nelze posuzovat paušálně, ale s ohledem na konkrétní okolnosti souzené věci. Soud chápe závěry rozsudku č. j. 8 As 8/2008 - 33 jako obecné východisko (zásadu), ze které mohou nastat za určitých okolností výjimky svědčící o existenci aktivní věcné legitimace osob, které nebyly účastníky kolaudačního řízení. Musí zde tedy být prostor pro určitý korektiv této obecné zásady, který v případě skutečně existující hrozby dotčení veřejných subjektivních práv zajistí osobám, jejichž práva mohou být dotčena, ochranu těchto práv ve správním soudnictví (srov. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2020, č. j. 43 A 113/2018 - 196; a ze dne 4. 3. 2021, č. j. 51 A 7/2019 - 110, jejichž závěry aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 25. 8. 2022, č. j. 3 As 3/2021 - 56; a ze dne 25. 2. 2022, č. j. 10 As 88/2021 - 60).
37. Uvedené podle soudu podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 As 24/2009 - 93, založený na východiscích vyjádřených v usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02, ve kterém byla označena za ústavně konformní skutečnost, že vlastník sousední nemovitosti není účastníkem kolaudačního řízení s tím, že tento vlastník má svá práva hájit především v územním a stavebním řízení. Namítají-li třetí osoby (podobně jako nyní žalobce), že se stavebník a stavební úřad mohou dohodnout, že budou kolaudovat stavbu za současného porušení či nedodržení právních předpisů, je takový stav dle Nejvyššího správního soudu obecně nepřijatelný, neboť stavební úřady jsou tu právě od toho, aby na dodržování zákonných a podzákonných stavebních předpisů dohlížely. Pokud je přesto zkolaudována stavba, která vykazuje nedostatky (např. nepřípustné imise), má vlastník sousední nemovitosti k dispozici jiné právní prostředky své ochrany. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zmiňuje zejména civilní žalobu podle § 127 zákona č. 40/1964, občanského zákoníku, účinného do 31. 12. 2013, nyní by šlo o žalobu dle § 1013 občanského zákoníku, a podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, případně podnět orgánu ochrany veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že

účastenství v kolaudačním řízení sice není podmínkou aktivní žalobní legitimace¹, účastenství má však vliv na její rozsah: pokud totiž vlastník sousední nemovitosti nemůže být účastníkem kolaudačního řízení, pak logicky nemůže dojít k dotčení jeho právní sféry porušením procesních předpisů, resp. vadami kolaudačního řízení. Vlastník sousední nemovitosti proto nemůže v žalobě proti kolaudačnímu rozhodnutí tvrdit, že byla jeho právní sféra zasažena nepřímo, tj. postupem správního orgánu v předcházejícím řízení, a to včetně námitek nesprávného zjištění skutkového stavu.

38. Zdejší soud tedy ze shora citovaných závěrů judikatury již v minulosti dovodil, že pro existenci věcné legitimace, která bude u žalob podaných neúčastníky kolaudačního řízení spíše výjimkou, musí nastat natolik specifické a intenzivní okolnosti a být předložena dostatečně přesvědčivá tvrzení, která závěr ohledně existence věcné legitimace odůvodní. Aktivní věcná legitimace neúčastníků kolaudačního řízení tedy obecně dána nebude. Tento závěr je však třeba vždy prověřovat ve vztahu ke konkrétním okolnostem, které za určitých specifických a intenzivních okolností (řádně tvrzených v žalobě) mohou vést k závěru o existenci věcné legitimace, tedy o dotčení právní sféry neúčastníka kolaudačního řízení kolaudačním rozhodnutím. Soud opětovně podotýká, že totéž samozřejmě platí i v případě žalobců napadajících u soudu kolaudační souhlas (tedy v případě jiných osob, než kterým je územní souhlas doručován – tj. typicky v případě sousedů). Jak soud již uvedl, není podstatné, jakou formou byla kolaudace provedena, neboť smysl a účel tohoto postupu příslušného stavebního úřadu zůstává stejný, ať už bylo vedeno „plné“ kolaudační řízení, nebo byl vydán „pouhý“ kolaudační souhlas. Ve světle těchto východisek proto soud následně přistoupil k hodnocení aktivní legitimace žalobců.
39. Soud konstatuje, že žalobkyně v nyní posuzované žalobě tvrdí zásah do své právní sféry spočívající ve zkrácení jejího práva na život a zdraví, vlastnického práva či práva na příznivé životní prostředí. Žalobkyně uvádí, že je vlastnící rodinného domu, který se nachází asi 200 m od kolaudované stavby, kde již nyní v nočních hodinách dochází k překračování hlukového limitu, což dle jejího názoru bude v souvislosti s provozem stavby autosalonu jen umocněno, neboť stavba bude vybavena vzduchotechnikou coby permanentním zdrojem hluku. Navíc přivede do okolí nemovitosti žalobkyně automobilovou dopravu, což bude spojeno s nutnými emisemi. Zdrojem emisí bude i stavba samotná, neboť bude pravděpodobně vytápěna fosilními palivy. V případě žalobkyně tak je splněna podmínka „tvrzení“ zásahu do její právní sféry (aktivní procesní, resp. žalobní legitimace). Soud nezjistil natolik zjevný nedostatek hmotné (věcné) legitimace, který by byl zcela zřejmý a zjiitelný bez pochyb okamžitě přímo ze žaloby, a který by tak soud vedl k povinnosti žalobu žalobkyně podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez dalšího odmítnout. Návrh žalobkyně proto „propustil“ do řízení, v němž se bude v prvé

