



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka a soudců Lenky Kaniové a Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **V. R.**, zast. Mgr. Ing. Štěpánem Dražkou, advokátem se sídlem Veselá 169/24, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) UNI-EKOSPOL, s. r. o.**, se sídlem Krakovská 474, Sokolnice, zast. JUDr. Adamem Valíčkem, MBA, advokátem se sídlem náměstí Svobody 87/18, Brno, **II) Sokolnice RE, s. r. o.**, se sídlem Vrázova 1231/38, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2020, č. j. MMR-26049/2020-83/1253, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2023, č. j. 31 A 6/2021 - 93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení I) **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5 250 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Štěpána Dražky, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Osoba zúčastněná na řízení I) jako stavebník a Obecní úřad Sokolnice jako stavební úřad uzavřely dne 28. 5. 2018 veřejnoprávní smlouvu podle § 78a zákona č. 183/2006 Sb.,

o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), která nahrazovala územní rozhodnutí o umístění stavby (č. j. 1355/18, sp. zn. 1055/18/SÚ/JR, dále jen „původní smlouva o umístění stavby“). Smlouvou byla umístěna stavba „Rozšíření skladových prostor společnosti DÉMOS a.s., na pozemku parc. č. XA, k. ú. S.“ (dále jen „stavba“). Součástí záměru bylo umístění přípojky inženýrských sítí, čímž mohl být přímo dotčen sousední pozemek ve spoluvlastnictví žalobce. Proto byl žalobce ve smyslu § 78a odst. 2 a 4 ve spojení s § 85 stavebního zákona určen jako osoba, která by byla účastníkem stavebního řízení, a k účinnosti původní smlouvy o umístění stavby se proto vyžadoval jeho *souhlas, který žalobce poskytl*.

[2] Dne 9. 7. 2018 uzavřela osoba zúčastněná na řízení I) (stavebník) a stavební úřad veřejnoprávní smlouvu o provedení výše uvedené stavby podle § 116 stavebního zákona, která nahrazovala stavební povolení (č. j. 1724/18, sp. zn. 1601/18/SÚ/JR, dále jen „původní smlouva o provedení stavby“). Stavební úřad žalobce nepovažoval za osobu, jejíhož práva se veřejnoprávní smlouva přímo dotýká a která by byla účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona. Souhlas žalobce s uzavřením původní smlouvy o provedení stavby proto nevyžadoval.

[3] Dne 4. 2. 2019 uzavřela osoba zúčastněná na řízení I) (stavebník) a stavební úřad *dohodu o změně původní veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby a o změně původní veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby* (č. j. 250/19/SÚ, sp. zn. 3132/18/SÚ/JR, dále jen „změnová smlouva“). Předmětem změnové smlouvy byla zaprvé změna v umístění stavby [čl. II. a)], a sice změna zastavěné plochy z původních 59 m² na 89,7 m² (rozšíření i prodloužení), výškové úrovně podlahy a celkové výšky stavebního objektu SO 02 – zázemí skladníků, dále prodloužení inženýrského objektu – zpevněné plochy chodníku kolem objektu SO 02 – zázemí skladníků. Dále tvořila předmět změnové smlouvy [čl. II. b)] změna stavby před dokončením, a sice změna dispozičního propojení stavby SO 01 – skladovací hala se zázemím skladníků, výše uvedené změny stavby SO 02 – zázemí skladníků, změna jednosměnného provozu na dvousměnný a změna skladování dřevitého materiálu. Také v případě změnové smlouvy nebyl žalobce považován za osobu, která by byla účastníkem stavebního řízení, *jeho souhlas se k uzavření smlouvy nevyžadoval*.

[4] Žalobce podal dne 30. 1. 2020 u Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) žádost o určení právního vztahu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, konkrétně o určení neúčinnosti změnové smlouvy. Měl za to, že podmínkou nabytí účinnosti změnové smlouvy byl souhlas žalobce s jejím uzavřením. Krajský úřad o žádosti žalobce rozhodl dne 27. 3. 2020 tak, že osobě zúčastněné na řízení I) vzniklo ze změnové smlouvy právo na provedení výše uvedené změny stavby před jejím dokončením. Změnovou smlouvou podle krajského úřadu nedošlo k přímému dotčení práv žalobce, a to jak v části změny původní smlouvy o umístění stavby, tak v části změny původní smlouvy o provedení stavby. Stavba se nachází ve vzdálenosti cca 45 metrů od pozemku žalobce, s pozemky žalobce přímo nesousedí. Změna původně povoleného jednosměnného provozu na provoz dvousměnný nezasahovala do zákonem stanovené doby nočního klidu a podléhala podmínkám stanoveným závazným stanoviskem Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 21. 11. 2018. Splnění těchto podmínek bylo ověřeno měřením v rámci zkušebního provozu stavby.

[5] Odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 11. 2020 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Ztotožnil se s krajským úřadem co

pokračování

do posouzení otázky přímého dotčení práv žalobce změnovou smlouvou, a to jak v části změny původní smlouvy o umístění stavby, tak v části změny původní smlouvy o provedení stavby. Žalobce byl pouze osobou, která by byla účastníkem řízení o umístění předmětné stavby, pokud by bylo vedeno, a to z důvodu dotčení (spolu)vlastnického práva k pozemku p. č. XB v k. ú. S. umístěním stavby přípojky splaškové kanalizace.

[6] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného krajský soud shledal důvodnou. (*Prvním*) rozsudkem ve věci ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 A 6/2021 - 62, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S ohledem na základní principy závazkového práva a obecnou úpravu změn veřejnoprávních smluv ve správním řádu dovodil, že žalobce měl být rovněž účastníkem změnové smlouvy. Předmětem změnové smlouvy byla též změna původní smlouvy o umístění stavby, k jejímuž uzavření byl vyžadován souhlas žalobce. Pokud mohlo být původní smlouvou o umístění stavby dotčeno vlastnické právo žalobce, mohlo podle krajského soudu k takovému dotčení dojít i jakoukoliv změnou této původní veřejnoprávní smlouvy.

[7] Rozsudek krajského soudu ovšem na základě kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 4. 2023, č. j. 7 As 185/2022 - 52, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Podle NSS předmětem změnové smlouvy byla jednak změna předmětné stavby před jejím dokončením, jednak změna v umístění předmětné stavby. Stavební zákon neobsahuje zvláštní procesní režim uzavírání společné dohody (veřejnoprávní smlouvy) o změně jak veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí (§ 78a zákona), tak veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení (§ 116 zákona), je proto třeba dodržet pravidla sjednávání toho kterého typu veřejnoprávní smlouvy. V daném případě se NSS soustředil na změnu veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby. Pro tu obsahuje stavební zákon speciální pravidlo v § 78a odst. 8 stavebního zákona, jenž odkazuje na § 78a odst. 1 až 4 tohoto zákona. V otázce souhlasu třetích osob s uzavřením dohody o změně smlouvy o umístění stavby proto nelze vycházet z obecné úpravy v § 166 správního řádu, naopak v duchu § 78a odst. 2 a 4 stavebního zákona je třeba zajistit souhlas osob, které by byly účastníky územního řízení, resp. řízení o změně územního rozhodnutí podle § 94 stavebního zákona.

[8] Podle § 94 odst. 4 stavebního zákona se při změně nebo zrušení územního rozhodnutí použijí ustanovení o územním řízení obdobně. Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky územního řízení mimo jiné osoby, jejichž vlastnické právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Účastníky řízení o změně územního rozhodnutí jsou proto osoby, jejichž vlastnické nebo jiné právo k nemovitostem může být přímo dotčeno změnou územního rozhodnutí. Rovněž v případě společného územního a stavebního řízení o změně stavby se třetí osoba účastníkem řízení nestává pouze z titulu účastenství v původním stavebním řízení, nýbrž jenom za předpokladu, že by byla přímo dotčena na svých právech k sousední nemovitosti v těchto řízeních projednávanými změnami. NSS proto uzavřel, že okruh třetích osob, jejichž souhlas se vyžaduje pro účinnost veřejnoprávní smlouvy o změně veřejnoprávních smluv o umístění stavby a o provedení stavby, je třeba určit primárně s ohledem na okolnost, zda vlastnická (nebo jiná věcná) práva těchto osob k sousedním stavbám či pozemkům mohou být přímo dotčena změnou veřejnoprávních smluv.

[9] V dalším řízení krajský soud rozhodl (*druhým*) rozsudkem, napadeným touto kasační stížností. Rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vázán právním

názorem NSS, posuzoval otázku, zda změnovou smlouvou dochází k přímému dotčení vlastnických práv žalobce. S odkazem na nálezný Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, a rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014 - 41, konstatoval, že danou otázku nelze zodpovědět negativně s odkazem na skutečnost, že změna stavby a pozemek žalobce spolu bezprostředně nesousedí, respektive pozemek je od stavby vzdálen. Úvaha o vyloučení přímého dotčení pozemku z důvodu vzdálenosti od umístované stavby musí být podložena skutkovými zjištěními vycházejícími z analýzy vzájemné vzdálenosti dotčených pozemků, povahy umístované stavby, příp. pozemku či stavby potenciálně dotčených, a dalších relevantních okolností, na základě nichž lze usoudit, zda dotčení připadá v úvahu. Těmto požadavkům však správní orgány nedostály.

[10] Pokud se poté týče splnění hygienických limitů, krajský soud s odkazem na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 4 As 131/2023 - 24, uvedl, že možnost záměru přímo se dotknout vlastnického práva k pozemku nelze spojovat pouze s případy překročení právními předpisy stanoveného limitu – k přímému dotčení dojde i tehdy, jestliže se změně situace v místě. Přípustná míra zásahu do vlastnického práva se ostatně ze soukromoprávního hlediska neodvíjí od toho, zda provozem stavby vzniklé imise překračují veřejnoprávní limity, ale od jejich druhové a místní obvyklosti. Rovněž pouhý odkaz na souhlasné závazné stanovisko krajské hygienické stanice k otázce hlukových limitů proto nebyl pro vyloučení přímého dotčení práv žalobce dostatečný. Totéž platí o poukazu na to, že dvousměnný provoz nezasahuje do doby nočního klidu. Krajský soud proto uzavřel, že v projednávané věci dochází k přímému dotčení pozemku žalobce imisemi. Bylo proto nutné zajistit souhlas žalobce se změnovou smlouvou.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a vyjádření účastníků řízení

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítá v první řadě nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení otázky účastenství žalobce na základě potenciality přímého dotčení jeho práv.

[12] Krajský soud nevzal v potaz charakter změny stavby, ke které došlo změnovou smlouvou a která spočívala v rozšíření skladových prostor, zázemí pro skladníky a změně jednosměnného na dvousměnný provoz. Změna stavby nekladla nové nároky na technickou a dopravní infrastrukturu, šlo o úpravy bagatelní, realizované ve stávajícím průmyslovém areálu, které se nemohou dotýkat vlastnických práv třetích osob. Na základě změny nedojde ke zvýšení provozu nákladních vozidel, jde o jednotky vozů denně. Nadto v bezprostřední blízkosti se nachází jiné výrobní podniky v nepřetržitém provozu.

[13] Není zřejmé, jaký negativní dopad na vlastnická práva sousedů by změna stavby mohla mít. Krajský soud neuvedl konkrétní vlivy či možné dopady stavby na žalobce, nezabýval se intenzitou a způsobem přímého dotčení práv žalobce. Ačkoli žalobce tvrdil dotčení hlukem z dopravy a provozu, změna stavby nemá za následek navýšení provozu ani zvýšení hlukové zátěže. Krajský soud tedy otázku dotčení vlastnických práv hlukem z provozu stavby a dopravy posoudil izolovaně, bez ohledu na změny stavby před dokončením, které se fakticky práv žalobce dotknout nemohou. Krajský soud tak pouze mechanicky aplikoval § 166 správního řádu, v němž stěžovatelka spatřuje rovněž naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[14] Je na správním orgánu, aby možné dotčení práv vlastníků sousedních pozemků individuálně posoudil s ohledem na povahu stavby a možné nežádoucí dopady. Krajský soud však nepřipustně nahradil úvahu správního orgánu o dotčení práv žalobce imisemi hluku, ačkoli hlukové limity v daném případě nebyly překročeny, jak stěžovatelka doložila hlukovou studií. Veřejnoprávní úprava ochrany před hlukem je na rozdíl od úpravy soukromoprávní vysoce formalizovaná. Není možné, aby správní orgán přistupoval k závazným a přesně stanoveným veřejnoprávním limitům dle svého uvážení či dokonce svévolně.

[15] Stěžovatelka dále namítá, že ze strany žalobce se jedná o šikanózní výkon práva. Práva žalobce nemohou být stavbou stěžovatele dotčena, žalobce ve svých podáních ani konkrétně nevymezuje dotčení práv. Krajský soud také řízení zatížil vadou v podobě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť mimo jiné nevzal v potaz dopady změny stavby na vlastnické právo žalobce. Napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Žalobce navrhuje kasační stížnost zamítnout. Setrvale tvrdí, že může být dotčen zejména hlukem z provozu a dopravy zapříčiněným změnami veřejnoprávní smlouvy. Krajský soud dospěl k témuž závěru. Žalobce zatěžuje především zvýšení směnnosti provozu, které je důsledkem rozšíření kapacity zázemí skladníků. Tím dojde rovněž ke zvýšení intenzity dopravy a z ní pocházejícího hluku, který je již nyní na hranici únosnosti a limitů. S odkazem na rozsudek NSS č. j. 6 As 132/2013 - 29 (ze dne 12. 3. 2014 – pozn. soudu) má žalobce za to, že obě části změnové veřejnoprávní smlouvy se jej přímo dotýkají.

