



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobkyně: **J. P.**
bytem X
zastoupená Z. U.
bytem X

proti
žalovanému: **Obecní úřad Bílovice**
sídlem Bílovice 70

za účasti: **1) KOVOP, spol. s r.o.**
sídlem Kněžpole 110
2) A. P.
bytem X
3) Z. U.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.12.2020, sp. zn. 769/2020/KE,

takto:

- I. Rozhodnutí Obecního úřadu Bílovice ze dne 21.12.2020, sp. zn. 769/2020/KE, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou dne 22.12.2021 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného (dále jen „stavební úřad“) – kolaudačního souhlasu ze dne 21.12.2020, sp. zn. 769/2020/KE, vydaného podle § 122 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a § 18i vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby osoby zúčastněné na řízení 1) (stavebníka) „výrobní hala kovop spol. s r.o. v areálu fi Kovop Kněžpole čp. 110“ (dále též „areál KOVOP“) na specifikovaných pozemcích v katastrálním území K. u U. H. Jedná se o výrobní halu určenou pro kovovýrobu, která je přízemní s ocelovou konstrukcí a je oplášťena nehořlavými panely. Součástí stavby jsou i areálové zpevněné plochy, systém požárního zabezpečení a oplocení.
2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že se s kolaudačním souhlasem seznámila dne 10.12.2021 prostřednictvím odpovědi na její žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a poukázala na to, že jí stavební úřad neumožnil účastnit se předcházejících řízení týkajících se změn stavby před dokončením.

I. Shrnutí žalobní argumentace

3. Žalobkyně podrobnou argumentací dovozuje, že užíváním stavby dochází k nepřiměřenému zásahu do jejího vlastnického práva a do práva na příznivé životní prostředí a že stavba je budována bez kontroly. Poukazuje na to, že její nemovitosti se nacházejí v těsné blízkosti severního i jižního vjezdu areálu KOVOP (stavba je od pozemku žalobkyně oddělena pouze pozemní komunikací). Změnou užívání ploch a změnou obslužnosti výrobních hal (manipulace ve venkovním prostředí) dochází k navyšování hlukové zátěže a prašnosti a zvýšil se počet těžkotonážních vozidel, která provádějí obsluhu výrobního areálu.
4. Podle žalobkyně je stavba užívána v rozporu s původní projektovou dokumentací posouzenou příslušnými správními orgány. Stavba ruší život a pohodu žalobkyně a její rodiny, hluk z provozu je slyšet i mimo povolenou provozní dobu v hodinách nočního klidu. Halogenová světla, která jsou umístěna u haly stavby, svítí přímo do oken rodinného domu žalobkyně. Během dne jsou slyšet nečekané a silné rány a další hluk, který z provozu vychází a který nelze postihnout jakýmkoliv měřením (tu žalobkyně odkazuje na fotografie a videa, která přikládá k žalobě). Došlo ke zhoršení hlukové, emisní i dopravní situace, přičemž žalobkyně v tomto směru odkazuje na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2006, č.j. 2 As 44/2005-116, a ze dne 4.3.2009, č.j. 6 As 38/2008-123. V důsledku užívání stavby poklesla rovněž hodnota nemovitosti žalobkyně. Kolaudační souhlas byl přitom vydán na základě nezákonného rozhodnutí o změně stavby před dokončením, neboť stavební úřad vyloučil všechny dotčené vlastníky z účastenství v řízení; tento postup byl napaden žalobou u Krajského soudu v Brně.