¹ V obecné rovině je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry žalobců, ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem – např. v situacích, kdy jsou účastníci řízení taxativně vypočtení ustanoveními zákona speciálního vůči správnímu řádu, a na něž se tedy nevztáhne úprava podle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu spojující účastenství s potenciálním dotčením na právech. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřipustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Pokud by totiž žalobou napadeným rozhodnutím skutečně došlo ke zkrácení žalobcových práv, mohlo by dojít až k odepření spravedlnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33).

řadě věnovat právě otázce existence hmotné legitimace žalobkyně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1043/2007 Sb. NSS).

40. Co se týče žalobce, také on dostatečným způsobem tvrdí, že v důsledku napadeného rozhodnutí dojde k zásahu do jeho právní sféry. Rovněž on namítá, že je v důsledku vydání kolaudačního souhlasu krácen na právu na příznivé životní prostředí, což má soud za dostatečné tvrzení pro učinění závěru, že mu svědčí aktivní procesní legitimace. Pokud jde o aktivní věcnou legitimaci žalobce, který je environmentálním spolkem sdružujícím občany obce X a který v téže obci také sídlí, již výše soud uvedl, že s ohledem na intenzitu vazby na lokalitu lze uvažovat o dotčenosti v jeho hmotněprávní sféře. Ani v případě žalobce, který ve společné části žaloby spolu se žalobkyní tvrdí, že v zástavbě X dojde v důsledku zprovoznění autosalonu ke zhoršení hlukové situace, soud nezjistil natolik zjevný nedostatek věcné legitimace, který by byl zcela zřejmý a zjistitelný bez pochyb okamžitě přímo ze žaloby, a který by tak soud vedl k povinnosti žalobu odmítnout. Byť jsou tvrzení o zásahu do žalobcovy právní sféry v důsledku tvrzených vad napadeného rozhodnutí formulována v žalobě poměrně obecně, dospěl přesto soud, veden judikatorními východisky založenými na „presumpci přezkumu“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 - 64, č. 2260/2011 Sb. NSS), k závěru, že není na místě žalobu odmítnout. Návrh žalobce proto soud rovněž „propustil“ do řízení, kde teprve zhodnotí, zda žalobce skutečně mohl být napadeným kolaudačním souhlasem na svých právech zkrácen.
41. Soud ve věci rozhodl bez jednání. Účastníci řízení v soudem stanovené lhůtě neoznámili, zda souhlasí, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, a lze proto s poukazem na § 51 odst. 1 s. ř. s. mít za to, že s tímto postupem souhlasí.

Posouzení žaloby

42. Žalobci se tedy společnou žalobou domáhají zrušení napadeného kolaudačního souhlasu, kterým bylo povoleno užívání stavby autosalonu, který byl postaven na území obce X v komerční zóně X v blízkosti tělesa dálnice D1. Žalobkyně tvrdí, že se stavba autosalonu nachází ve vzdálenosti cca 200 m od jejího rodinného domu na adrese X. Na níže přiloženém výřezu katastrální mapy je pro znázornění v levém horním rohu zvýrazněn pozemek žalobkyně, v pravém dolním rohu je zvýrazněna kolaudovaná stavba (budova a okolí zpevněné plochy, které jsou součástí kolaudované stavby).

(mapa anonymizována)

43. Soud tedy na základě žalobních bodů přikročil k posouzení, zda napadený kolaudační souhlas byl v některém ohledu způsobilý zasáhnout právní sféru žalobců, tj. k posouzení jejich aktivní věcné legitimace. Teprve pokud by soud dospěl k závěru, že tvrzení žalobců osvědčují jejich aktivní věcnou legitimaci, mohl by přistoupit k posouzení důvodnosti podané žaloby.
44. Při posouzení této otázky soud vycházel ze shora citované judikatury a závěrů týkajících se aktivní věcné legitimace v ní vyjádřených. Pro nyní posuzovanou věc to znamená, že pro osvědčení své věcné legitimace museli žalobci předestřít a doložit tvrzení o negativním dotčení ve své právní sféře v důsledku napadeného rozhodnutí. Přitom předestření relevantních žalobních tvrzení a označení důkazů k jejich prokázání je plně v dispozici

žalobců. Není úkolem soudu za žalobce domýšlet, jakým způsobem mohlo napadeným rozhodnutím dojít k dotčení jejich právní sféry, a vyhledávat důkazy k prokázání takového dotčení.