[17] Pokud poté stěžovatelka uvádí, že jako stavebník nebyla odpovědná za správné vymezení účastníků řízení, veřejnoprávní smlouva představuje alternativu k územnímu rozhodnutí; jedná se o umístění stavby v rámci zjednodušeného postupu. Na žadatele jsou proto kladeny striktní požadavky, které musí za účelem přijetí veřejnoprávní smlouvy ze strany stavebního úřadu splnit. Umístění stavby uzavřením veřejnoprávní smlouvy nemůže sloužit k obcházení dalších osob, které by případně byly účastníky územního řízení. K otázce hygienických limitů se konečně krajský soud vyjádřil zcela dostatečně.

[18] Ani žalovaný, ani osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s.

[20] Kasační stížnost je **přípustná**. V souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou v kasační stížnosti namítány důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud poté neshledal ani jiný z případů nepřipustnosti podle § 104 s. ř. s.

[21] V projednávané věci jde nicméně již o druhou kasační stížnost stěžovatelky. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost *nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. Citované ustanovení slouží tomu, aby se NSS nemusel

zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[22] NSS o první kasační stížnosti stěžovatelky rozhodl citovaným rozsudkem č. j. 7 As 185/2022 - 52, jímž zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 31. 5. 2022 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud současně zavázal právním názorem, podle něhož okruh osob, jejichž souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy (dohody) o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, automaticky nesplývá s okruhem osob, jejichž souhlas byl nezbytný k uzavření (původní) veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby. Souhlas se změnou takové veřejnoprávní smlouvy je třeba v souladu s § 78a odst. 2 a 4 stavebního zákona *obstarat pouze od třetích osob, které by byly účastníky řízení o změně územního rozhodnutí, tj. osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být přímo dotčeno navrhovanou změnou v umístění stavby.*

[23] Jak ovšem dovodil NSS v rozsudku ze dne 4. 11. 2011, č. j. 8 Afs 27/2010 - 94, za situace, kdy v novém rozhodnutí opřel krajský soud výrok o posouzení právní otázky, již se v předchozím rozsudku nezabýval, znamenalo by odmítnutí kasační stížnosti jako nepřipustné odepření práva stěžovatele na přístup k soudu, odepření spravedlnosti. V projednávané věci stěžovatelka nesprávnost posouzení věci spatřuje především v tom, že krajský soud neurčil okruh osob, jejichž souhlasu s uzavřením změnové smlouvy bylo třeba, s ohledem na dotčení práv konkrétní *změnou* v umístění, resp. provedení stavby. Tuto otázku přitom krajský soud posuzoval poprvé, neboť v prvním rušícím rozsudku založil posouzení věci na argumentaci stanovením uvedeného okruhu osob podle obecné úpravy § 166 správního řádu ve spojení s principy závazkového práva. Současně NSS předeseílá, že se v prvním rušícím rozsudku č. j. 7 As 185/2022 - 52 omezil na otázku, zda souhlas žalobce s uzavřením změnové smlouvy byl nezbytný z toho důvodu, že souhlas žalobce představoval nutnou podmínku účinnosti původní smlouvy o *umístění* stavby. Vliv případného dotčení práv žalobce změnou provedení stavby na základě změnové smlouvy krajský soud ani později NSS v prvních rušících rozsudcích nehodnotily.

[24] Nejvyšší správní soud konečně neshledal jiné nedostatky podmínek řízení, které by bránily dalšímu postupu ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost **není důvodná.**

[26] Úvodem NSS předeseílá, že námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (část V. kasační stížnosti) se svou podstatou týkají správnosti posouzení věci. Odpovídající argumentace stěžovatelky proto bude vypořádána níže v rámci hodnocení zákonnosti napadeného rozsudku. Pro věc podstatnými otázkami, totiž (ne)překročením hlukových limitů a tím, zda žalobce podle kritéria přímé dotčení změnou v umístění a provedení stavby spadá do okruhu účastníků „klasického“ územního a stavebního řízení, se v každém případě krajský soud zabýval. Napadený rozsudek tudíž nepřezkoumatelností netrpí. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při utváření právního závěru a proč považuje argumentaci účastníků řízení za nesprávnou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne

pokračování

20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, či ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[27] Stěžovatelka dále v části IV. kasační stížnosti („vada řízení“) namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav krajským soudem. Podstatu námitky tvoří argumentace, že krajský soud nevzal v potaz konkrétní okolnosti a skutečnou možnost dotčení vlastnických práv třetích osob; taktéž mechanicky aplikoval rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2023, č. j. 4 As 131/2023 - 24.

[28] Případné opomenutí zohlednit určité skutkové okolnosti by mohlo založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2019, č. j. 7 Afs 377/2018 - 38). Tuto vadu ovšem NSS, jak již řečeno, v napadeném rozsudku neshledal. Krajský soud vyšel při posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatelka především pomíjí, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, že žalovaným (a správním orgánem prvního stupně) uváděné skutečnosti nejsou dostatečné *pro vyloučení přímého dotčení* vlastnických práv žalobce změnovou smlouvou. Tento závěr krajský soud učinil na podkladě dostatku skutkových důvodů a podepřel jej srozumitelnou právní argumentací. Pokud stěžovatelka uvádí, že krajský soud nevzal v potaz mimo jiné konkrétní dopady změnové smlouvy do práv žalobce, zčásti se tento argument míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu, zčásti jím stěžovatelka míří spíše na správnost právního posouzení věci, tj. na otázku zákonnosti napadeného rozsudku.

[29] V rámci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatelka namítá především nesprávné posouzení otázky, zda změnovou smlouvou, tj. změnami stavby již dříve umístěné a prováděné na základě původních smluv o umístění stavby a o provedení stavby, mohlo být *přímo dotčeno* vlastnické právo žalobce k sousednímu pozemku.

[30] Jak konstatoval NSS v prvním rušícím rozsudku v této věci (č. j. 7 As 185/2022 - 52), stavební zákon obsahuje v § 78a odst. 8 zvláštní úpravu souhlasu třetích osob s uzavřením dohody o změně veřejnoprávní smlouvy o *umístění stavby*. K uzavření takové dohody, resp. změnové veřejnoprávní smlouvy je třeba podle § 78a odst. 2 a 4 souhlasu osob, které by byly účastníky územního řízení mimo jiné ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Podle § 118 odst. 4 stavebního zákona lze dále *změnu stavby* prováděné podle veřejnoprávní smlouvy dohodnout podle § 166 správního řádu; podmínkou účinnosti takové dohody (veřejnoprávní smlouvy) o změně stavby prováděné podle veřejnoprávní smlouvy je souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení mimo jiné ve smyslu § 109 odst. e) stavebního zákona. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 267/2019-81, který se týkal mimo jiné otázky účastenství třetích osob ve společném územním a stavebním řízení o změně stavby, NSS v prvním rušícím rozsudku dále dovodil, že okruh třetích osob, jejichž souhlas se vyžaduje pro účinnost veřejnoprávní smlouvy (dohody) o změně (původních) veřejnoprávních smluv o umístění, resp. provedení stavby, je třeba stanovit primárně s ohledem na skutečnost, že vlastnická (nebo jiná věcná) práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům a stavbám na nich mohou být *přímo dotčena* předmětnou změnou veřejnoprávních smluv, tj. *bud' změnou v umístění stavby, nebo změnou jejího provedení*.

[31] Podle krajského soudu založil žalovaný v projednávané věci svůj závěr, že změnovou smlouvou nedochází k přímému dotčení práv žalobce, na čtyřech stěžejních argumentech: 1) vzdálenost pozemku žalobce od stavby stěžovatelky (45 m), 2) soulad změny stavby se závazným stanoviskem krajské hygienické stanice, 3) zachování doby nočního klidu dvousměnným provozem, 4) nepřekročení zejména hlukových hygienických limitů (jak zjištěno zkušebním provozem). Tyto argumenty nicméně podle krajského soudu možnost dotčení práv žalobce změnovou smlouvou vyloučit nemohou.

