



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Aleše Smetánky a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Lisovna energo, s. r. o.**, se sídlem Karlov 139, Velké Meziříčí, zastoupená advokátem Mgr. Patrikem Lukešem, se sídlem Hlinky 155/86, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Velké Meziříčí**, se sídlem Radnická 29/1, Velké Meziříčí, za účasti: **Vantage Towers s. r. o.**, se sídlem Závěšova 502/5, Praha 4, zastoupená advokátkou Mgr. Lucií Ježkovou, se sídlem Na strži 2102/61a, Praha 4, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2023, č. j. 30 A 55/2021 - 100,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení **j e p o v i n n a** uhradit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 8 650 Kč k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Patrika Lukeše ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Společnost Vodafone Czech Republic a. s. (právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení) požádala žalovaného o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby základnové stanice telekomunikační sítě označené jako „Základnová stanice spol. Vodafone Czech Republic a. s. 22919 ZRVM4 Velké Meziříčí na poz. parc. č. 5198/2, 5196/2 a 5196/15

v kat. území Velké Meziříčí“ (dále jen „stavba“). Účastníkem územního řízení byla mimo jiné i žalobkyně. Namítala v něm, že plánovaný záměr zasahuje do jejího vlastnického práva, neboť bude zastíňovat její fotovoltaickou elektrárnu stojící na sousedním pozemku. Územním rozhodnutím ze dne 9. 5. 2019, č. j. VÝST/33397/2019-kríb/16671/2019, žalovaný rozhodl o umístění stavby. Jeho rozhodnutí zrušil Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 9. 8. 2019, č. j. KUJI 60665/2019, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný územní řízení zastavil, neboť stavebník (společnost Vodafone Czech Republic s. s.) vzal svoji žádost zpět. Následně však požádal o územní souhlas s umístěním téže stavby, čemuž žalovaný vyhověl a územní souhlas dne 19. 6. 2020, č. j. VÝST/36673/2020-kríb/8787/2020, podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) vydal.

[2] Žalobkyně podala proti územnímu souhlasu žalobu, které krajský soud vyhověl a napadeným rozsudkem územní souhlas zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. S poukazem na zákonné podmínky, které musí být k jeho vydání splněny, zdůraznil, že nepostačuje pouze možnost podřadit stavební záměr pod některý z případů uvedených v § 96 odst. 2 stavebního zákona, respektive v § 103 téhož zákona. I v těchto případech lze totiž podle krajského soudu záměr povolit územním souhlasem pouze za podmínky, že jím nedojde k podstatné změně poměrů v území. Může-li mít záměr nezanedbatelný vliv na sousední pozemek či stavbu, nelze jej povolit způsobem, který neposkytuje prostor pro uplatnění námitek a jejich zohlednění, a to ani tehdy, je-li umístěn ve vzdálenosti nejméně dva metry od společné hranice pozemků.

[3] Z územního souhlasu však není podle krajského soudu zřejmé, zda a jakým způsobem žalovaný posuzoval splnění zákonných podmínek a na základě jaké úvahy či podkladů dospěl k závěru, že záměr podstatně nezmění poměry v území a nebude obtěžovat své okolí např. stíněním. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2019, č. j. 9 As 215/2018 - 33, uvedl, že ačkoli územní souhlas není výsledkem správního řízení, musí být odůvodněn. Strohý závěr žalovaného, že stavba splňuje všechny podmínky podle § 96 odst. 1, 2 a 3 stavebního zákona není podle něj údajem o naplnění podmínek pro vydání územního souhlasu. Neobsahuje totiž žádnou úvahu žalovaného ve vztahu k posuzovanému případu. Závěrem krajský soud poznamenal, že žalovaný měl s ohledem na doloženou studii zastínění a předchozí územní řízení indicie o možné podstatné změně poměrů v území (o možném snížení výkonu fotovoltaické elektrárny žalobkyně), a proto nemohl záměr bez bližšího odůvodnění vyhodnotit jako nekonfliktní a souladný s podmínkami § 96 odst. 1 stavebního zákona. Potencialita změny poměrů jej měla naopak vést k postupu podle § 96 odst. 5 téhož zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření stran

[4] Proti napadenému rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní uplatnila důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť má za to, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že územní souhlas musí být odůvodněn.

[5] Namítá, že extenzivní požadavky krajského soudu na odůvodnění územního souhlasu nemají oporu v žádném zákonném ustanovení a jdou proti smyslu tohoto institutu.

pokračování

I když rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, uvedl, že územní souhlas je rozhodnutím, učinil tak podle stěžovatelky jen proto, že dosavadní soudní praxe neposkytovala žalobcům dostatečnou ochranu, jestliže nebylo možné územní souhlas zrušit. Požadavky krajského soudu zcela stírají rozdíl mezi územním souhlasem a územním rozhodnutím. Smyslem územního souhlasu je podle ní nejen zjednodušení samotného řízení, ale i zjednodušení samotného individuálního správního aktu, který je doručován osobám, které již předtím se záměrem souhlasily, a u kterých by bylo odůvodňování souhlasu zcela nadbytečné.

[6] Stěžovatelka dále poukazuje na vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška o podrobnější úpravě územního rozhodování“), která v § 15a stanoví obsahové náležitosti územního souhlasu. Z nich dovozuje, že územní souhlas má obsahovat v první řadě údaje týkající se prováděného záměru, a nikoli vyčerpávající odůvodnění toho, proč byl územní souhlas udělen. Má za to, že slova „*údaje*“ a „*odůvodnění*“ nelze zaměňovat. Pokud by totiž zákonodárce považoval za nezbytné, aby byl územní souhlas odůvodněn, jistě by v § 15a odst. 2 vyhlášky o podrobnější úpravě územního rozhodování použil namísto formulace „*údaje o splnění podmínek pro vydání územního souhlasu*“ formulaci „*odůvodnění splnění podmínek pro vydání územního souhlasu*“. Použitou formulaci však podle stěžovatelky vyjádřil vůli, aby správní orgán pouze podřadil záměr pod náležitá ustanovení stavebního zákona, která na něj dopadají, aby bylo zřejmé, které právní normy považuje správní orgán za naplněné.

[7] Stěžovatelka dále nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že možnost podstatné změny poměrů v území, o které žalovaný musel vědět, jej měla vést k postupu podle § 96 odst. 5 stavebního zákona. Nemá za to, že by možnost takové změny dokládala studie zastínění, kterou její právní předchůdkyně přiložila k žádosti o územní souhlas. Studie zastínění, která vylučuje zásah do práv třetích osob, nemůže podle ní svědčit o možné konfliktnosti záměru, a to i když není standardní přílohou této žádosti. Naopak je z ní zřejmé, že osoba, která dříve tvrdila, že je osobou dotčenou na svých právech, takovou osobou ve skutečnosti není. Závěr krajského soudu vede k absurdním důsledkům, neboť v zásadě kdokoli, kdo prohlásí, že jeho práva mohou být záměrem dotčena, znemožní vydání územního souhlasu, přestože žadatel předloží listiny svědčící o opaku. Nadto ani vlastní studie žalobkyně neprokázala, že by záměr zasahoval do jejích práv. Ukázalo se totiž, že otázka stínění je v tomto případě tak abstraktní, že možné dopady na žalobkyni jsou neměřitelné a nezměřitelné. I když tedy obecně platí, že každý záměr změny místní poměry již tím, že stojí, v předložené věci se podle stěžovatelky ukázalo, že takové dotčení je objektivně nezměřitelné, a proto žalobkyni nelze považovat za osobu, jejíž práva by mohla být záměrem přímo dotčena.

[8] Žalobkyně považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Nesouhlasí se stěžovatelkou, že by požadavek na odůvodnění územního souhlasu setřel rozdíly mezi územním souhlasem a územním rozhodnutím. Požadavky na obsah odůvodnění územního rozhodnutí jsou podle ní mnohem širší než požadavky na odůvodnění územního souhlasu. Navíc územní souhlas je přezkoumatelný ve správním soudnictví, a je proto nezbytné, aby obsahoval alespoň stručné úvahy správního orgánu o tom, zda byly zákonné předpoklady pro jeho vydání naplněny.

Pokud by stačilo konstatovat splnění zákonných podmínek, pak by správní soud musel tuto otázku sám na základě obsahu správního spisu zhodnotit.

[9] Žalobkyně dále poukázala na to, že nejen v rámci soudního řízení, ale již i v předchozím územním řízení upozorňovala na to, že u fotovoltaické elektrárny je vliv zastínění podstatný i v případě, že stín dopadá pouze na jeden z článků panelů, které jsou zapojeny v sérii. Výkon panelů pak v takovém případě může klesat o 30 % až 100 % a celkový roční výnos tím může být ovlivněn až o 25 %. Z pohledu běžného vlivu zastínění pozemku, na kterém stojí např. stavba pro bydlení, tak sice může jít o zastínění drobné, avšak v případě solární elektrárny je vliv takového zastínění zásadní. Zpracovatel studie přiložené k žádosti o územní souhlas pak podle žalobkyně ani není osobou dostatečně odbornou pro náležité posouzení vlivu stavby. Žalovaný navíc z předchozího řízení věděl, že žalobkyně hodlá svá práva hájit a doložit jejich dotčení. Svým postupem jí však obranu znemožnil.

[10] Nesprávné jsou podle žalobkyně i stěžovatelčiny úvahy o neměřitelnosti dopadu stavby na provoz elektrárny. Změření jejího vlivu je sice záležitostí složitou (počasí a míra slunečního svitu v průběhu roku jsou velmi proměnlivými faktory, které přitom mají zásadní vliv na výkon solární elektrárny), avšak ne nemožnou. Tato otázka má být podle ní řešena v rámci standardního územního řízení a nikoli v rámci soudního či kasačního řízení.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Klíčovou je v předložené věci otázka, zda územní souhlas je třeba odůvodnit. Stěžovatelka se domnívá, že jej stačí pouze podřadit pod zákonná ustanovení, která na něj dopadají. To totiž podle ní vyplývá jak z charakteru tohoto institutu, který má umístování nekonfliktních záměrů zjednodušit, tak i z okruhu osob, jimž se tento akt doručuje. Žalobkyně má naopak za to, že takový právní náhled vylučuje, aby soud územní souhlas ve správním soudnictví přezkoumal.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí se žalobkyní. Stěžovatelčina argumentace totiž opravdu vylučuje, aby soud přezkoumal, zda k vydání územního souhlasu byly splněny zákonné podmínky. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že smyslem územního souhlasu je zjednodušit proces umístování určitých typů staveb. Svými důsledky (umístěním stavby do území) se však tento akt od územního rozhodnutí nikterak neliší, neboť i tento typ rozhodnutí může zasáhnout právní sféru třetích osob. Ostatně to byl hlavní důvod, pro který předchozí judikatura považovala za nutné umožnit jeho soudní přezkum, přestože jej pro nedostatek formální stránky nepovažovala za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a to cestou řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu. Stěžovatelka správně poukazuje na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tento náhled, který zaujmul v usnesení ze dne 18. 9. 2012,

pokračování

č. j. 2 As 86/2010 - 76, ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, přehodnotil v usnesení č. j. 1 As 436/2017 - 43. Revizi svého názoru přitom odůvodnil nejen novelizací stavebního zákona (provedenou především zákonem č. 350/2012 Sb.), která znemožnila cestu k nápravě nezákonnosti prostřednictvím zásahové žaloby, ale zároveň také připustil, že po vydání tohoto usnesení již další jeho judikatura nekladla na úkony považované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. tak vysoké formální požadavky. K naplnění formálního znaku rozhodnutí proto podle něj „*zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u nějž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit*“ (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Bez uvedení konkrétních důvodů, v nichž stavební úřad spatřuje splnění stanovených podmínek pro vydání územního souhlasu, však není přezkum tohoto aktu možný.

[15] Stěžovatelka se proto mylí, pokud se domnívá, že územní souhlas není třeba jakkoli blíže odůvodňovat. K opačnému závěru přitom nevede ani její argumentace, že ze slovního spojení „*údaje o splnění podmínek pro vydání územního souhlasu*“ použitého v § 15a odst. 2 vyhlášky o podrobnější úpravě územního rozhodování vyplývá zákonodárcův záměr neodůvodňovat územní souhlas víc než odkazem na příslušná zákonná ustanovení, která byla v konkrétní věci splněna, neboť v opačném případě by jistě použil formulaci „*odůvodnění splnění podmínek pro vydání územního souhlasu*“. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, absence jakéhokoli odůvodnění vylučuje soudní přezkum. Pouhý odkaz stavebního úřadu na příslušná zákonná ustanovení totiž neumožňuje soudu přezkoumat, na základě čeho stavební úřad dospěl k závěru, že podmínky stanovené v uvedených zákonných ustanoveních byly splněny. Neodůvodněný územní souhlas dále neumožňuje ani osobám, které se cítí být stavebním záměrem dotčeny na svých právech, účinně bránit svá práva prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Takové rozhodnutí totiž neumožňuje řádně formulovat žalobní body, z nichž by soudu bylo zřejmé, které konkrétní úvahy a z jakých důvodů považuje žalobce za nesprávné. Stěžovatelčina interpretace je tak v rozporu s právem na spravedlivý proces stanoveným v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kam patří mimo nezávislého a nestranného rozhodování rovněž požadavek vyloučení libovůle správního orgánu a z něj vyplývající povinnost správního orgánu své rozhodnutí řádně odůvodnit (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99). Údaje o splnění podmínek pro vydání územního souhlasu je proto třeba interpretovat jako informace, z nichž lze zjistit, proč stavební úřad dospěl k závěru, že zákonné podmínky pro vydání územního souhlasu byly v dané věci splněny. Z toho pak jednoznačně vyplývá, že územní souhlas musí být odůvodněn.

[16] Vliv na zákonnost napadeného rozsudku nemá ani další namítaný závěr krajského soudu, že k možné podstatné změně poměrů v území měla žalovaného vést studie zastínění, která byla přílohou žádosti o vydání územního souhlasu. Krajský soud žalovanému správně vytknul, že z územního souhlasu není zřejmé, jak předloženou studii vyhodnotil a zda k ní vůbec přihlížel. Příhodně rovněž poukázal na to, že studie zastínění není standardní přílohou žádosti o vydání územního souhlasu. Navíc to nebyla pouze studie zastínění, která podle krajského soudu měla žalovaného vést k tomu, aby zvážil, zda není na místě umožnit vlastníkově sousední nemovitosti uplatňovat v řízení námitky na obranu svých práv. Krajský soud poukázal na to, že žalovaný z předchozího územního řízení věděl, že žalobkyně jako

účastnice v něm uplatňovala námitky proti plánovanému záměru, a proto měl mít pochybnosti o jeho bezkonfliktnosti. Skutečnost, že předložená studie vylučuje zásah do práv třetích osob, bez dalšího neznámá, že k němu v dané věci nemůže dojít. Jde o listinný důkaz, který jako kterýkoli jiný důkaz může být zpochybněn jinými důkazy. Bez řádného vyhodnocení proto nemá sám o sobě takovou vypovídací hodnotu, kterou mu stěžovatelka přisuzuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[19] Žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem, a náleží ji proto odměna za zastupování (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce žalobkyně tři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], sepsal vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a vyjádření k odkladnému účinku (§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu ve spojení s § 11 odst. 3 téhož předpisu]. Za první dva úkony právní služby náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za vyjádření k odkladnému účinku náleží zástupci odměna ve výši 1 550 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková odměna za zastupování činí částku ve výši 8 650 Kč.

[20] Stěžovatelka je tedy povinna uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 650 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Patrika Lukeše (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 2. října 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

pokračování

3 As 63/2023 - 60