45. Soud předesílá, že aktivní věcnou legitimaci žalobců v posuzované věci neshledal.
46. Z § 122 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že stavební úřad v rámci procesu kolaudace zkoumá, zda je dokončená stavba, popřípadě její část, schopná samostatného užívání, v souladu s povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu a skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.
47. Žalobkyně svoji věcnou legitimaci zakládá na tvrzení o zásahu do práva na ochranu života a zdraví, do vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí. Tvrdí, že v důsledku zprovoznění stavby autosalonu bude čelit nárůstu negativních emisí, kterých je v lokalitě přespříliš již kvůli nedaleké dálnici D1. Obává se emisí spojených s navýšením automobilové dopravy či s vytápěním stavby fosilními palivy, které jsou zdrojem karcinogenních látek. Tvrdí rovněž, že vzduchotechnika, kterou je stavba vybavena, bude zdrojem dalšího hluku ve dne i v noci. Žalobce pak namítá rovněž navýšení hlukových emisí v zástavbě obce X.
48. Soud v této souvislosti musí připomenout, že jednotlivé fáze procesu vzniku stavebního záměru podle stavebního zákona na sebe sice navazují, jednotlivá rozhodnutí podmiňují rozhodnutí navazující, současně se však jedná o fáze věcně oddělené – předmět každé z fází schvalovacího procesu je odlišný, přičemž otázky řešené v té které fázi nelze vzájemně zaměňovat a podrobovat je přezkumu v rámci řízení, jehož předmět je odlišný. Stavební řízení, potažmo řízení kolaudační (resp. postup vedoucí k vydání kolaudačního souhlasu), nejsou pokračováním řízení územního.
49. V první fázi povolování záměru, tj. při umisťování stavby do území, je povinností stavebního úřadu posoudit, zda je záměr v souladu s charakterem území, zejména s obecnými požadavky na využívání území a také s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu (srov. § 90 stavebního zákona). Právě v územním řízení je tedy hodnoceno, zda lze záměr umístit z hlediska hustoty zástavby, z hlediska zatížení dopravy, hlukových a dalších imisních limitů, obecně tedy jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011 - 127). Veškeré skutečnosti, které žalobci nyní namítají (hlukové imise, imise výfukových plynů) jsou tedy primárně důsledkem rozhodnutí vydaného v územním řízení, nikoli důsledkem napadeného rozhodnutí. V rámci kolaudace již není (a nemůže být) znovu zkoumáno umístění záměru z hlediska těchto faktorů.
50. Tvrzení uplatněná žalobci se mýlí s předmětem kolaudace, a nemohou proto založit jejich věcnou legitimaci v nynějším řízení. Námitky, které se vztahují k předmětu územního řízení, lze uplatnit pouze v tomto typu řízení, nikoli v řízení navazujícím. Již v této fázi povolování záměru totiž bylo zřejmé, jaké bude mít budova parametry, jakému účelu bude sloužit, a tedy že s její realizací bude spojeno určité navýšení automobilové dopravy, jakož i emise, kvůli nimž nyní žalobci kolaudační souhlas žalují.