5. Žalobkyně dále odkazuje na hlukové studie z roku 2011 a 2018, které zjistily překročení hlukových limitů a přítomnost tzv. tónové složky, která negativně ovlivňuje zdraví obyvatel; žalobkyně odkazuje na judikaturu, podle níž do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího umisťovat stavby, které by vedly k postupnému a významnému zhoršení situace.
6. Žalobkyně odkazuje na stavební povolení ze září roku 2010, podle kterého se měla veškerá činnost, zejména manipulace s materiálem, výroby a odpadem provádět ve vnitřním uzavřeném prostoru haly, a takto byla koncipována i projektová dokumentace. Podle žalobkyně je tomu právě naopak. Stavba je nadto podle žalobkyně chybně umístěna, neboť v projektové dokumentaci zpracované v červenci roku 2010 nebyl stavební záměr zakreslen do katastrální mapy.
7. Žalobkyně dále považuje za nelogické a „manipulativní“, že ve spisu stavebního úřadu je k prvotnímu rozhodnutí o povolení stavby ze dne 14.9.2010 doložena projektová dokumentace datovaná až 17.9.2010 a 18.9.2010.
8. Žalobkyně dále namítá, že šířka komunikace podél jejího domu a pozemků je 5,1 metrů a nesplňuje „normu pro obousměrný provoz“. Provozem dochází k ohrožení chodců a rodiny žalobkyně. Podle předcházejících rozhodnutí má být pro napojení areálu KOVOP užíván pouze severní sjezd, podle snímků a videí tomu tak však není. S postupem, kdy správní orgány vždy odkazovaly jen na zodpovědnost projektanta, žalobkyně nesouhlasí.
9. Žalobkyně má dále s ohledem na postup stavebníka za to, že existuje důvodná pochybnost, že v areálu existují černé stavby, které se povolovaly či povolují v rozporu s územním plánem, a poukazuje v této souvislosti na rozsudky správních soudů, které se mají týkat „areálu“.
10. Podle žalobkyně byla navíc napadeným rozhodnutím povolena k užívání i manipulační plocha (ač podle žalobkyně manipulační plochou není) na parc. č. X (původně stav. parc. č. X, na níž byla v minulosti administrativní budova KOVOP, která částečně bránila průniku hluku do okolního prostoru). Na stavbu této manipulační plochy, která umožnila otáčení vozidel a mnohem intenzivnější manipulaci s materiálem v blízkosti domu žalobkyně, však podle žalobkyně nebylo vedeno žádné řízení a nebyl posouzen její soulad s územním plánem.
11. Žalobkyně dále s odkazem na § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), namítá, že stavební úřad vydal kolaudační souhlas v rozporu s rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 22.12.2014, č.j. KUZL 71674/2014, které do podmínek pro dokončení stavby doplnilo podmínku, že stavba nebude uvedena do trvalého užívání, dokud nebude realizováno rozšíření stávající účelové komunikace a vybudovány zpevněné plochy s parkovištěm uvnitř areálu firmy a dokud tyto stavby nebudou povoleny k užívání, a dále že stavbu je možné užívat jen na základě kolaudačního souhlasu. Podle žalobkyně nebyl stavební úřad oprávněn zrušit uvedenou podmínku stanovenou Krajským úřadem Zlínského kraje v rámci řízení o změně stavby před dokončením (předmětné rozhodnutí napadl manžel žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně).
12. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhl, aby zdejší soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil. Na svém procesním stanovisku žalobkyně setrvala po celou dobu řízení před zdejším soudem, i v podané replice.

II. Shrnutí vyjádření žalovaného

13. Žalovaný nesouhlasí se žalobou, zpochybňuje aktivní legitimaci žalobkyně k jejímu podání a uvádí, že napadený kolaudační souhlas považuje za zákonný s tím, že na základě podnětu Krajský úřad Zlínského kraje neshledal důvody k provedení přezkumného řízení, o čemž vydal dne 26.10.2021 sdělení č.j. KUZZL 74978/2021. Žalovaný poznamenává, že je otázkou, zda by nemělo být napadeno předmětné sdělení. Žalovaný zdůrazňuje, že žalobkyně tvrzené dotčení na vlastnických právech je otázkou, která má být řešena v samotném povolovacím řízení stavby, a dále odkazuje na závazná stanoviska k užívání stavby. Žalovaný poukazuje na to, že všechna předchozí související rozhodnutí jsou (ke dni podání vyjádření k žalobě) v právní moci a vykonatelná. Pokud jde o měření hluku, žalovaný odkazuje na svoji vázanost stanoviskem Krajské hygienické stanice.
14. Žalovaný dále uvádí, že při uvádění stavby do užívání není oprávněn řešit bezpečnost a plynulost silničního provozu na okolních komunikacích, pokud nejsou předmětem povolování nebo se jich netýká samotné povolení. Pokud jde o žalobkyně uváděné rozsudky Krajského soudu v Brně, ty se týkají jiných staveb ve vlastnictví jiných subjektů a nemají souvislost s předmětem řízení.
15. Pokud jde o manipulační plochu, žalovaný odkazuje na dřívější rozhodnutí o změnách stavby před jejím dokončením, v jejichž rámci byla řádně povolena. Žalobkyně zmiňovaný administrativní objekt byl v minulosti postupem v souladu se stavebním zákonem odstraněn a plocha pod ním byla upravena dle projektové dokumentace, která je nedílnou součástí rozhodnutí o této konkrétní změně stavby před jejím dokončením (rozhodnutí ze dne 14.8.2017, včetně situace stavby).
16. Pokud jde o rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 22.12.2014, č.j. KUZZL 71674/2014, které potvrdilo a částečně změnilo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, tak to podle žalovaného neznámá, že by dodatečné povolení stavby bylo navždy neměnné a stavebník nemohl požádat o změnu stavby před jejím dokončením.
17. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejšími soudem a navrhl, aby zdejší soud žalobu odmítl, nebo jako nedůvodnou zamítl.

III. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

18. Osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) uvádějí, že jsou obtěžovány provozem areálu nad míru přiměřenou poměrům, odkazují na řízení o povolení stavby s tím, že její užívání je v rozporu s podmínkami dodatečného povolení stavby, a dále odkazují na řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 5.10.2021, sp. zn. KUSP 57261/2021 ÚP-Is, č.j. KUZZL 68246/2021 (věc ev. u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 A 145/2021).

IV. Posouzení věci

19. Pokud jde o podmínky řízení o žalobě podané proti kolaudačnímu souhlasu, ty má zdejší soud ve světle závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2019, č.j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2022, č.j. 1 As 254/2021-29, za splněné; žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“). Žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

20. K argumentaci žalovaného ohledně přípustnosti žaloby zdejší soud odkazuje na závěry citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2019, č.j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, podle nichž lze souhlasy vydané podle stavebního zákona přezkoumat na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s.ř.s.: „...souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání. Takové akty jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana. Povaze těchto souhlasů rovněž lépe vyhovuje retrospektivní povaha soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů zakotvená pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 75 odst. 1 s. ř. s., jakož i projednací a koncentrační zásada obsažená v § 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s.“. Je třeba zdůraznit, že žalobkyni nesvědčí právo účastenství v řízení o vydání kolaudačního souhlasu, a tudíž jí kolaudační souhlas ani nebyl doručován; to však neznamená, že by vydáním kolaudačního souhlasu nemohla být zkrácena na svých právech (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012, č.j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.2.2017, č.j. 7 As 325/2016-69). Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je myslitelné, že i ten, kdo není účastníkem správního řízení, může být pravomocným správním rozhodnutím zkrácen na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2014, č.j. 4 Ads 107/2013-29).
21. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že v rámci soudního přezkumu nemůže obstát.
22. Podle § 122 odst. 1 stavebního zákona souhlas vydává na žádost stavebníka příslušný stavební úřad. Stavebník v žádosti uvede identifikační údaje o stavbě a předpokládaný termín jejího dokončení. Pro vydání kolaudačního souhlasu stavebník opatří závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy.
23. Podle § 122 odst. 3 stavebního zákona je-li žádost o kolaudační souhlas úplná a dokončená stavba, popřípadě část stavby schopná samostatného užívání, je 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, stavební úřad vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby.
24. Podle § 122 odst. 7 stavebního zákona obsahové náležitosti žádosti o vydání kolaudačního souhlasu a jejích příloh, obsahové náležitosti kolaudačního souhlasu a obsah a strukturu certifikátu stanoví prováděcí právní předpis.
25. Podle § 18i odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, kolaudační souhlas obsahuje a) identifikační

údaje stavebníka, b) druhu, účelu stavby, číslo popisné nebo evidenční, c) místo stavby uvedením parcelního čísla pozemku a katastrálního území podle katastru nemovitostí, d) datum a číslo jednací povolení stavby, na základě kterého byla stavba provedena, e) údaje o zkušebním provozu, pokud byl prováděn, popřípadě o předčasném užívání stavby, f) datum konání a výsledek závěrečné kontrolní prohlídky, g) vymezení účelu užívání stavby.

26. K věci je třeba předeslat, že kolaudační souhlas vydaný podle stavebního zákona nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu správního řádu a jeho vydání nepředchází správní řízení; při jeho soudním přezkumu je tudíž nezbytné zohlednit specifika vyplývající z jeho charakteru. Aby byla žaloba proti kolaudačnímu souhlasu úspěšná, musí žalobce tvrdit a prokázat takové skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit zásah do jeho právní sféry v důsledku napadeného kolaudačního souhlasu, pro který by bylo třeba jej k tíži stavebníka zrušit. V žalobě podané proti kolaudačnímu souhlasu je třeba konkrétně specifikovat a doložit, v čem je stavba realizována odchylně od již pravomocně stanovených podmínek a projektové dokumentace stavby, neboť správním soudům nepřisluší žalobní argumenty domýšlet a za žalobce konkrétní rozpory vyhledávat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2022, č.j. 3 As 3/2021-56).
27. Kolaudačním souhlasem vydaným k žádosti stavebníka stavební úřad toliko povoluje, zda lze stavbu trvale používat, a nevymezuje nové podmínky a požadavky na stavbu jako takovou.
V případě kolaudačního souhlasu zdejšímu soudu přísluší v mezích žalobních námitek přezkoumat, zda toto rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, tedy zda provedená stavba odpovídá projektové dokumentaci a v povolovacích řízeních stanoveným podmínkám, tedy přezkoumat splnění elementárních obsahových požadavků těchto souhlasů. Jde o stav, kdy stavba byla povolena, námitky proti jejímu povolení již byly vypořádány, stavba existuje a je připravena plnit svůj účel. V žádném případě nelze kolaudační řízení zaměňovat za předchozí řízení v tom smyslu, že budou opětovně posuzovány podmínky povolené stavby, námitky účastníků řízení proti projektové dokumentaci nebo vůči procesnímu postupu stavebního úřadu anebo soulad stavby s územním plánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.2.2017, č.j. 5 As 61/2016-35).
28. Pokud jde o obsahové náležitosti kolaudačního souladu, stavební úřad uvedl, že při závěrečné kontrolní prohlídce nezjistil změny stavby vůči ověřené projektové dokumentaci, ani nedodělky či závady bránící bezpečnému užívání stavby, ani rozpor se závaznými stanovisky dotčených orgánů k užívání stavby a její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí. Stavební úřad dále odkázal na rozhodnutí o zkušebním provozu ze dne 7.1.2016, č.j. 655/2015/Ho, které bylo změněno rozhodnutím dne 17.3.2017, a na rozhodnutí o prodloužení zkušebního provozu ze dne 10.10.2016, č.j. 503/2016/Ho. Dále stavební úřad odkázal na své rozhodnutí ze dne 20.9.2017, č.j. 449/2017/Ho, o předčasném užívání stavby, které bylo dne 21.12.2018 rozhodnutím č.j. 894/2018/Ho prodlouženo do 31.12.2019, a na rozhodnutí ze dne 22.1.2020, sp.zn. 822/2019/KE, o předčasném užívání stavby s termínem do 31.12.2020. Z výroku kolaudačního souhlasu plyne, že stavba byla povolena na základě následujících rozhodnutí: dodatečné povolení stavby ze dne 12.8.2014, č.j. 194/2014/U-rozh., změněné rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 22.12.2014, č.j. KUZL 71674/2014, a následně rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením ze dne 14.7.2017, č. 31/2015,

č.j. 255/2015/Ho, ze dne 24.2.2016, č. 44/2016, č.j. 614/2015/Ho, ze dne 14.8.2017, č. 64/2017, č.j. 312/2017/Ho, a ze dne 6.10.2020, č. 11/2020, sp. zn. 373/2020/KE.

29. Předně se zdejší soud nebude zabývat námitkami zpochybňujícími zákonnost rozhodnutí o změně stavby před dokončením navazujících na dodatečné povolení stavby, na které napadený kolaudační souhlas odkazuje. Žalobkyně proti nim mohla samostatně brojít opravnými prostředky, stejně jako se mohla dovolávat svých práv účastníka řízení v předmětných předcházejících řízeních. Žalobkyně v tomto směru odkazuje na řízení o žalobě, kterou podaly osoby zúčastněné 2) a 3). Žalobkyně nadto žalobní argumenty koncipuje tak, že jimi zároveň brojí proti důsledkům užívání stavby i proti samotné stavbě tak, jak byla v minulosti povolena (zejména pokud jde o otázky kvality prostředí, umístění stavby či jejího souladu s územním plánem), což se míjí s předmětem soudního přezkumu kolaudačního souhlasu, jak byl vymezen výše (bod 27 tohoto rozsudku).
30. Ve vztahu k nyní posuzované věci je však podstatné, že v řízení o žalobě proti kolaudačnímu souhlasu coby podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože k jeho zrušení nebo změně došlo až po vydání kolaudačního souhlasu; *„Žalobce však může dosáhnout zrušení podmíněného rozhodnutí pouze v případě, že podmiňující rozhodnutí bylo předtím zrušeno či změněno pro nezákonnost buď soudem ve správním soudnictví nebo správními orgány v řízení o mimořádných či dozorčích prostředcích...Lze rovněž připomenout, že rozšířený senát již v minulosti připustil dodatečné uplatnění některých vad rozhodnutí správního orgánu, které vyšly najevo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby a žalobce o těchto důvodech bez svého zavinění nemohl v žalobní lhůtě vědět (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, Aqua Servis). Takto je tedy otevřena možnost „dodatečného“ uplatnění žalobní námitky, že podmíněné rozhodnutí je založeno na nezákonném podmiňujícím rozhodnutí, pokud ke změně či zrušení podmiňujícího rozhodnutí došlo po uplynutí žalobní lhůty...V žádném případě však aplikace této zásady nemůže vést k tomu, aby v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí byly samostatně uplatňovány a posuzovány skutkové a právní otázky týkající se svou povahou výlučně předmětu řízení o podmiňujícím rozhodnutí (aniž by je žalobce namítal v žalobě proti podmiňujícímu rozhodnutí), a aby tak byla prolamována koncentrace stanovená v příslušných ustanoveních stavebního zákona.“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2019, č.j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS).
31. Zdejšímu soudu je z úřední činnosti známo, že o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 5.10.2021, sp. zn. KUSP 57261/2021 ÚP-Is, č.j. KUZL 68246/2021, které je jedním z podmiňujících rozhodnutí napadeného kolaudačního souhlasu, rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30.10.2023, č.j. 30 A 145/2021-47, kterým citované rozhodnutí zrušil.
32. Tímto rozhodnutím Krajský úřad Zlínského kraje jako nepřípustné zamítnul odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) podané proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6.10.2020, sp. zn. 373/2020/KE, kterým stavební úřad na žádost stavebníka povolil změnu stavby *„výrobní hala Kovop spol s r.o. v areálu fi Kovop Kněžpole čp. 110“* před dokončením podle § 118 odst. 3 ve spojení s § 115 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 47/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Předmětem změny byla výstavba nového vjezdu, výjezdu a dopravní logistiky areálu přes tzv. severní bránu do výrobního areálu stavebníka.

33. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 30.10.2023, č.j. 30 A 145/2021-47, dospěl k následujícím závěrům: „Žalobci opakovaně v textu celé žaloby namítají, že povolení změny stavby před jejím dokončením vyvolá nárůst provozu nákladních vozidel v okolí nemovitých věcí žalobců, a to na místní komunikaci na pozemku p. č. XA oddělujícím je od průmyslového areálu stavebníka. S nárůstem provozu pak spojují snížení pohody bydlení, zvýšení hluchnosti, prašnosti případně jiné imise. S touto jejich argumentací ale nelze souhlasit. Změna stavby spočívá v úpravě trasy příjezdu a odjezdu vozidel zásobování a logistiky areálu. Soud musí přisvědčit žalovanému v tom, že sama o sobě nevyvolává žádné dodatečné požadavky na dopravu. Jejím předmětem není umístění nového samostatného stavebního záměru, jeho změny či povolení způsobu provozu, které by mohly vyvolat potřebu dodatečné dopravy. Jde o pouhou změnu vjezdu do areálu a logistiky v areálu. Z povahy věci plyne, že takovou změnou nedojde k navýšení počtu příjezdů a odjezdů nákladních automobilů. Veškerá doprava totiž souvisí s umístěním a povolením výrobních hal v areálu, uvnitř nichž dochází k výrobnímu procesu. Na umístění výrobních hal ani na samotném výrobním procesu se však povolením změny stavby před dokončením nic nezměnilo. Umístění výrobní haly a povolení její výstavby nebylo předmětem řízení o povolení změny stavby před dokončením. Žalobci přitom tvrzení o navýšení dopravy v důsledku povolení změny vjezdu do areálu nikterak nerozvedli, nekonkretizovali ani nedoložili. Původní (schválená) projektová dokumentace a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby výrobní haly KOVOP spol. s r. o. v areálu firmy KOVOP Kněžpole č.p. 10 ve znění změn provedených rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 12. 2014 počítaly s tím, že veškerá doprava do areálu bude vedena přes tzv. jižní bránu po účelové komunikaci na pozemku p. č. XB. K této účelové komunikaci je doprava vedena po místní komunikaci na pozemku p. č. XA v těsné blízkosti nemovitých věcí obou žalobců. Povolená změna stavby před dokončením naopak spočívá v tom, že k vjezdu a výjezdu do areálu má být používána především severní brána a jižní brána má být využívána jen pro vjezd. Trasa pro nákladní dopravu vedoucí do areálu severní branou směrem od centra obce do areálu stavebníka se tím zkrátila cca o 100 m. Současně byla tato trasa odsunuta směrem od nemovitých věcí obou žalobců. Pokud by tedy skutečně většina nákladních vozidel směřujících do areálu využívala severní vjezd, došlo by k odlehčení dopravy v bezprostřední blízkosti rodinného domu žalobce a) a pozemku žalobce b). Vliv změny stavby na zatížení nemovitých věcí ve vlastnictví žalobců imisemi vznikajícími v důsledku projíždějících nákladních vozidel by tedy byl nulový nebo spíše pozitivní. Je pravdou, že prvostupňové rozhodnutí připouští i možnost, aby byla k vjezdu do areálu stavebníka využívána i tzv. jižní brána přes komunikaci na pozemku p. č. XB. V tomto ohledu ale musí soud zdůraznit, že tento způsob dopravní obsluhy obsahuje již rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. A prvostupňové rozhodnutí na možnosti využití jižní brány k vjezdu do areálu v podstatě nic nemění. Povolená změna stavby před dokončením může dopravní zátěž v místě jižní brány snížit, neboť umožňuje odvést část dopravy i severní branou, a tím omezit vliv imisí na nemovitosti ve vlastnictví žalobců. Vliv změny stavby před dokončením je tak z pohledu imisí vznikajících na nemovité věci žalobců buď nulový nebo pozitivní. Samotná změna vjezdu a organizace dopravy uvnitř areálu tedy podle názoru soudu nemůže založit dotčení práv žalobců, a tím ani jejich účastenství v řízení o žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením. Pokud jde o tvrzené zatížení hlukem vzniklým manipulací s nákladem ve venkovních prostorech areálu, ať již v jižní nebo severní části, nebo hlukem vycházejícím otevřenými dveřmi z výrobní haly, musí soud uvést, že tyto činnosti nejsou předmětem povolení změny stavby před dokončením. Uvedená argumentace je proto mimoběžná s předmětem správního řízení a nemůže mít vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. prvostupňového rozhodnutí. Ochrany proti těmto imisím se žalobci mohou domáhat soukromoprávní cestou (viz § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,

ve znění pozdějších předpisů). Pokud mají za to, že způsob manipulace s nákladem ve venkovních prostorech průmyslového areálu stavebníka nebo způsob provozu výrobní haly porušují podmínky stanovené v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebo v jiném opatření stavebního úřadu mohou se obrátit na stavební úřad s podnětem na výkon stavebního dozoru (zejm. § 134 odst. 5 stavebního zákona). Předmětem soudního přezkumu nemůže být ani otázka, zda stavebník v souladu s prvostupňovým rozhodnutím využívá k vjezdu do areálu především severní bránu, jak to deklaroval v průvodní technické zprávě, anebo je doprava směřována přes jižní bránu, jak uvádí žalobci. Otázka, zda se stavebník při provozu areálu řídí podmínkami stanovenými v prvostupňovém rozhodnutí, nemůže mít vliv na dotčení žalobců výrokem a podmínkami stanovenými v prvostupňovém rozhodnutí nebo na jeho zákonnost. Může být toliko důvodem pro zahájení výkonu stavebního dozoru ze strany stavebního úřadu. Žalobci dále namítali, že vyloučení jejich účastenství ve správním řízení nelze odůvodnit ani dodržením hygienických limitů hluku. Žalobcům lze z části přisvědčit v tom, že v řízeních podle stavebního řádu je třeba rozlišovat tzv. soukromoprávní a veřejnoprávní námitky. V rovině veřejnoprávní skutečně stavební úřad, resp. krajský hygienická stanice jako dotčený orgán zkoumají pouze to, zda stavba a její provoz budou splňovat imisní limity hluku. Tím se však posouzení možných imisí vznikajících ze stavby nevyčerpává. Nedojde-li totiž mezi účastníky k dohodě, musí stavební úřad sám posoudit namítané imise i v rovině soukromoprávní z hlediska jejich přípustnosti a přiměřenosti (§ 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona a § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Soud připomíná již ustálenou judikaturu, jejíž závěry jsou výstižně shrnuty např. v rozsudku NSS ze dne 30. 4. 2020, čj. 6 As 171/2019-37, č. 4076/2020 Sb. NSS: „Správný postup by měl být takový, že stavební úřad nejprve občanskoprávní námitku, na jejímž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, posoudí z hlediska veřejného práva, tj. „na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem“ (§ 89 odst. 6 věta první a § 114 odst. 3 věta první stavebního zákona). Pokud neshledá rozpor s veřejným právem, který by bránil umístění stavby do území nebo jejímu povolení, učiní si následně o důvodnosti občanskoprávní námitky úsudek, aby mohl rozhodnout ve věci samé (§ 89 odst. 6 věta druhá a § 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Stavební zákon neurčuje, podle jakých dalších kritérií si má stavební úřad svůj úsudek učinit, nicméně je nasnadě a vyplývá to i z výše citované odborné literatury, že stavební úřad musí zahrnout do své úvahy i soukromoprávní hlediska. V první řadě se nabízí aplikovat analogicky výše citovaný § 1013 občanského zákoníku, byť ten striktně vzato dopadá jen na imise již existující (tj. reálně působící), nikoliv na emise budoucí (tj. jen předpokládané). Úkolem stavebního úřadu tudíž je, jakkoliv se jedná o orgán státní správy a nikoliv obecný soud, aby na základě námítky uplatněné v řízení o umístění či povolení stavby posoudil, zda stavebník nehodlá přivádět imise přímo na pozemek jiného vlastníka (tzv. přímé imise), což § 1013 odst. 1 občanského zákoníku výslovně zapovídá. Zejména pak musí zvážit, zda nehrozí, že imise budou na pozemek jiného vlastníka vnikat samovolně (tzv. nepřímé imise) v míře nepřiměřené místním poměrům, přičemž budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku. Stavbu, která by měla takto intenzivní negativní účinky na okolí, by stavební úřad do území neměl upustit nebo by měl ke snížení těchto dopadů stanovit omezující podmínky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2006, čj. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS).“ Žalobci tak mají bezesporu pravdu v tom, že splněním hygienických limitů stanovených právními předpisy se posouzení otázky imisí nevyčerpává. V projednávané věci nicméně platí, co již bylo jednou uvedeno, že změna stavby před dokončením sama o sobě žádný nárůst dopravy ani související imise nevyvolává. Pouze jejich vznik (alespoň částečně) odsouvá do polohy, která je pro oba žalobce příznivější. Žalovanému proto nelze vytýkat, že se nezabýval posouzením

přiměřenosti emisí z hlediska soukromoprávního, neboť takové posouzení při jejich neexistenci postrádá smysl. Námitka není důvodná. **I přes uvedené má soud za to, že v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením byli oba žalobci prvostupňovým rozhodnutím dotčeni a byli jeho účastníky.** Součástí prvostupňového rozhodnutí je výrok, kterým žalovaný změnil podmínku č. 10 stanovenou v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby výrobní haly KOVOP. Tuto podmínku vložil do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 12. 2014. Podmínka zněla tak, že „stavba nebude uvedena do trvalého užívání, dokud nebude realizováno **rozšíření stávající účelové komunikace a** vybudování zpevněných ploch s parkovištěm uvnitř areálu firmy a dokud tyto stavby nebudou povoleny k užívání.“ (zvýraznění doplněno soudem). Dále žalovaný doplnil i podmínku č. 11: „stavbu je možné užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí.“ Z uvedeného plyne, že podmínkou kolaudace a uvedení stavby výrobní haly do trvalého provozu mělo být rozšíření stávající účelové komunikace, přičemž z kontextu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2014 je zjevné, že šlo o účelovou komunikaci na pozemku p. č. XB vedoucí k jižní bráně do areálu stavebníka. Uvedenou podmínku doplnil žalovaný do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby s ohledem na stav dané účelové komunikace a i v reakci na námitku žalobce b) uplatněnou v řízení o dodatečném povolení stavby ohledně nezajištění řádného příjezdu a přístupu ke stavbě. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí tedy byl stav takový, že k vjezdu do areálu byla určena pouze jižní brána. A podmínkou uvedení celé stavby výrobní haly do trvalého užívání a vydání kolaudačního rozhodnutí na ni bylo rozšíření stávající účelové komunikace na pozemku p. č. XB. Do té doby nemohl být zahájen trvalý provoz výrobní haly. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím shora uvedenou podmínku č. 10 změnil tak, že nově zní: „stavba nebude uvedena do trvalého užívání, dokud nebude realizováno vybudování zpevněných ploch s parkovištěm uvnitř areálu firmy a dokud tyto stavby nebudou povoleny k užívání.“ Z jejího textu tak byla vypuštěna podmínka spočívající v rozšíření účelové komunikace na pozemku p. č. XB. A to i přesto, že prvostupňové rozhodnutí i nadále umožňuje, aby stavebník užíval k vjezdu do areálu vedle severní brány i trasu přes jižní bránu vedoucí přes dotčenou účelovou komunikaci. Prima facie, tedy k zrušení cit. podmínky č. 10 nebyl důvod. Uvedeným postupem byla de facto odstraněna překážka kolaudace celé stavby výrobní haly a jejího uvedení do trvalého provozu. Žalobci proto důvodně namítají, že stavební úřad v rozporu s předchozím dodatečným povolením stavby umožnil využití obou vjezdů do areálu. Argumentace žalovaného, že k vjezdu a výjezdu z areálu bude využívána jen severní brána neodpovídá obsahu prvostupňového rozhodnutí, které totiž umožňuje pro nákladní dopravu využití obou vjezdů do areálu stavebníka. **Stavební úřad uvedeným postupem nejenže umožnil vjezd do areálu oběma branami současně, ale de facto umožnil i uvedení stavby výrobní haly do trvalého provozu a její kolaudaci. Bez změny podmínky č. 10 by totiž nebylo možné výrobní halu trvale provozovat dříve, než dojde k rozšíření stávající účelové komunikace na pozemku p. č. XB. Změna podmínky č. 10 stanovené v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby výrobní haly se tak bezesporu mohlo přímo dotknout práv žalobců, resp. jejich dotčení nelze vyloučit.** Pokud tedy stavební úřad zvažoval a následně i přistoupil ke změně podmínky č. 10, měl s oběma žalobci jednat jako s účastníky řízení podle § 118 odst. 3 stavebního ve spojení s § 109 písm. e) stavebního zákona a umožnit jim uplatnění jejich procesních práv. Závěr žalovaného o tom, že prvostupňovým rozhodnutím nemohla být přímo dotčena práva žalobců je nesprávný. Tomu ostatně nasvědčuje i skutečnost, že stavební úřad jednal jako s účastníkem řízení se společností FYTO, spol. s r.o., která využívá k vjezdu do svého areálu účelovou komunikaci na pozemku p. č. XB a i ona tedy mohla být změnou dotčena. Pokud by, jak uváděl žalovaný, stavebník nadále užíval k vjezdu již jen severní bránu, nedávala by účast této společnosti v řízení žádný smysl,

neboť ani ona by převedením dopravy na severní bránu nemohla být nikterak dotčena. Soud proto shledal argumentaci žalobců v tomto rozsahu důvodnou.“. Z citovaných závěrů je zřejmé, že se dotýkají námitek, které se týkají vjezdu do areálu KOVOP a podmínky stanovené rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 22.12.2014, č.j. KUZL 71674/2014, které vznášejí žalobkyně i v nyní podané žalobě, které však svým obsahem spadají do fáze povolovacího řízení, resp. řízení podle § 118 stavebního zákona (změna stavby před dokončením).

34. V nyní posuzované věci tedy došlo ke zrušení rozhodnutí, o něž se kolaudační souhlas coby podmíněné rozhodnutí opírá, nadto částečně z důvodů, na které poukazuje i žalobkyně v podané žalobě, byť tyto důvody obsahově míří na zákonnost jeho podkladů.
35. S ohledem na judikaturou Nejvyššího správního soudu vymezený rozsah přezkumu kolaudačního souhlasu je soud povinen zohlednit, že rozhodnutí stanovící podmínky zkolaudované stavby bylo pro nezákonnost zrušeno. Tato skutečnost má totiž za následek zásadní vadu skutkových podkladů, která zdejšímu soudu brání naplnit výše vymezený účel soudního přezkumu kolaudačního souhlasu, kterým je posoudit, zda byla stavba zkolaudována v souladu s pravomocně stanovenými podmínkami stavby, z nichž správní soud v rámci přezkumu kolaudačního souhlasu vychází (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.2.2020, č.j. 1 As 156/2018-52).
36. Z tohoto důvodu tedy zdejší soud rozhodnutí žalovaného bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému dle § 78 odst. 4 s.ř.s. k dalšímu řízení, v němž je žalovaný ve smyslu § 78 odst. 5 s.ř.s. vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu.

V. Náklady řízení

37. Výrok o nákladech řízení účastníků se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestaví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto má podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek, k čemuž mu byla stanovena přiměřená lhůta.
38. Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak zdejší soud rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s.ř.s.). V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Brno 29. února 2024

David Raus v.r.
předseda senátu