[32] Na prvním místě je ovšem třeba upřesnit, že správní orgány hodnotily dotčení práv žalobce a navazující otázku podmíněnosti účinnosti změnové smlouvy jednak ve vztahu ke změně v umístění stavby, jednak ve vztahu ke změně v provedení stavby. Ve vztahu k účinkům změnové smlouvy v části, kterou došlo ke změně původní *smlouvy o umístění stavby*, krajský úřad spolu s žalovaným konstatovali, že změna v umístění stavby se práv žalobce nedotýká, neboť spočívá pouze ve změně rozměrů objektu zázemí skladníků a zvětšení plochy chodníku; pozemek žalobce se stavbou přímo nesousedí, je od ní vzdálen 45 metrů a dotčené pozemky dělí místní komunikace. Ve vztahu k účinkům změnové smlouvy v části, kterou došlo ke změně původní *smlouvy o provedení stavby*, založili krajský úřad a žalovaný závěr o absenci možného dotčení práv žalobce na zbylých třech argumentech.

[33] Krajský soud naproti tomu posuzoval podmíněnost souhlasu žalobce se změnovou smlouvou primárně s ohledem na to, zda by žalobce byl účastníkem územního řízení, respektive řízení o změně územního rozhodnutí ve smyslu § 94 stavebního zákona (viz bod 27 napadeného rozsudku).

[34] Nejvyšší správní soud připomíná, že předmět změnové smlouvy tvořila jednak změna v umístění stavby [čl. II. a)], jednak změna stavby před dokončením [čl. II. b)] – v podrobnostech viz bod [3] výše. Jak již konstatoval NSS v předchozím rušícím rozsudku, stavební zákon neobsahuje zvláštní pravidla pro uzavření společné dohody měnící jak původní veřejnoprávní smlouvu nahrazující rozhodnutí o umístění stavby, tak veřejnoprávní smlouvu nahrazující stavební povolení. Uplatní se sice obecné pravidlo stanovené v § 118 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož lze změnu stavby před jejím dokončením povolit pouze v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí, například právě veřejnoprávní smlouvou. Stavební zákon však neobsahuje úpravu postupu uzavření společné změnové smlouvy obdobnou úpravě rozhodnutí o změně stavby před dokončením ve společném územním a stavebním řízení podle § 118 odst. 2 *in fine* stavebního zákona.

[35] V projednávané věci je proto třeba vycházet ze skutečnosti, že formálně jednotná změnová smlouva v sobě zahrnovala materiálně dvě dohody: dohodu o změně veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby (§ 78a odst. 8 stavebního zákona) a dohodu o změně stavby prováděné podle veřejnoprávní smlouvy (§ 118 odst. 4 *in fine* ve spoj. s § 166 správního řádu), tedy v zásadě dohodu o změně původní smlouvy o provedení stavby. Pro každou z těchto materiálně samostatných dohod měnících obsah původních veřejnoprávních smluv přitom stavební zákon stanovuje mírně odlišné podmínky jejich uzavření či účinnosti, jak již konstatoval NSS v prvním rušícím rozsudku v této věci (č. j. 7 As 185/2022 - 52, bod [27]).

pokračování

[36] Stavební zákon odkazuje při určování okruhu osob, jejichž souhlas s uzavřením dohody o změně příslušné veřejnoprávní smlouvy se vyžaduje, na vymezení účastníků řízení o změně územního rozhodnutí (§ 94 odst. 4 stavebního zákona), respektive řízení o změně stavby před dokončením (§ 118 odst. 3 stavebního zákona). Jak z § 94 odst. 4, tak z § 118 odst. 3 stavebního zákona lze v souladu s výše citovanou judikaturou NSS dovozovat, že při určení účastníků takových řízení se uplatní obdobně (s odpovídajícím omezením se na posouzení důsledků *změny* stavby) kritéria vymezující účastenství v územním, respektive stavebním řízení, ve vztahu k dotčeným třetím osobám tedy § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona pro změnu územního rozhodnutí, § 109 odst. 1 písm. e) téhož zákona ve vztahu ke změně stavby před dokončením.

[37] Stavební zákon však definuje okruh osob, které by byly účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, odlišně od okruhu osob, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Podle prvního jmenovaného ustanovení jsou účastníky řízení osoby jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být přímo dotčeno územním rozhodnutím, v tomto případě tedy *umístěním stavby*. Druhé jmenované ustanovení vymezuje okruh účastníků řízení pomocí přímého dotčení vlastnických práv *prováděním stavby*. Jak poté opakovaně konstatoval NSS, podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona (ve znění od 1. 1. 2013) lze účastenství dovozovat pouze z přímého dotčení práv prováděním stavby ve smyslu stavební činnosti při realizaci stavby, nikoli jejím užíváním a budoucím provozem (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013 - 58; ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 As 324/2016 - 52). Provoz stavby je ovšem součástí hodnocení jejího účelu, který je posuzován v řízení o umístění stavby. Jak konstatoval NSS např. v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 - 25, určujícím měřítkem při posouzení, zda intenzita zásahu do vlastnického práva souseda představuje přímé dotčení, může být též povaha provozu umísťované stavby.

[38] V tomto kontextu dospěl krajský soud k závěru, že neobstojí úvahy žalovaného týkající se otázky, zda by žalobce byl účastníkem řízení o změně územního rozhodnutí, tedy zda žalobce spadá do okruhu osob přímo dotčených *změnou v umístění* stavby ve smyslu § 94 odst. 4 ve spojení s § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

[39] Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, při výkladu pojmu *sousední pozemek* užívaného stavebním zákonem [mj. právě v § 85 odst. 2 písm. b)] nemá být okruh osob, jejichž práva k takovému pozemku mohou být dotčena, pevně uzavřen – posouzení je vždy věcí individuálních případů s přihlédnutím k povaze zamyšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů. Výkladem pojmu *přímého dotčení na vlastnickém právu* v kontextu určení účastníků řízení podle stavebního zákona se opakovaně zabýval též NSS. Podle rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 48, je třeba tento pojem vykládat vždy s ohledem na *konkrétní okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích možných dopadech na okolí*. Podobně v citovaném rozsudku č. j. 7 As 17/2013 - 25, NSS dovodil, že vymezení účastníků řízení v těchto případech vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu. V rozsudku ze dne ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111, poté NSS uvedl, že přímým dotčením lze rozumět „*především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi,*

světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 [zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník]). Imisemi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům.“ Přímé dotčení práv k sousedním nemovitostem může být způsobeno též zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu nebo povahou provozu umísťované stavby. Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva (viz citovaný rozsudek NSS č. j. 7 As 17/2013 - 25).

[40] Pokud se týče potenciality přímého dotčení vlastnického práva žalobce k nemovitosti (pozemkům p. č. XC a XB v k. ú. S., jejichž součástí je stavba – rodinný dům žalobce) změnovou smlouvou v části, kterou došlo ke změně původní smlouvy o umístění stavby, Nejvyšší správní soud připomíná, že změna v umístění stavby spočívala podle čl. II. a) smlouvy ve změně zastavěné plochy z původních 59 m² na 89,7 m² (rozšíření i prodloužení) a změně výškové úrovně podlahy a celkové výšky stavebního objektu SO 02 – zázemí skladníků, dále poté v prodloužení inženýrského objektu – zpevněné plochy chodníku kolem objektu SO 02 – zázemí skladníků. V souladu s výše citovanou judikaturou se však při posouzení vlivu takové změny nelze omezit na posouzení bezprostředního vlivu změny půdorysu a výšky umísťované stavby. Naopak je nutno vzít v potaz široké spektrum možných vlivů této změny na okolí, tj. zohlednit celkovou povahu změny a její důsledky, včetně případného zvýšení provozu umísťované stavby, a z toho plynoucí dopady do práv vlastníků okolních pozemků, jímž je též žalobce.

[41] Žalovaný (ve shodě se správním orgánem prvního stupně) co do účinků změnové smlouvy v části, kterou došlo ke změně původní smlouvy o umístění stavby, neshledal nutnost souhlasu žalobce s uzavřením změnové smlouvy pouze s poukazem na vzdálenost pozemku žalobce od pozemku, na němž měl být záměr realizován. Taková úvaha je ovšem ve světle výše uvedeného nedostatečná. NSS nezpochybňuje, že vzdálenost záměru od žalobcových pozemků představuje významný faktor. Nelze však pominout, že předmětem hodnocení vlivu na výkon vlastnických práv žalobce jsou důsledky změny v umístění stavby (především rozšíření, prodloužení a zvýšení objektu SO 02 – zázemí skladníků).

[42] V projednávané věci NSS akcentuje rovněž skutečnost, že byla uzavřena společná změnová smlouva měnící jak původní smlouvu o umístění stavby, tak původní smlouvu o provedení stavby. Za této situace nelze při posuzování vlivů změny v umístění stavby zcela odhlížet od celkového záměru stavebníka, projevujícího se dále ve změnách v provádění a v projednávané věci taktéž v užívání stavby. Při hodnocení důsledků změny v umístění stavby je proto nutno zohledňovat také související změnu v jejím užívání, tj. rozšíření provozu stavby. Jak vyplývá z výše v bodu [3] rekapitulovaného předmětu změnové smlouvy, změna v umístění stavby „SO 02 – zázemí skladníků“ byla přímo navázána na změnu stavby před jejím dokončením, zahrnující jak změnu v provádění stavby, tak změnu jejího následného užívání. Za této situace nelze dost dobře při hodnocení účelu a důsledků změny v umístění předmětné stavby odhlížet od zamýšlených důsledků takové úpravy záměru, které stavebník vyjádřil v části změnové smlouvy měnící původní smlouvu o provedení stavby.

[43] Ve světle uvedeného proto ob stojí rovněž argumentace krajského soudu, podle níž jsou nedostatečné pro vyloučení přímého dotčení práv žalobce také zbylé tři argumenty žalovaného uvedené výše v bodu [29], totiž poukaz na soulad provozu po změně stavby

pokračování

s veřejnoprávními limity a závazným stanoviskem krajské hygienické stanice. Při zohlednění účelu a důsledků změny stavby vzhledem k přímému dotčení vlastnických práv žalobce skutečně nemůže být určující argument, že taková změna nebude mít za následek překračování hygienických limitů a že provoz stavby bude probíhat v souladu se závazným stanoviskem krajské hygienické stanice. Přijetí této argumentace by mělo absurdní důsledek v podobě vyloučení účastenství všech osob, jejichž výkon vlastnických práv k sousedním pozemkům sice bude dotčen imisemi, avšak nikoli v míře odporující veřejnoprávními limitům (ať již plynoucím z obecně závazných předpisů, nebo stanoveným individuálními správními akty).

[44] Ostatně judikatura správních soudů obecně uznává, že (minimální práh) veřejnoprávní regulace hluku rozhodně nevyčerpává legitimní zájem vlastníků pozemků na rozumné „pohodě bydlení“ (srov. již rozsudek ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, č. 850/2006 Sb. NSS; přehledně pak kupř. *Vomáčka V.*, Judikatura NSS: Pohoda bydlení a kvalita prostředí. Soudní rozhledy 11-12/2005, s. 386). Účastenství vlastníků sousedních pozemků je v územním řízení proto nutno odvozovat od okolnosti, že do jejich vlastnického práva bude posuzovaným záměrem zasahováno *nad míru přiměřenou poměrům* (srov. citovaný rozsudek NSS č. j. 5 As 67/2008 - 111). Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil, zda důsledky posuzované změny záměru stěžovatelky skutečně v této intenzitě do práv žalobce zasahují, v rozhodnutích správních orgánů doposud úvaha na toto téma zcela absentuje.

[45] Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že jsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Správní orgány pominuly, že důsledkem změny v umístění stavby je vzhledem k návaznosti této změny na změnu stavby před dokončením zvýšení provozu u dotčeného objektu, potažmo souvisejících objektů stěžovatelky v jejím průmyslovém areálu, a z toho plynoucí zvýšení imisí. Argument vylučující účastenství žalobce podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona prostým odkazem na vzdálenost pozemku žalobce od posuzovaného záměru stěžovatelky je nedostatečný, stejně tak argumenty souladnosti provozu stavby po její změně s veřejnoprávními limity a závazným stanoviskem. Bude na žalovaném, aby v dalším řízení komplexně zhodnotil důsledky posuzované změny v umístění stavby vzhledem k vlastnickému právu žalobce a současně se dále taktéž komplexně zabýval důsledky změny stavby před dokončením.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[47] O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ani žalovaný neměli v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Stejně tak nemá právo na náhradu nákladů řízení osoba zúčastněná na řízení II), neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady vznikly, a v řízení jí nevznikly ani jiné náklady, jejichž náhradu by soud mohl přiznat z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[48] Procesně plně úspěšným účastníkem řízení o kasační stížnosti je žalobce. Má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovateli. Soud žalobci přiznal náhradu nákladů v plné výši za jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační

stížnosti, § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, dále jen „advokátní tarif“] a náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby ve výši jedné poloviny [vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku, § 11 odst. 3 a odst. 2 písm. a) advokátního tarifu], tj. 3 100 Kč a 1 550 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 advokátního tarifu]. Dále soud přiznal náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náhrada nákladů řízení činí 5 250 Kč, kterou je povinna stěžovatelka zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

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

V Brně dne 1. února 2024

Michal Bobek
předseda senátu