51. I kdyby však námitky žalobců týkající se zhoršení životního prostředí měly své místo při kolaudaci a bylo by vůbec myslitelné jejich uplatňování v nynějším řízení, nesvědčila by ani v takovém případě shora popsaná tvrzení o natolik intenzivním zásahu do právní sféry žalobců, který by mohl v souladu se shora citovanou judikaturou vést soud k výjimečnému shledání věcné legitimace žalobců k podání žaloby proti kolaudačnímu souhlasu.
52. Soud nepochybně tvrdí žalobců, že v dotčené lokalitě je generována vysoká hluková zátěž, na čemž má bezesporu hlavní podíl provoz vozidel po přilehlé dálnici D1. Žalobci mají obecně pravdu, že provoz stavby autosalonu může v místě (zejména pak ve dne) vést k dalšímu navýšení automobilové dopravy, která bude produkovat další emise – emise hluku i výfukových plynů. Stejně tak si soud dokáže představit, že určitý hluk může generovat např. i tepelné čerpadlo či vzduchotechnika, jimiž je stavba vybavena, byť tento vliv bude spíše minimální. Dle názoru soudu však tyto tvrzené dopady nejsou dostačující pro učinění závěru, že by žalobci mohli být v důsledku napadeného rozhodnutí zasaženi ve své právní sféře. Jinak by tomu bylo jen v případě vyšší, intenzivnější míry takových imisí. V této souvislosti soud odkazuje na shora již vzpomínaný rozsudek č. j. 3 As 3/2021 - 56, jímž Nejvyšší správní soud potvrdil závěry přijaté Krajským soudem v Praze v rozsudku č. j. 43 A 113/2018 - 196, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že žalobci nesvědčila aktivní věcná legitimace pro podání žaloby proti kolaudačnímu rozhodnutí, jímž bylo povoleno užívání „obytného souboru 5 dvojdomů“ v sousedství žalobcova rodinného domu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá, že uvažovat o dotčení na právní sféře v důsledku vydání kolaudačního rozhodnutí (kolaudačního souhlasu) lze zejména v případě kolaudace *provozů s výraznými imisemi* (hlukovými, pachovými, prachovými aj., jako jsou například *továrny, velkochovy, spalovny apod.*). Naproti tomu „pouhé“ navýšení automobilové dopravy v důsledku užívání stavby dle názoru Nejvyššího správního soudu nepředstavuje dostatečnou skutečnost pro učinění závěru o aktivní věcné legitimaci osoby žijící v sousedství kolaudované stavby pro podání žaloby proti kolaudačnímu rozhodnutí (kolaudačního souhlasu).
53. S přihlédnutím k uvedené judikatuře soud konstatuje, že kolaudovaná stavba autosalonu, jakkoliv si je soud vědom možných negativních vlivů provozu takovéto stavby, nepochybně provoz s výraznými imisemi nepředstavuje. Nadto soud nepovažuje za bezvýznamné ani to, že se stavba autosalonu nachází ve vzdálenosti cca 200 m od rodinného domu žalobkyně, což je dle názoru soudu dostatečná vzdálenost na to, aby žalobkyně pociťovala negativní vlivy se stavbou autosalonu spojené maximálně v zanedbatelné míře. Ani žalobce, který hájí práva občanů obce X sdružených ve spolku, neformuloval žádné přesvědčivé tvrzení, které by soud mohlo vést k závěru o tom, že se provoz stavby autosalonu významně dotýká některé z osob v přímém sousedství kolaudované stavby (např. že tepelné čerpadlo u stavby autosalonu bude generovat hluk takřka „pod okny“ rodinného domu některé z osob ve spolku sdružených).
54. Soud tedy dospěl k závěru, že tvrzení žalobců nemohou svědčit o zásahu do jejich práv v důsledku vydání kolaudačního souhlasu, tím spíše pak o zásahu natolik intenzivním, který by mohl v souladu s výše citovanou judikaturou vést k závěru o existenci věcné legitimace žalobců.
55. Z uvedeného důvodu proto soud nepřistoupil k provedení důkazů navrhovaných žalobci k prokázání důvodnosti žalobních bodů. Bylo by totiž zcela nadbytečné tyto důkazy provádět za situace, kdy v řízení není prokázána věcná legitimace žalobců umožňující soudu věnovat se posouzení důvodnosti žaloby. K zodpovězení otázky, zda byl kolaudační

souhlas vydán v souladu s právními předpisy, by soud mohl přistoupit až ve chvíli, kdy by bylo osvědčeno dotčení na právní sféře žalobců. Žalobcům se však předeštit a osvědčit taková tvrzení, z nichž by bylo možno dovodit zásah do jejich právní sféry v důsledku napadeného rozhodnutí, nepodařilo.

56. Soud nezpochybňuje, že existuje zákonný (resp. ústavní) požadavek, aby správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a vůči adresátům svého působení vydávaly zákonná rozhodnutí. S tím souvisí i právo adresátů působení veřejné moci bránit se proti nezákonným rozhodnutím. Nelze však připustit, aby toto právo svědčilo každému, tedy nijak neohraňované skupině osob, jež nejsou přímo dotčeny na svých právech, a jež by se tak pasovaly do role veřejného dohlázele nad zákonností výkonu veřejné správy. Byť univerzální kontrolní mechanismy existují (obecná dozorová činnost nadřízených správních orgánů, žaloba ve veřejném zájmu nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv podle § 66 s. ř. s. atd.), žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. mezi ně nepatří.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

57. Soud uzavírá, že žalobci neprokázali, že napadeným rozhodnutím, jímž bylo povoleno toliko užívání stavby, může být nějaké jejich právo, které by mohli v rámci procesu kolaudace (ještě) bránit, dotčeno. Za takových okolností soud neshledal, že by žalobcům svědčila aktivní věcná legitimace pro podání žaloby. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
58. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli v řízení úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadoval.
59. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto soudním řízení neuložil žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. prosince 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu