



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobců: **a) město Zábřeh**
 sídlem Masarykovo náměstí 510/6, 789 01 Zábřeh
 zastoupen advokátem Mgr. Lukášem Rothanzlem
 sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

b) Z. z. R., z.s., IČO X
 sídlem Ř. 1669/1, X Z.

c) Mgr. E. W.
 bytem X

d) Ing. Arch. P. W.
 bytem X

 všichni zastoupeni advokátem Mgr. Davidem Černým
 sídlem Horní nám. 365/7, 779 00 Olomouc

e) obec Rájec
 sídlem Rájec 98, 789 01 Zábřeh

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
 sídlem Jeremenkova 1191/40a, 779 00 Olomouc

za účasti: **W. CZ a. s., IČO X**
 sídlem L. 1005/23b, X B.
 zastoupená advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným
 sídlem Karlovo náměstí 671/24, 110 00 Praha

o žalobách proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. X, ve věci umístění stavby,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

takto:

- I. Žaloby žalobců a), c), d) a e) **se zamítají**.
- II. K žalobě žalobce b) se výrok II. rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 3. 6. 2022, č. j. X **zrušuje** a věc **se** mu v tomto rozsahu **vrací** k dalšímu řízení.
- III. Ve vztahu mezi žalobci a), c), d) a e) a žalovaným **nemá** žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení 15 487,20 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce b) advokáta Mgr. Davida Černého, sídlem Horní nám. 365/7, 779 00 Olomouc.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:**A. Vymezení věci a obsahu podání**

1. Městský úřad Zábřeh obdržel dne 17. 2. 2009 žádost osoby zúčastněné na řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby nazvané *Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Zábřehu* (dále jen „stavba papírny“). V průběhu řízení bylo žalovaným z důvodu existence tzv. systémového rizika podjatosti rozhodnuto o delegaci věci na Městský úřad Šumperk (dále též „stavební úřad“), který rozhodnutím ze dne 28. 12. 2018, č. j. X podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 rozhodl o umístění stavby papírny na pozemky specifikované v tomto rozhodnutí (jednalo se o pozemky nacházející se v katastrálním území obcí Zábřeh a Postřelmov).
2. Žalobci spolu s dalším účastníkem řízení brojili proti uvedenému rozhodnutí odvoláními, na jejichž základě žalovaný výrokem I. napadeného rozhodnutí pro opožděnost zamítl odvolání Svazku obcí Mikroregionu Zábřežsko. Výrokem II. napadeného rozhodnutí částečně změnil rozhodnutí stavebního úřadu a částečně jej potvrdil. Změna spočívala v tom, že žalovaný doplnil do výroku prvostupňového rozhodnutí některé podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů. Podstatné pro nynější řízení je, že se s námitkami žalobců neztotožnil, proto také proti napadenému rozhodnutí brojí žalobami.
3. Žalobce a) se domáhal zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu a v žalobě namítal, že:
 - stavební úřad je povinen zkoumat soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací podle právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. V průběhu řízení došlo k několika změnám Územního plánu města Zábřeh z roku 2010 (dále jen „ÚP Zábřeh“). Změna č. 1 spočívala zejména v tom, že jako nepřípustný způsob využití byl v plochách *Výroby a skladování* stanoven *zvlášť velký zdroj znečišťování*, který byl současně uvedenou změnou definován a současně byl jako nepřípustný způsob využití stanoven

všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy (dále jen „ÚP Zábřeh po změně č. 1“). První regulativ včetně jeho definice byl zrušen rozsudkem zdejšího soudu, druhý však přetrval a existoval i ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Z rozptylové studie z roku 2016 vyplývá, že provoz stavby papírny významně ovlivní stávající imisní situaci a u některých látek dokonce dojde k překročení stanovených limitů. Z grafických příloh rozptylové studie vyplývá, že příspěvek plánovaného provozu k maximální koncentraci některých látek je nejvyšší v jižní části zastavěného území města Zábřeh – oblasti Skaličky. V této oblasti jsou územním plánem navrženy poměrně rozsáhlé zastavitelné plochy individuálního bydlení (např. Z-B16 a Z-B19). Negativní ovlivnění ovzduší z plánovaného provozu by se tak týkalo nejen stabilizované zástavby, ale rovněž budoucí zástavby rodinných domů. Stavba papírny tak ovlivňuje území za hranicí vlastní výrobní plochy a je rozporná s ÚP Zábřeh po změně č. 1. Způsob, jakým žalovaný posoudil soulad záměru s uvedeným územním plánem je zcela nedostatečný. Žalovaný totiž jen konstatoval, že splnění tohoto regulativu *se totiž rozumí samo sebou* a že jde o nejednoznačný regulativ, který vlastně ani není relevantní. Tím se ale žalovaný vyhnul jakémukoliv věcnému posouzení souladu stavby papírny s popsáním regulativem. Žalovaný měl předmětný regulativ vyložit a aplikovat jej na konkrétní skutkový stav. Nejen, že je rozhodnutí žalovaného nezákonné, ale je i nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný v podstatě věcně s totožnou námitkou žalobce vůbec nevypořádal.

- žalobce je vlastníkem některých pozemků, na kterých byla stavba papírny umístěna – jedná se o pozemky parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH a XCH (vše v k. ú. X, obec X). Osoba zúčastněná měla v řízení doložit buď vlastnické právo k pozemkům, na nichž má být stavba papírny umístěna nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům. Ani jedním však nedisponuje. Smlouvou č. 238/2010 ze dne 9. 11. 2010 sice došlo k prodeji pozemku parc. č. XI, který měl dle geometrického plánu č. 4522-38/2009 vzniknout spojením některých z uvedených pozemků, nicméně osoba zúčastněná dosud nebyla jako vlastník zapsána v katastru nemovitostí. Předmětná kupní smlouva neobsahuje souhlas žalobce s umístěním stavby papírny na převáděných pozemcích a případně dovozený souhlas z této smlouvy může existovat toliko v rovině obligační, který lze kdykoliv odvolat (totéž vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2284/2009), což také žalobce učinil podáním ze dne 8. 8. 2011 opraveným dne 11. 8. 2011. Osoba zúčastněná na řízení se domáhala vyslovení neplatnosti odvolání souhlasu, leč neuspěla. Osoba zúčastněná nedisponuje oprávněním provádět stavbu na pozemku parc. č. XA, na který se nevztahuje ani zmíněná kupní smlouva. K tomuto pozemku byla uzavřena smlouva o zřízení věcného břemene č. 214/2020 ze dne 30. 8. 2010, která osobu zúčastněnou opravňovala toliko k umístění a vedení vodovodu. Na tomto pozemku však má být dle rozhodnutí umístěna převážná většina stavebních objektů, na ně se ale smlouva o zřízení věcného břemene nevztahuje. Názor žalovaného, že dle geometrického plánu 4522-38/2009 se části pozemku parc. č. XA stanou součástí prodávaného pozemku XI, nemůže obstát, protože k žádnému sloučení pozemku nedošlo a z důvodu rozdílných právních režimů pozemku ani dojít nemůže.
- územní řízení vedl takřka po celou dobu Městský úřad Zábřeh, teprve dne 18. 9. 2017 bylo řízení delegováno na Městský úřad Šumperk. Důvodem bylo, že starosta města Zábřeh RNDr. Mgr. František John, Ph.D. oznámil svou podjatost. Podjatost je ale stav, který se rozhodnutím jen deklaruje, tudíž Městský úřad Zábřeh prováděl procesní úkony,

přestože jeho úřední osoby byly podjaté. Městský úřad Šumperk tuto skutečnost žádným způsobem neřešil, proto je řízení zatíženo procesní vadou.

- stavba papírny je nepochybně stavbou, která klade značné požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, proto měla osoba zúčastněná v řízení předložit plánovací smlouvou a žalovaný měl řízení podle § 88 stavebního zákona přerušit. Jelikož žádnou smlouvu osoba zúčastněná nedoložila, mělo být řízení zastaveno. Tato smlouva nemohla být nahrazena územním rozhodnutím o umístění stavby *Průmyslová zóna Leštinská – Zábřeh* ze dne 8. 9. 2009, neboť toto neřeší všechny okruhy problémů, které má podle stavebního zákona a přílohy č. 13 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006“), řešit plánovací smlouva. Tu nelze nahradit ani stavebním povolením ze dne 23. 1. 2017, neboť to s posuzovaným záměrem nijak nesouvisí, týká se cyklostezky.
4. Zbylí žalobci se domáhali zrušení toliko výroku II napadeného rozhodnutí a ve svých žalobách vznesli stejně jako žalobce a) námitky týkající se nesouladu záměru stavby papírny s územním plánem a absence titulu k umístění stavby papírny na pozemcích žalobce a). Totožně jako žalobce a) vznesli také námitku týkající se nepředložení plánovací smlouvy. Nad rámec toho, co uvedl žalobce a) dále uvedli, že dříve vydané územní rozhodnutí o umístění stavby *Průmyslová zóna Leštinská – Zábřeh* ze dne 8. 9. 2009 již pozbylo v podstatné části týkající se klíčových infrastrukturních objektů (inženýrských sítí a přístupových komunikací) platnosti, neboť bylo naposledy prodlouženo dne 13. 5. 2016 o 2 roky a stavební povolení č.j. 2016/1877/DO-MUZB-14 ze dne 23. 1. 2017 na cyklostezku a její osvětlení platnost územního rozhodnutí nemohlo ovlivnit. Stavební povolení na cyklostezku a její osvětlení je totiž pouhou marginálií a funkčně nezávislou stavbou na průmyslové infrastruktuře, která byla součástí předmětného územního rozhodnutí. V tomto směru odkazují na konstantní judikaturu NSS (např. rozsudek ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60). Dále namítali, že:
- záměr je rozporný se Zásadami územního rozvoje Olomouckého kraje (ZÚR), které v čl. 5.4.1.5. pro územní plány obcí závazně ukládají: *Nenavrňovat plochy pro umísťování nových, zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší ... v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší*. Ve městě Zábřeh jsou dle dat ČHMÚ dlouhodobě překračovány imisní limity. Tento stav platil podle zveřejňovaných dat nejméně od r. 2009, kdy bylo zahájeno územní řízení, do roku 2017. V celém centrálním a nížinném území města jsou překračovány zdravotní limity znečištění škodlivinami, tedy dle pojmosloví ZÚR je celá městská část Zábřehu prokazatelně oblastí se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší. I kdyby ÚP Zábřeh umístění stavby papíry umožňoval, nebylo by na místě jej aplikovat pro rozpor s nadřazenou územně plánovací dokumentací ve smyslu ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona. Správní orgány věc hodnotily paušálně. V posuzovaném případě je pravidlo o neumisťování nových, zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší vyjádřeno v ZÚR zcela konkrétně, oproti aplikovanému územnímu plánu, který sice vymezuje základní funkční využití dotčené plochy *Výroby a skladování*, ale konkrétně problematiku zdrojů znečišťování ovzduší v této ploše v zásadě neupravuje. Smyslem ustanovení § 54 odst. 5 stavebního zákona je zajistit soulad mezi nadřazenou územně plánovací dokumentací a územními plány obcí. V daném případě se tedy zjevně o rozpor jedná, protože ZÚR konkrétní záměry zakazuje a územní plán o nich mlčí.

- správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a nezabývaly se kolizí stavby papírny s jiným záměrem. Na pozemek parc. č. XA (k.ú. Zábřeh na Moravě, obec Zábřeh), zasahuje komplex staveb sousedního areálu společnosti E. s. Zábřeh, s.r.o., a to nikoliv zanedbatelnou výměrou 4 000 m². V řízení nebyla vůbec řešena kolize těchto záměrů.
- záměr nesplňuje závazné podmínky vyplývající ze stanoviska EIA č. 14, 17 a 25. Osoba zúčastněná nedoložila žádné podklady, z nichž by plynulo, že konkrétní cíle stanovené těmito podmínkami, budou dosaženy, tj. že jsou navrhovaná opatření skutečně účinná. Ozelenění musí být podle uvedeného stanoviska funkční v tom smyslu, že zajistí *maximální urbanistický soulad s okolím, maximální omezení emisí TZL, účinnou protihlukovou bariéru* atd. Splnění žádného z těchto cílů nelze na základě obsahu spisu potvrdit. Správní orgány, namísto aby po osobě zúčastněné požadovaly předložení dokumentace, která by podmínky EIA prokazatelně splňovala, přistoupily na *salámovou metodu* osoby zúčastněné a na její tvrzení, že samostatně povolovaný objekt mimoareálového tzv. *Ozelenění* dostatečně naplňuje požadavky na zeleň vůči lokalitě Ráječek. K podmínce týkající se ozelenění a minimalizace vlivu na stávající obytnou zástavbu správní orgány přistoupily na tvrzení osoby zúčastněné, že *prostě nezbylo místo*. Správní orgány tak zcela rezignovaly na svoji povinnost posoudit, zda a jakým způsobem jsou v předložené projektové dokumentaci naplněny podmínky zjišťovacího řízení.
- stanovisko EIA ze dne 18. 5. 2015 je nepřezkoumatelné, a tudíž rozporné s ustanovením § 149 odst. 2 správního řádu. Jeho smyslem bylo ověřit, že obsah předchozího závazného stanoviska EIA je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU a stanovit, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. V neposlední řadě měl příslušný orgán vyhodnotit, zda není nezbytné, aby byl záměr předmětem nového posouzení. Nicméně v něm zcela absentují jakékoliv úvahy, kterými by se správní orgán řídil při hodnocení posuzovaných podkladů a při výkladu právních předpisů a jeho odůvodnění obsahuje toliko holá konstatování. Náležitě odůvodnění bylo o to potřebnější, jelikož původní stanovisko EIA bylo vydáno dne 29. 2. 2008. Stanovisko ze dne 18. 5. 2015 naopak některé původní podmínky opustilo, aniž by vysvětlilo proč. Verifikační sdělení MŽP ze dne 7. 12. 2015 je nezákonné, neboť v záměru došlo k zásadním změnám s výraznými negativními vlivy na okolí. Úplně se změnila trasa a délka tzv. přívaděče – nové umístění o délce 5,3 km skrz biotopy zvláště chráněných druhů. Došlo k související změně umístění objektu odběru vody a vypouštění odpadních vod se zásahem do biotopu kriticky ohrožené mihule potoční. Záměr se rozrostl o projekt *Terénních úprav* na nové ploše o výměře 8,28 ha. Těmito novými teritoriálními změnami záměru došlo k zásahu do biotopů 17 zvláště chráněných taxonů, z nichž dokonce 2 jsou v kategorii kriticky ohrožených a 9 je v kategorii silně ohrožených. Účelem ověřovacího závazného stanoviska podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je ověření, že stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí vydané podle předchozí právní úpravy vyhovuje aktuálním zákonným požadavkům, nikoliv však, že je aktuální. Verifikační závazné stanovisko podle § 9a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. *coherence stamp*), ověřuje shodu záměru, o němž má být vedeno navazující řízení, se záměrem, pro nějž bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí, nikoliv však aktuálnost takového stanoviska. Podle žalobců je nutné stavbu papírny znovu posoudit v procesu EIA.

- umísťovaný záměr je v rozporu s Energetickou koncepcí Mikroregionu Zábřezsko, která vyhodnotila stavbu papírny jako celkově negativní. Správní orgány uvedený dokument posoudily jako koncepční a právně nezávazný, což je nesprávné. Správní orgány měly důsledně a přesvědčivě vysvětlit, proč by měly být koncepční dokumenty svazků místních samospráv ignorovány a jaký veřejný zájem takový postup ospravedlňuje. Jinak je existence mikroregionů či svazku obcí zcela bezvýznamná.
 - územní rozhodnutí je rozporné s § 9 odst. 1 psím. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška 503/2006“), jelikož neobsahuje minimální vzdálenosti od hranic pozemků a sousedních staveb. Grafické přílohy jsou především ve sporných částech pozemků chaotickou změť čar bez možnosti přezkumu přesného umístění stavebních objektů. Nemůže obstát odkaz žalovaného na další dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, neboť ta nebyla učiněna přílohou rozhodnutí o umístění stavby. Pouze výrok je totiž závazný. Z rozhodnutí není zřejmé, jaká bude vzdálenost od dalších sousedních nemovitostí. Žalovaný měl tyto nedostatky odstranit.
 - stavba papírny má být umístěna rovněž na pozemku osoby zúčastněné, který ale není spojen s komunikací a vlastník okolních pozemků se stavbou nesouhlasí („ostrovni pozemek“). Tato otázka měla být vyřešena již v územním řízení. Rozhodnutí správních orgánů je proto nepřezkoumatelné.
 - správní orgány nevypořádaly námitku nebezpečnosti betonové zdi v záplavovém území. Tato zeď má lemovat celou jižní hranici areálu souběžně s levým břehem Moravské Sázavy. Tato pevná překážka by znamenala asymetrické navýšení levého břehu, a to až o 6 výškových metrů oproti protějšímu břehu s obytnou zástavbou. Nebyla nijak vyvrácena zásadní hrozba odražení povodňové vlny od této pevné překážky směrem na protější břeh s obytnými domy.
 - nebyla dodržena podmínka č. 26 stanoviska EIA, podle které měla v rámci projektové přípravy zajistit osoba zúčastněná zpracování odborného stanoviska od AOPK ČR Olomouc k záměru a jeho vlivu na vodní společenstvo ve vodním toku Morava a toto stanovisko doložit v rámci následných správních řízení. Tato závazná podmínka měla být realizována a splněna před rozhodnutím o umístění stavby papírny, která obsahuje i umístění objektu vypouštějící odpadní vody do významného vodního toku Morava. Není logické, aby byl až po pravomocném umístění posuzován z hlediska vlivů na vodní společenstva záměr, který může do Moravy vypouštět až 250 m³ odpadních vod za hodinu.
5. Žalobci c), d) a e) dále namítali, že dojde ke snížení hodnoty jejich nemovitostí a k narušení pohody bydlení. K tomu dojde zejména zvýšeným znečištěním ovzduší v dané lokalitě, zvýšením prašnosti a hladin hluku a v neposlední řadě prudkým nárůstem obslužné kamionové dopravy v souvislosti s provozem záměru. Žalovaný předmětné námitky posoudil toliko paušálně a navíc nesprávně. Předmětný záměr není souladný s požadavkem na respektování zájmů vlastníků sousedních pozemků zakotvený v § 76 odst. 2 stavebního zákona. Narušení pohody bydlení (resp. kvality prostředí) není vázáno pouze na splnění limitů stanovených právními předpisy, jak tvrdí žalovaný, neboť tento požadavek by byl jinak nadbytečný. Proto je nutné zásah do uvedených práv zkoumat vždy individuálně. Žalobci odkázali na rozsudky NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113, č. 2776/ 2013 Sb. NSS, ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008-123 a ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS, a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2014, č. j. 45 A 59/2012-67. Podle nich je nutné při posuzování zásahu do pohody bydlení vždy hodnotit

všechny faktory v jejich souhrnu. Stavba papírny v dané lokalitě díky svým parametrům působí excesivně. Střet subjektivních práv dvou vlastníků sousedních pozemků musí být podle judikatury NSS řešen přiměřeně (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 8 As 218/2016-61 nebo ze dne 27. 7. 2016, čj. 1 As 63/2016-45). Odůvodnění správních orgánů bylo v podstatě nahrazeno odkazem na stanoviska dotčených orgánů, ty ale hájí jiné zájmy. Vlastní hodnocení námitky tak v podstatě absentuje. Správní orgány měly dát účastníkům řízení prostor pro uplatnění jejich námitek cestou civilní žaloby podle § 89 odst. 5 stavebního zákona, což neučinily a zatížily tím řízení procesní vadou.

6. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žaloby zamítnout. Jelikož jsou uplatněné žalobní body totožné s námitkami vznesenými v řízení, žalovaný zopakoval svou argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. Tu krajský soud zmíní v rámci vypořádání jednotlivých námitek.
7. Osoba zúčastněná navrhla rovněž žalobu zamítnout. Nejprve uvedla, že dřívější politické vedení města Zábřeh její záměr podporovalo. Nové vedení se jej snaží za každou cenu překazit. Poté obsáhle popsala jednotlivé smlouvy (ať již smlouvy o smlouvě budoucí, kupní smlouvy, smlouvy o spolupráci či dohody o narovnání) uzavřené s žalobcem, který v nich opakovaně vyslovil svůj souhlas se stavbou papírny. Následně osoba zúčastněná rozebrala občanskoprávní spory, které s žalobcem a) vedla a uvedla, že veškeré jednání žalobce a) je ryze účelové. Vznesené žalobní body jsou podle ní nedůvodné, protože správní orgány se všemi námitkami zabývaly a pečlivě své závěry odůvodnily. Osoba zúčastněná velmi obsáhle citovala relevantní pasáže z rozhodnutí stavebního úřadu a rozhodnutí žalovaného, ve kterých se namítané skutečnosti řešily a toliko uvedla, že se s nimi ztotožňuje. Nad rámec toho uvedla k žalobní námitce týkající se nesplnění podmínky č. 26 stanoviska EIA, že uvedená podmínka směřuje do dalších fází povolení procesu (stavební řízení a řízení o vydání integrovaného povolení). Podmínka je promítnuta ve výroku rozhodnutí a nebyla porušena. Navíc vliv záměru na vodní společenstvo byl posouzen v rámci dokumentu zpracovaného RNDr. H. Dále bylo vydáno rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů dle § 50 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Proto je dle osoby zúčastněné na řízení zmíněná námitka nedůvodná.
8. Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2023, č. j. 60 A 61/2022-131 (dále jen „původní rozsudek KS“) spojil žaloby jednotlivých žalobců ke společnému projednání (výrok I.), odmítl žalobu žalobce a) v části směřující vůči výroku I. napadeného rozhodnutí (výrok II.), zrušil rozhodnutí žalovaného ve výroku II. (výrok III.) a dále rozhodl o nákladech řízení (výroky IV. až IX.).
9. Původní rozsudek KS ve výrocích III. až IX. zrušil NSS rozsudkem ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023-82 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“). Závazný právní názor NSS vyjádřený v uvedeném rozsudku soud pro přehlednost zmíní v hodnotící části rozsudku.
10. Žalobce a) po vydání zrušujícího rozsudku NSS uvedl, že ani žalovaný se nezabýval tím, zda osoba zúčastněná předložila souhlas dle § 86 odst. 3 stavebního zákona. Soud by měl proto bez dalšího zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Soud totiž nemůže nahradit absentující úvahu správního orgánu. Ze smlouvy č. 238/2010 nevyplývá, že by žalobce a) souhlasil s tím, aby osoba zúčastněná na pozemcích žalobce a) umístila stavbu papírny. I kdyby tomu tak bylo, tak žalobce a) v minulosti svůj souhlas odvolal.
11. Osoba zúčastněná na řízení po vydání zrušujícího rozsudku NSS k věci uvedla, že žalovaný se k otázce souhlasu dle § 86 odst. 3 stavebního zákona vyjádřil. Jeho úvahy má dle

zrušujícího rozsudku NSS přezkoumat krajský soud, který má rovněž zohlednit obsah kupní smlouvy č. 238/2010 a podání ze dne 4. 4. 2012, které stavebnímu úřadu postoupil krajský soud usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100. Dále osoba zúčastněná uvedla, že ustanovení § 86 odst. 3 stavebního zákona cílí na to, aby vlastník věděl, že se na jeho pozemku bude stavět. Vlastník pozemku tedy má být toliko seznámen se záměrem, což se v této věci stalo. Stejný závěr vyplývá také z rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2024, č. j. 7 As 213/2023-51.

B. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Předně krajský soud uvádí, že výrok II. původního rozsudku KS, jímž byla částečně odmítnuta žaloba žalobce a), nebyl zrušujícím rozsudkem NSS dotčen, proto se již soud touto otázkou nebude dále zabývat.

Obecná východiska stran rozsahu námitek, které mohou jednotliví žalobci uplatnit

14. Z ustanovení § 85 stavebního zákona vyplývá, že účastníkem územního řízení je mimo samotného žadatele také obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Vedle nich dále vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn (pokud není žadatelem), osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno a osoby, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis. Těmi jsou např. spolky zabývající se ochranou přírody a krajiny (srov. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny).
15. Věcný rozsah námitek, které může účastník uplatnit, je omezen zájmy, které je oprávněn v řízení hájit. Podle § 89 odst. 4 stavebního zákona platí, že *obec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a), b) a d), může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. c), může v územním řízení uplatňovat námitky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.*
16. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že žalobce, která byl účastníkem územního (stavebního) řízení může v soudním řízení správním uplatňovat toliko ty námitky, které se týkají jeho subjektivních veřejných práv, resp. práv, které je oprávněn hájit (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012-40, bod 18, ze dne 27. 2. 2015, č. j. 8 As 135/2014-42, bod 18, a ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, bod 37, nebo nověji ze dne 25. 2. 2022, č. j. 5 As 234/2020-35, bod 37). Pokud žalobní námitka tento rozsah přesáhne, musí být vyhodnocena jako nedůvodná, neboť k ní žalobce postrádá aktivní věcnou legitimaci.
17. Žalobce a) je obcí, na jejímž území byla stavba papírny umístěna.
18. Žalobce b) je spolkem, jehož cílem je přispívat k ochraně životního prostředí a zdravých životních podmínek ve městě Zábřehu a jeho okolí. Skutečnost, že je žalobce b) oprávněn hájit zájmy týkající se životního prostředí, neznamená, že jeho žalobu lze posoudit jako žalobu ve veřejném zájmu, jíž by se mohl domáhat ochrany práv třetích osob. Proto se ani

žalobce b) nemůže dovolávat skutečností, které se týkají práv třetích osob nebo s ochranou životního prostředí nesouvisí (k rozsahu námitek, které může uplatňovat spolek zabývající se ochranou životního prostředí srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS, ze dne 23. 2. 2022, č. j. 3 As 304/2019-79 nebo ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021-140).

19. Žalobce c) je procesním nástupcem původní žalobkyně J. W., která svou aktivní věcnou legitimaci odvozovala od vlastnictví pozemků parc. č. XJ a XK (vše v k. ú. X, obec X), které se nacházejí v blízkosti umístěvaného záměru a stavbou papírny má být do tohoto práva zasaženo. Žalobce c) v průběhu soudního řízení tyto pozemky nabyt do svého vlastnictví. Proto soud k návrhu původní žalobkyně usnesením připustil, aby dle § 107a o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. současný žalobce c) vstoupil na místo původní žalobkyně.
20. Žalobce d) je spoluvlastníkem pozemků parc. č. XL, XM a XN (vše v k.ú. X, obec X), které se nacházejí v blízkosti umístěvaného záměru a stavbou papírny má být zasaženo do jeho vlastnického práva k nim.
21. Žalobce e) je obcí sousedící s městem Zábřeh. Žalobce e) ke své aktivní věcné legitimaci nejprve obecně uvedl, že byl účastníkem územního řízení a dlouhodobě upozorňuje na rozpor stavby papírny s Energetickou koncepcí Mikroregionu Zábřežsko [str. 2 žaloby podané žalobcem e)]. Teprve z další části žaloby vyplývá, že tvrzený rozpor spočívá v negativních vlivech spojených se zvýšením dopravy, zvýšení koncentrace škodlivin v ovzduší, zejména pak u obcí ležících v převládajícím severovýchodním proudění směru větru [str. 21 žaloby podané žalobcem e)].
22. Tyto skutečnosti upravují s ohledem na výše uvedené rozsah námitek, které mohou jednotliví žalobci uplatnit. Tento bude soudem konkrétně zohledněn při hodnocení jednotlivých námitek (shodně srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 1. 2022, č. j. 43 A 90/2019-50).
23. Na popsáném rozsahu námitek, které mohou jednotliví účastníci uplatnit, nic nemění usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1/2009 Sb. NSS, jak namítali žalobci. Z něj totiž vyplývá pouze to, že žalobce smí v žalobě uplatnit i ty námítky, které neuplatnil ve správním řízení. Rozhodně z něj nelze dovodit, že by mohl žalobce účinně uplatnit i ty námítky, které se jej netýkají. To nevyplývá ani z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84. V něm se NSS zabýval prolomením dispoziční zásady, kterou je soudní řízení správní ovládáno a dospěl k závěru, že lze napadené rozhodnutí zrušit i pro vady, které sice nebyly namítány, ale brání přezkumu řádně uplatněných žalobních bodů. I v tomto případě se NSS zabýval zcela jinou situací.

K nesouladu s ÚP Zábřeh po změně č. 1, resp. k nepřezkoumatelnosti

24. Předmětnou námítku, která je odůvodněna zejména možným vlivem na imise v ovzduší, mohli dle názoru soudu vznést všichni žalobci, neboť je namítán rozpor s regulativem územního plánu, který se týká vlivu záměru na okolí.
25. V nyní řešené věci bylo územní řízení zahájeno dne 17. 2. 2009. Stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby papírny dne 28. 12. 2018. K tomuto dni byl platný a účinný ÚP Zábřeh. Předmětné pozemky se nacházely v ploše *Výroby a skladování*, u níž bylo jako hlavní využití uvedeno mj. *zařízení a stavby pro zpracovatelskou průmyslovou výrobu, provozovny a služby, přičemž charakter výroby a zařízení nesmí negativně ovlivňovat území za*

hranicí ochranného pásma“ a také papírenský průmysl. Jako nepřípustné bylo stanoveno využití všechny činnosti, zařízení a stavby, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity stanovené příslušnými právními předpisy nad přípustnou míru.

26. Stavební úřad dospěl k závěru, že záměr stavby papírny je souladný ÚP Zábřeh.
27. Po vydání rozhodnutí stavebního úřadu byl schválen ÚP Zábřeh po změně č. 1, který se dotkl rovněž podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití včetně ploch *Výroby a skladování*. Nově bylo jako hlavní využití stanoveno jediné, a to *průmyslová výroba a skladování*. Jako nepřípustné využití byly stanoveny mj. *všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy a zvláště velké zdroje znečišťování*, které byly rovněž uvedenou změnou definovány. Osoba zúčastněná brojila proti změně č. 1 v rozsahu obou zmíněných regulativů návrhem podle § 101a s. ř. s., na jehož základě zdejší soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2020, č. j. 73 A 1/2020-105 zrušil část změny č. 1 v rozsahu stanovení nepřípustného využití ploch *Výroby a skladování* spočívajícím v umístění zvláště velkých zdrojů znečištění a jejich definici, a současně zamítl návrh na zrušení druhého z napadených regulativů. Jeho rozsudek pak potvrdil na základě kasační stížnosti města Zábřeh NSS rozsudkem ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 As 305/2020-76. Osoba zúčastněná kasační stížnost proti zamítavému výroku nepodala.
28. Jak správně uvedli žalobci, regulativ týkající se nepřípustného využití pro *všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy* zůstal v platnosti i ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval tím, zda tomuto regulativu vyhovuje stavba papírny na str. 47 a uvedl, že *splnění tohoto požadavku (který nijak nezpochybňuje) se totiž rozumí samo sebou, ale považuje jej svým způsobem za nejednoznačný regulatorní prvek, který zřejmě měl důvod ke svému zavedení, nicméně při samotné aplikaci je spíše zdrojem pochybností, navíc, když územní plán stanoví funkční využití pro danou plochu v úrovni koncepce. Relevantnost takového posouzení na úrovni Územního plánu Zábřeh je podle názoru Odboru SR KÚOK limitována. Nakonec cílem územního plánu nebylo zakázat jakoukoliv zátěž, nýbrž pouze tu přesahující hranici výrobní plochy. Podle názoru Odboru SR KÚOK v rámci územního plánování nelze při vymezování ploch suplovat stavební úřad při posuzování konkrétního záměru v řízení. Podle Odboru SR KÚOK nelze tedy vycházet jen z předpokládaného/očekávaného negativního vlivu dané stavby, když posuzování těchto otázek spadá do působnosti speciálních orgánů veřejné správy k tomu zřízených (ať už na úseku ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí), a které posuzují, zda nejsou překročeny limitní hodnoty negativních účinků stanovené právními předpisy. Proto je podle žalovaného stavba papírny souladná s ÚP Zábřeh i po změně č. 1.*
29. Podle § 90 písm. a) stavebního zákona platilo, že *v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací.*
30. Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, a ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014-42, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005-36, č. 904/2006 Sb. NSS). Pro posouzení věci je proto relevantní znění ÚP Zábřeh po změně č. 1.
31. Krajský soud v původním rozsudku dospěl k závěru, že se žalovaný souladem záměru s ÚP Zábřeh po změně č. 1 zabýval nedostatečně a nepřezkoumatelně.

32. S tímto závěrem se neztotožnil NSS ve zrušujícím rozsudku, ve kterém uvedl:

ÚP Zábřeh k regulativu omezujícím provoz s negativními vlivy pouze uvádí, že stanovení podmínek (pro využití ploch s rozdílným způsobem využití vč. plochy Z-V2) vychází zejména z § 3 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. NSS souhlasí se žalovaným, že regulativ je velmi obecný. Z odůvodnění územního plánu není zřejmé, o jaké negativní vlivy se jedná. Regulativ je tedy neurčitým právním pojmem, územní plán jej nekonkretizuje, a neposkytuje tedy aplikační vodítka. Při jeho aplikaci musí správní orgány použít metody výkladu neurčitých právních pojmů (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 282/2022-174).

Území, v němž má být papírna umístěna, spadá do plochy výroby a skladování ve smyslu § 11 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle tohoto ustanovení se plochy výroby a skladování obvykle samostatně vymezují v případech, kdy využití pozemků z důvodu negativních vlivů za jejich hranicí vylučuje jejich začlenění do ploch jiného způsobu využití. Zvláštní vymezení ploch se způsobem využití pro výrobu a skladování vychází především z předpokladu jejich negativní zátěže pro okolí. Provozování výroby totiž může mít zejména v okolí obytné zástavby rušivý vliv (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2017, č. j. 5 As 248/2015-38). Již samotné vymezení plochy pro výrobu a skladování tedy počítá s jejím využitím včetně negativních vlivů za hranicí těchto pozemků. NSS zdůrazňuje, že předmětem nynějšího posouzení není ani to, zda a jak posoudily dotčené orgány nadlimitní vlivy papírny. Otázkou je pouze to, zda žalovaný vyložil přezkoumatelně soulad záměru s regulativem omezujícím provoz s negativními vlivy.

Podle žalovaného stanovují ZÚR Olomouckého kraje priority v oblasti hospodářského rozvoje, mj. též vytváření podmínek pro posílení hospodářské výkonnosti Olomouckého kraje především ve specifických oblastech se sociálně ekonomickými problémy. Jedním z hlavních úkolů změn v území je spoluvytvářet předpoklady pro řešení podmínek zaměstnanosti obyvatel kraje a vytvářet územně plánovací předpoklady pro snižování nezaměstnanosti, především posílením nabídky ploch pro podnikání. Mezi priority v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší spadá připouštět nové záměry a rozšíření stávajících zdrojů s vyšším emisním zatížením jen za podmínky provedení technických či kompenzačních opatření, která zajistí, že se v obytné zástavbě nezhorší imisní zátěž.

Podle žalovaného město Zábřeh spadá do rozvojové oblasti nadmístního významu RO3 Šumperk-Zábřeh. ZÚR Olomouckého kraje stanoví úkoly územního plánování obcí pro využití území v rozvojových oblastech (bod 6.4.2.). V nich se upřednostňuje soustředit aktivity vznikající lidskou činností tak, aby vytvářely hodnotové póly sídelního a ekonomického rozvoje území a současně minimalizovat negativní dopady na životní prostředí. Dotčená rozvojová oblast je určena zejména pro oblast výroby, zpracovatelského průmyslu, center strategických služeb či průmyslu vyspělých technologií. Přípustnou součástí ploch může být zejména veřejná, technická a dopravní infrastruktura, skladovací plochy, související komerční zařízení. Nepřípustnou součástí ploch jsou záměry, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím.

Dále žalovaný uvedl, že plochu výroby a skladování Z-V2 vymezil již územní plán města Zábřeh z roku 1997. Umístění záměru nebrání ani podstatně neztěžuje požadované budoucí využití územní rezervy pro koridor RV1 vodovodní přívaděč Hanušovice-Moravičany, koridor E10-VTL plynovodu DN500 Zvole-Zábřeh a koridor D4-I/44 Mohelnice-Zábřeh. Podle ÚP Zábřeh spadá mezi hlavní cíle rozvoje také rozvoj výrobní funkce v nově vymezených plochách určených pro výrobu, zejména v návaznosti na stávající výrobní areály ve východní části města. Dominantně směřovat rozvoj výrobní funkce právě do této oblasti patří mezi hlavní zásady

prostorového řešení. Papírna má být umístěna v ploše označené jako plocha Z-V2. Plochy záměru plynule navazují na stávající plochy průmyslových areálů a nemají výšková omezení.

Podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití (bod 6.2 ÚP Zábřeh ve znění změny č. 1) stanoví jako hlavní využití průmyslovou výrobu a skladování. Podmíněně přípustné využití v plochách výroby a skladování se stanoví pouze pro stávající areály zemědělské výroby. Nepřípustná je zemědělská výroba v navržených plochách výroby a skladování, všechny ostatní činnosti, zařízení a stavby, které nesouvisí s hlavním, přípustným a podmíněně přípustným využitím, a také všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy (regulativ). Trasa technologických podzemních vedení je v územním plánu také stabilizována. Související dopravní a technická infrastruktura spadá mezi přípustné využití ploch vymezených jak v zastavěném a zastavitelném, tak v nezastavěném území. Územní plán dále pro plochu výroby Z-V2 navrhuje v severovýchodní části katastru v souběhu dva nové řady technologické vody, a to pro surovou a odpadní vodu.

Podle žalovaného se splnění regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy rozumí samo sebou. Cílem územního plánu nebylo zakázat jakoukoli zátěž, nýbrž pouze tu přesahující hranici výrobní plochy. Územní plán nemůže nahradit činnost stavebního úřadu při posuzování konkrétního záměru. Nelze tedy vycházet jen z předpokládaného negativního vlivu stavby. Posuzovat, zda nejsou překročeny limitní hodnoty negativních účinků stanovené právními předpisy, náleží dotčeným správním orgánům.

Výše popsané posouzení žalovaného je podle krajského soudu nepřezkoumatelné, NSS však tento závěr nesdílí. Je třeba zdůraznit, že na napadené rozhodnutí je třeba nahlížet jako na celek (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudky NSS ze dne 16. 8. 2023, č. j. 7 As 48/2022-46 a ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009-239). Žalovaný se vlivu záměru na okolí kromě argumentace shrnuté v bodech 27 až 29 tohoto rozsudku věnoval i v jiných částech svého rozhodnutí. Ačkoli tak nečinil výslovně při hodnocení, zda je splněn regulativ omezující provoz s negativními vlivy, je to při posouzení přezkoumatelnosti třeba zohlednit. Regulativ směřuje k posouzení imisí záměru do okolí, které žalovaný hodnotil. Proto je nutno vycházet i z těchto závěrů žalovaného. Lze dodat, že vlivy na okolí záměru posoudil i stavební úřad, ač tak neučinil (ani nemohl) z hlediska regulativu, který v době vydání územního rozhodnutí nebyl účinný.

Žalovaný uvedl, že stavební úřad posoudil vliv záměru na kvalitu prostředí, resp. pohodu bydlení. Zabýval se také všemi aspekty ovlivňujícími okolní pozemky a stavby, tj. vlivy na kvalitu prostředí (např. imisemi, jako je namítaný hluk či znečištění ovzduší). Vycházel z podkladů obsažených ve správním spise, mj. ze závazných stanovisek dotčených správních orgánů, která byla vesměs souhlasná (s. 88 napadeného rozhodnutí). Stavební úřad (s. 44 a 45 jeho rozhodnutí) také vyhodnotil, že umístění stavby a její následný provoz nebude nad přípustnou míru obtěžovat okolí ani bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých komunikacích. Veškerá technologie je zapouzdřená a konstrukce budov jsou navrženy tak, aby odpovídaly hygienickým požadavkům na ochranu před hlukem. Odstupy staveb splňují zákonné požadavky.

Žalovaný vyšel z toho, že dotčené správní orgány posoudily záměr včetně všech opatření snižujících negativní vlivy na okolní pozemky a stavby jako vyhovující a odpovídající zákonným požadavkům. Řádně byl vyhodnocen i vliv papírny na okolní pozemky a stavby ohledně znečištění ovzduší. Při umístění papírny nejsou splněny podmínky pro uložení kompenzačních opatření ve smyslu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. I přesto je podle žalovaného záměrem investora tato opatření provést a použít nejlepší dostupné technologie. Žalovaný se vyjádřil i k námitkám, že v oblasti města Zábřeh jsou dlouhodobě překračovány imisní limity (s.

71 až 72 napadeného rozhodnutí). Podle žalovaného se v daném území v denní i noční dobu nemění hladina hluku oproti stávajícímu stavu, což je v souladu s § 19 odst. 3 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Podle NSS posoudil žalovaný soulad záměru s územně plánovací dokumentací přezkoumatelně, a to včetně posouzení splnění regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy. Odůvodnění jeho rozhodnutí je dostatečné s ohledem na míru obecnosti regulativu a zejména s ohledem na samotné vymezení plochy pro výrobu a skladování, které již samo o sobě předpokládá umístění záměrů s negativními vlivy přesahující hranice pozemků. Právě předpoklad, že v průmyslových zónách budou vymezovány záměry s negativními vlivy přesahujícími hranice pozemků, na něž jsou umístěny, vede k tomu, že jsou tyto zóny v územním plánu plánovány mimo obytnou zástavbu. Již vymezení plochy pro výrobu a skladování počítá s jejím využitím včetně negativních vlivů za hranicí těchto pozemků. Územní plán nestanoví konkrétní vodítka k výkladu regulativu (např. vymezením negativních vlivů či stanovením limitů pro ně). Podle NSS je v tomto případě třeba regulativ vykládat tak, že negativní vlivy nesmí nad míru přiměřenou místním poměrům narušovat pohodu bydlení tak, jak je vymezena v ÚP Zábřeh (kapitola 6.1), a to s ohledem na funkční vymezení plochy, tj. v plochách výroby a skladování, které negativní vliv přesahující hranice pozemků předpokládají. Tyto aspekty žalovaný hodnotil a přezkoumatelně vyložil, že umístění záměru je i v tomto ohledu v souladu s územním plánem. Vzhledem k míře podrobnosti projektové dokumentace pro územní řízení je toto posouzení dostačující. Negativní vlivy záměru přesahující hranice jeho umístění budou blíže posouzeny v navazujících řízeních.

33. NSS věc uzavřel s tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí svůj názor na věc přezkoumatelným způsobem vyslovil. Kvalita odůvodnění nezamezila žalobcům bránit se proti napadenému rozhodnutí. Krajský soud tedy pochybil, pokud rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným (rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2016, čj. 10 Azs 256/2015-55, č. 3430/2016 Sb. NSS, bod 13 a tam citovaná judikatura). Odůvodnění napadeného rozhodnutí mu totiž nebránilo v tom, aby úvahy žalovaného o souladu umístění záměru s územním plánem věcně posoudil (srov. odst. 21 až 37 zrušujícího rozsudku NSS). Tímto názorem je zdejší soud vázán podle § 110 odst. 4 s. ř. s.
34. Dle názoru NSS je tedy nutné regulativ, dle něž jsou nepřípustné všechny činnosti, pozemky, stavby a zařízení, které svým provozem negativně ovlivňují území za hranicí vlastní výrobní plochy, vyložit tak, že negativní vlivy nesmí nad míru přiměřenou místním poměrům narušovat pohodu bydlení tak, jak je vymezena v ÚP Zábřeh v bodu 6.1, a to s ohledem na funkční vymezení plochy, tj. v plochách výroby a skladování, které negativní vliv přesahující hranice pozemků předpokládají.
35. Bod 6.1 ÚP Zábřeh po změně č. 1 stanoví, že se průmyslovou výrobou rozumí hromadná tovární (velkosériová) výroba v plošně rozsáhlých areálech s rozvinutou vnitropodnikovou dopravou. Aktivita průmyslové výroby zpravidla vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí podle zvláštních předpisů. Skladováním se pak rozumí činnosti zajišťující uchovávání věcných statků v nezměněném stavu. Zpracovatelským průmyslem se rozumí mechanická, fyzikální nebo chemická přeměna materiálů, substancí nebo komponentů na nové produkty. Pohodou bydlení se rozumí souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, respektive aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení. Pohoda bydlení je dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku, čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.

36. Z definice pohody bydlení upravené v citovaném bodu ÚP Zábřeh po změně č. 1 vyplývá, že pro její zachování je stěžejní míra imisí produkovaná záměrem, přičemž je nutné přihlédnout k tomu, že plochy výroby a skladování vždy předpokládají zvýšenou negativní zátěž pro okolí ve srovnání s jinými druhy ploch vymezenými v ÚP Zábřeh po změně č. 1, což ostatně již naznačil NSS ve zrušujícím rozsudku.
37. Mírou imisí, které má stavba papírny přinést jejími okolí se stavební úřad zabýval a s odkazem na stanoviska dotčených orgánů uvedl, že půdorysný rozměr, výška a hmota stavby papírny odpovídají prostředí, ve kterém se stavba nachází, tedy průmyslové zóně mimo zastavěnou oblast města, oddělené od nejbližší bytové zástavby železniční vlečkou, zeleným pásem a vodním tokem Moravská Sázava. Architektonické řešení stavebních objektů a jejich hmotové uspořádání vychází z technologicko – provozních podmínek a společně s využitím vegetace je navrženo tak, aby vliv této technologické stavby na krajinný ráz byl minimalizován a stavby neovlivňovala negativně bydlení a životního prostředí v navazujícím území, o čemž svědčí i kladná stanoviska orgánů hygieny a ochrany životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nebude nad přípustnou míru obtěžováno okolí ani bezpečnost a plynulost na přilehlých komunikacích. Vliv stavby na okolí nepřesahuje míru přiměřenou poměrům, neboť veškerá její technologie je zapouzdřená a konstrukce budov jsou navrženy tak, aby odpovídaly hygienickým požadavkům na ochranu před hlukem. Dotčené orgány na úseku péče o životní prostředí a ochrany veřejného zdraví vyslovily se stavbou z hlediska jimi chráněných veřejných zájmů souhlas. Vzájemné odstupy staveb splňují zejména požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické a požadavky na denní osvětlení a oslunění. Odstupy umožňují údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami (str. 44 a 45 rozhodnutí stavebního úřadu). S jeho závěr se žalovaný ztotožnil (str. 88 napadeného rozhodnutí).
38. Žalobci poukazují pouze na to, že dle rozptylové studie z ledna 2016 bude mít záměr negativní vliv na okolí. Skutečnost, že stavba papírny bude mít vliv na okolí je zřejmá. Jde však o to, zda bude mít nepřiměřený vliv na pohodu bydlení v okolí s přihlédnutím k tomu, že plochy výroby a skladování vždy předpokládají zvýšenou negativní zátěž pro okolí. Stavba papírny byla umístěna v ploše *Výroby a skladování s hlavním využitím průmyslová výroba a skladování*. Průmyslovou výrobou se dle bodu 6.1 ÚP Zábřeh po změně č. 1 rozumí *bromadná tovární (velkosériová) výroba v plošně rozsáhlých areálech s rozvinutou vnitropodnikovou dopravou. Aktivita průmyslové výroby zpravidla vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí podle zvláštních předpisů*. Tuto skutečnost je nutné zohlednit při hodnocení přiměřenosti dopadu na pohodu bydlení, a tedy i rozporu s ÚP Zábřeh po změně č. 1.
39. V řízení se však dle výše uvedeného správní orgány zabývaly vlivem záměru na pohodu bydlení, jejíž součástí je též čistota ovzduší, a dospěly k závěru, že tento vliv nebude nepřiměřený. Správní orgány dospěly na základě žalobci zmíněné rozptylové studie k závěru, že nebyly splněny podmínky pro uložení kompenzačních opatření dle zákona o ochraně ovzduší. Nebylo ani prokázáno, že by záměr významně přitížil již stávajícímu emisnímu zatížení (str. 67 až 73 napadeného rozhodnutí). Nelze tedy dospět k závěru, že by byla stavba papíru v tomto ohledu rozporná s ÚP Zábřeh po změně č. 1.
40. Tento rozpor nemůže odůvodnit ani odkaz žalobců na možný negativní dopad na vrunku obecnou. Jednak vliv na tento chráněný druh není součástí pohody bydlení, jak je vymezena v ÚP Zábřeh po změně č. 1, navíc vliv záměru na ní zjevně nepřiměřený není, protože orgány ochrany přírody osobě zúčastněné povolily výjimku ze zákazů u zvláště chráněných

druhů dle § 50 odst. 2 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a vranka obecná je jedním z nich (viz rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 12. 2021, č. j. X).

41. Námitky rozporu záměru s ÚP Zábřeh po změně č. 1 proto soud posoudil jako nedůvodné.

K existenci dokladu o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, resp. souhlasu vlastníka ve smyslu § 86 odst. 3 téhož zákona

42. Posuzovanou námitku může účinně namítat toliko žalobce a), který je vlastníkem pozemků, o které jde (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 11. 2013, č. j. 9 As 183/2012-37 nebo ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 522/2021-126). Pouze jeho práv se totiž předmětná námitka dotýká. Vůči ostatním žalobcům nemůže být tato námitka z povahy věci důvodná.

43. Osoba zúčastněná předmětný zákonný požadavek dle žalovaného splnila doložením kupní smlouvy č. 238/2010 uzavřené mezi žalobcem a) a osobou zúčastněnou. Jejím předmětem jsou pozemky ve vlastnictví žalobce a) – parc. č. XA, XB, XC, XO, XP, XQ, XR, XD, XE, XF, XS, XT, XU a XV (k. ú. X). Dále ze smlouvy vyplývá, že geometrickým plánem č. 4522-38/2009 byly odděleny díly z jednotlivých pozemků, které byly dále sloučeny s jinými pozemky či díly, přičemž pozemky parc. č. XD a XE zanikají a nově vznikají pozemky parc. č. XI a XW (oba k.ú. X), jak je vyznačeno ve zmiňovaném geometrickém plánu, který je nedílnou součástí této kupní smlouvy. Podle žalovaného z této smlouvy vyplývá, že žalobce a) prodal osobě zúčastněné pozemky za účelem realizace stavby papírny a uvedenou smlouvu tak lze považovat za doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu. Prostý souhlas s umístěním stavby lze sice odvolat, nicméně kupní smlouva není jednostranným aktem, který by bylo možné jednostranně vypovědět, proto je nesouhlas žalobce a) se stavbou papírny irelevantní. K druhé části námitky týkající se pozemku parc. č. XA žalovaný uvedl, že sporné části pozemku parc. č. XA budou odděleny od tohoto pozemku a společně s dalšími částmi jiných pozemků budou po spojení tvořit nový pozemek parc. č. XI, který je předmětem kupní smlouvy č. 238/2010 (str. 51 až 54 napadeného rozhodnutí).

44. Podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je žadatel povinen k žádosti o vydání územního rozhodnutí přiložit *doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám*. Pokud žádným z těchto dokladů nedisponuje, je povinen podle odst. 3 předložit *souhlas jejich vlastníka anebo dohodu o parcelaci; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit nebo vyměnit*.

45. Krajský soud v původním rozsudku dospěl k závěru, že kupní smlouva č. 238/2010 není dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu papírny na pozemcích žalobce a) - blíže srov. odst. 26 až 33 původního rozsudku KS.

46. S tímto závěrem se ztotožnil také NSS ve zrušujícím rozsudku. Současně však NSS vytkl krajskému soudu, že se nezabýval tím, zda osoba zúčastněná disponovala souhlasem vlastníka pozemků s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona (odst. 50). K tomu NSS uvedl (stěžejní části odůvodnění podtrhl krajský soud pro zdůraznění):

Žadatel o územní rozhodnutí, který nemá vlastnické právo ani jiný doklad o právu k dotčenému pozemku či stavbě, může spolu se žádostí předložit pouze „souhlas vlastníka“ (§ 86 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017; uvedené znění platí i pro stavební zákon účinný do 31. 12. 2012). Je třeba zdůraznit, že takto udělený souhlas nevyvolává soukromoprávní účinky a má především zajistit, že vlastník pozemku bude seznámen se záměrem (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, bod 91). Pro rozhodování v územním řízení tedy není podstatné, zda bude možné realizovat záměr ze soukromoprávního hlediska (rozsudek NSS ze dne

11. 5. 2022, č. j. 6 As 126/2020-47, č. 4359/2022 Sb. NSS, bod 23). Naopak k výkonu práv vyplývajících z územního rozhodnutí je i nadále třeba rovněž soukromoprávní titul. Nestačí tedy, že je záměr možné umístit z veřejnoprávního hlediska, ale jeho následná realizace (výkon rozhodnutí) musí být oprávněná i z hlediska soukromého práva. Ochranu před povolenou, ale neoprávněnou stavbou poskytují nástroje soukromého práva a soudy rozhodující v občanském soudním řízení (rozsudek NSS č. j. 6 As 126/2020-47, bod 26).

Podle stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012 mohly vzniknout situace, v nichž bylo sice vydáno územní rozhodnutí, ale k výkonu práv z něj plynoucích scházel soukromoprávní titul (obdobně ke stavebnímu povolení viz rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016-41, bod 23). Proti realizaci stavby sice povolené, ale ze soukromoprávního hlediska neoprávněné bylo již dříve nutné bránit se u soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Fakt, že zákonodárce pro účely územního řízení pokládá za dostačující souhlas vlastníka namísto dokladu o právu, nesvědčí o tom, že by taková právní úprava vykazovala nedostatky. Jde o záměr zákonodárce, aby se problematika oprávněnosti stavby méně promítala ve stavebním řízení a aby ji spíše řešily soudy rozhodující v občanském soudním řízení (rozsudek NSS č. j. 6 As 126/2020-47, bod 27).

K judikatuře NSS, z níž vycházel krajský soud, kasační soud upozorňuje, že je nutno rozlišovat mezi dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a souhlasem vlastníka ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. V rozsudcích č. j. 9 As 36/2009-78 a č. j. 2 As 34/2013-28 kasační soud vyslovil, že v tam projednávaných věcech nebyla smlouva o smlouvě budoucí dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu. Nevyloučil však, že by tato smlouva mohla obsahovat ustanovení, které by bylo dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu.

NSS v rozsudku č. j. 9 As 36/2009-78 vyšel z toho, že smlouva o smlouvě budoucí je institutem civilního práva. Zákon její obsah limituje pouze minimálně, účastníci si mohou v jejím rámci ujednat neomezené množství dalších skutečností, které odpovídají povaze vztahu. Pokud je taková smlouva předložena jako doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu, stavební úřad je povinen zjistit, zda z jejího obsahu takový doklad skutečně vyplývá. V citované věci nemohla být doložená smlouva ani výrazem souhlasu vlastníka pozemku podle § 86 odst. 3 stavebního zákona, neboť z ní nebyl patrný kvalifikovaný souhlas vlastníka pozemku učiněný pro účely územního rozhodnutí.

V rozsudku č. j. 2 As 34/2013-28 hodnotil NSS ujednání smlouvy o smlouvě budoucí, která nebyla dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Neobsahovala totiž zmínku o tom, že spoluvlastníci pozemku souhlasí s tím, aby na něm žalobce provedl stavbu podle svého záměru. NSS dospěl k závěru, že smlouva nebyla ani projevem souhlasu spoluvlastníků pozemku podle § 86 odst. 3 stavebního zákona. Nebyl z ní patrný kvalifikovaný souhlas spoluvlastníků s umístěním stavby na pozemku. Spoluvlastníci udělili jen souhlas s navrhovanou změnou územního plánu města. Souhlasili tedy, aby byla stávající funkční plocha pozemku změněna na funkční plochu pro dopravu, kde bude umístěn parkovací objekt, eventuálně na smíšenou plochu výroby a služeb. To však není souhlas s umístěním stavby, nýbrž souhlas se změnou územního plánu, tedy vytvořením podmínek pro úspěšné vyřízení žádosti o vydání územního rozhodnutí v budoucnu.

Z těchto rozsudků vyplývá, že závěr, zda je smlouva dokladem o právu založeném smlouvou provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, nebo zda je jako alternativa doložen souhlas vlastníka ve smyslu § 86 odst. 3 téhož zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, vždy závisí na individuálním posouzení konkrétních smluvních ujednání. S ohledem na autonomii vůle smluvních stran nemusí být právo provést stavbu ve smlouvě sjednáno výslovně

(jakkoli je jednoznačná formulace žádoucí). Stavební úřad může i bez výslovného smluvního zakotvení dospět k závěru, že toto právo plyne z obsahu smluvních ujednání.

Je pravda, že z rozsudků č. j. 9 As 36/2009-78 a č. j. 2 As 34/2013-28 vyplývá závěr krajského soudu, podle něhož nelze akceptovat, aby stavební úřad umístil stavbu žadatele, kterému by v době vydání rozhodnutí nesvědčilo právo provést stavbu na pozemcích jiného vlastníka, spoléhaje přitom na to, že mu takové právo v budoucnu skutečně vznikne. Tento závěr se však vztahuje k doložení dokladu o právu založeném smlouvou provést stavbu. Možnost „nahradit“ takový doklad souhlasem vlastníka ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona však právě s takovou situací počítá. Pokud žadatel o územní rozhodnutí nemůže doložit vlastnické právo ani doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu a nesvědčí mu právo realizovat stavbu na dotčených pozemcích jiného vlastníka, může doložit souhlas vlastníka se stavbou (rozsudek NSS č. j. 6 As 126/2020-47, body 23 až 27).

Stavební zákon prostřednictvím § 86 odst. 3 brání umístit stavbu na cizím pozemku bez vědomí jeho vlastníka. Současně umožňuje stavebníkovi získat právní jistotu, že z veřejnoprávního hlediska bude možné jeho záměr umístit. Na možnost vydat územní rozhodnutí tedy nemá vliv, že bude vlastnické právo k pozemkům dotčeným stavbou převedeno či zda stavebník získá právo založené smlouvou provést stavbu až po vydání územního rozhodnutí. Současně nelze z hlediska občanského práva oprávněně provést záměr na dotčených pozemcích dříve, než žadatel nabude vlastnické právo nebo než získá doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu.

Smyslem souhlasu vlastníka dotčeného pozemku s umístěním stavby ve smyslu souhlasu s vydáním územního rozhodnutí je to, aby investor, který zatím nemá právní titul k pozemkům, na nichž má být stavba zřízena, nabyl jistoty, zda bude jeho stavba povolena z veřejnoprávního hlediska, dříve, než pozemky např. získá do vlastnictví. Pro stavební úřad tedy není v územním řízení rozhodné, zda investor disponuje právním titulem k pozemkům, či nikoli, pokud předloží souhlas vlastníka dotčeného pozemku s umístěním stavby.

47. NSS uložil krajskému soudu, aby se zabýval tím, zda osoba zúčastněná doložila platný souhlas s umístěním papírny ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. Pro posouzení této otázky musí vycházet z předložených smluvních ujednání. Dle NSS není podstatné, zda je ve smlouvě ujednáno, že stavbu lze realizovat (tj. vykonat rozhodnutí o umístění stavby i z občanskoprávního hlediska) až po převodu vlastnického práva. Krajský soud je dle NSS povinen zkoumat, zda stěžovatelka doložila souhlas vlastníka pozemků s vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Také je povinen zohlednit, co stěžovatelka namítala v podání ze dne 4. 4. 2012, které stavebnímu úřadu postoupil krajský soud usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100 (srov. odst. 51 až 61 zrušujícího rozsudku NSS).
48. Krajský soud předně uvádí, že je vázán právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku NSS, ve kterém bylo konstatováno, že žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že souhlas žalobce a) s umístěním stavby papírny je obsažen v kupní smlouvě č. 238/2010. Ta není pouze jednostranným právním jednáním ani konkludentním souhlasem, jak tvrdí město Zábřeh, ale dvoustranným soukromoprávním vztahem, který nelze vypovědět či odvolat jednostranným projevem vůle. Také odstoupení od smlouvy má svá pravidla, která mohou být sjednána ve smlouvě, případně plynou ze zákona. Stejně tak je krajský soud vázán tím, že on sám se má touto otázkou blíže zabývat. Návrh žalobce a), aby soud z důvodu nepřezkoumatelnosti zrušil napadené rozhodnutí, není namístě.
49. Čl. V. kupní smlouvy č. 238/2010 zní: Pozemky, které jsou předmětem této smlouvy, budou sloužit k realizaci projektu sdružené investice výstavby energetického zdroje pro výrobu tepelné a

elektrické energie z obnovitelných zdrojů a výstavbu papírny pro výrobu vícevrstvého papíru a vlnité lepenky v průmyslové zóně Leštinská v Zábřehu podle pravomocného územního rozhodnutí na stavbu s názvem „Využití obnovitelných zdrojů a druhotných surovin při výrobě papíru v Průmyslové zóně v Zábřehu“ (dále jen „Investice“). V případě nezískání pravomocného územního rozhodnutí na realizaci Investice kupujícího v průmyslové zóně Leštinská v Zábřehu popsané v čl. 1 odst. 1) dohody o narovnání uzavřené smluvními stranami dne 27. 4. 2009 ani do 3 let ode dne zápisu vkladu práva podle této smlouvy, tak jako i v případě nezahájení realizace shora popsané Investice kupujícího ani do 3 let ode dne nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby dle Investice, se kupující zavazuje převést zpět vlastnické právo k převáděným pozemkům dle této smlouvy na prodávajícího, a to za stejných podmínek, za jakých tyto pozemky kupující nabyl, s navýšením ceny o hodnotu infrastruktury vybudované podle čl. 6 odst. 2) písm. b) dohody o narovnání uzavřené smluvními stranami dne 27. 4. 2009, a to nejpozději do 3 měsíců od data, kdy nastanou okolnosti pro zpětnou koupi. Zahájením realizace Investice je pro účely této smlouvy míněno protokolární zahájení stavebních prací na Investici dle příslušného pravomocného stavebního povolení vydaného na Investici.

50. Smyslem souhlasu dle § 86 odst. 3 stavebního zákona bylo zajistit, že vlastník pozemku bude seznámen se záměrem, přičemž v územním řízení není rozhodující, zda stavebník disponuje soukromoprávním titulem k provedení stavby. Z citované části kupní smlouvy č. 238/2010 (zejména z první věty) dle názoru soudu jednoznačně vyplývá, že žalobce a) byl seznámen se záměrem osoby zúčastněné realizovat stavbu papírny na pozemcích žalobce a), které byly předmětem této kupní smlouvy, a dokonce osobě zúčastněné za tímto účelem hodlal převést vlastnické právo k pozemkům, které byly předmětem smlouvy. Skutečnost, že k věcněprávním účinkům smlouvy nakonec nedošlo, není dle shora citovaných judikатурních závěrů podstatná. Dohoda vlastníka pozemku se stavebníkem na výstavbu konkrétního záměru v území představuje zpravidla souhlas dle § 86 odst. 3 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2024, č. j. 7 As 213/2023-51, odst. 22). Lze tak uzavřít, že žalovaný správně v napadeném rozhodnutí uvedl, že kupní smlouva č. 238/2010 obsahuje souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona.
51. Také z podání osoby zúčastněné na řízení ze dne 4. 4. 2012, které stavebnímu úřadu postoupil zdejší soud usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100, vyplývá, že žalobce a) byl seznámen se záměrem realizace stavby papírny na jeho pozemcích. To vyplývá zejména z výčtu dohod, které byly mezi žalobcem a) a osobou zúčastněnou v minulosti uzavřeny, ať už se týkaly přímo stavby papírny nebo souvisejícího ozelenění nebo technické infrastruktury v lokalitě. Také orgány města Zábřeh vyslovily se záměrem stavby papírny a staveb souvisejících svůj souhlas. Žalobce a) tak nepochybně o záměru výstavby na svých pozemcích věděl.
52. K namítanému odvolání souhlasu dle § 86 odst. 3 stavebního zákona krajský soud znovu připomíná, že dle shora citovaných judikатурních závěrů nemá souhlas vyslovený dle uvedeného ustanovení žádné soukromoprávní účinky. Jedná se o institut stavebního zákona (tedy veřejnoprávního předpisu), který slouží výlučně pro účely územního řízení. Samotným souhlasem není nakládáno s majetkem. Jeho účelem bylo především zajistit, že vlastník bude seznámen se záměrem, o němž bylo vedeno řízení (rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, odst. 91 a ze dne 11. 5. 2022, č. j. 6 As 126/2020-47, č. 4359/2022 Sb. NSS, odst. 23).
53. Z uvedeného vyplývá, že souhlas dle § 86 odst. 3 stavebního zákona nemá obligační účinky, a to ani jednostranné. Nejedná se o souhlas, který by založil jinému právo skutečně

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

realizovat stavbu na cizím pozemku (patrně výprosu), proto je irelevantní odkaz žalobce a) na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2284/2009. Smyslem a účelem souhlasu dle § 86 odst. 3 stavebního zákona tedy není možnost jiné osoby užívat cizí pozemek. Uvedený institut by se měl dle uvedeného spíše nazývat dokladem o tom, že vlastník pozemku byl se záměrem obeznámen. Proto také NSS zdůrazňuje, že jeho smyslem je zajistit, že vlastník bude seznámen se záměrem, o němž bylo vedeno řízení. Skutečnost, že byl vlastník seznámen s tím, že na jeho pozemku může být umístěn záměr (z hlediska veřejnoprávního), nelze z povahy věci vzít zpět či odvolat. Proto zdejší soud považuje za irelevantní námitky žalobce a), že svůj souhlas odvolal dne 8. 8. 2011 a poté znovu dne 11. 8. 2011. I přes toto odvolání je stále seznámen se záměrem stavby papírny na svých pozemcích. Soukromoprávní titul k faktické realizaci stavby, kterým by byl i prostý souhlas vlastníka ve smyslu obligačním, není v územním řízení relevantní.

54. K druhé části námitky stran pozemku parc. č. XA žalovaný uvedl, že z geometrického plánu, který je součástí kupní smlouvy č. 238/2010 vyplývá, že pozemek parc. č. XA, resp. jeho oddělené části a) a g) společně s dalšími částmi pozemků, budou po spojení tvořit nový pozemek parc. č. XI, který je předmětem prodeje (str. 54 napadeného rozhodnutí).
55. Žalobce a) zpochybňuje závěr žalovaného pouze tím, že nedošlo ke spojení pozemků z důvodu neprovedení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí. To však pro věc není podstatné. Rozhodující je, že dle žalovaným zmíněného geometrického plánu byl pozemek parc. č. XA předmětem shora uvedené kupní smlouvy č. 238/2010, ve které žalobce a) vyjádřil svůj souhlas dle § 86 odst. 3 stavebního zákona. Námitky žalobce a) proto nejsou důvodné.

K procesní vadě spočívající v existenci nadkritické míry systémového rizika podjatosti Městského úřadu Zábřeh

56. Ze správního spisu vyplývá, že řízení bylo zahájeno dne 17. 2. 2009 u Městského úřadu Zábřeh. Dne 24. 8. 2017 učinil RNDr. Mgr. František John, Ph.D., tehdejší a rovněž současný starosta žalobkyně a), podání nazvané *Sdělení k podjatosti*. V něm uvedl, že jeho osobní stanovisko k posuzovanému záměru je značně negativní a za město je připraven dle rozhodnutí jeho orgánů přijatých v samostatné působnosti činit vše, aby k vlastní realizaci projektu nedošlo. To deklaroval jak v rámci jednání zastupitelstva města, tak v rámci vyjádření pro média. Dále, že v této věci probíhají dlouholeté soudní spory, které jsou vedeny mezi žalobcem a) a osobou zúčastněnou na řízení a jejichž předmětem jsou částky v řádu několika milionů korun. Z uvedeného důvodu dospěl starosta města k názoru, že popsání okolností nasvědčují tomu, že je ve věci podjatý a zároveň spatřuje též naplnění znaků nadkritické míry systémového rizika podjatosti.
57. Žalovaný usnesením ze dne 18. 9. 2017, č. j. X pověřil vedením řízení Městský úřad Šumperk. Žalovaný na základě usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119 přihlédl k tomu, že žalobce a) jako účastník územního řízení veřejně prezentuje nesouhlas se stavbou a s osobou zúčastněnou na řízení vede soudní spor a dospěl k závěru, že úřední osoby Městského úřadu Zábřeh není možné považovat za nezávislé, neboť vůle umístit výše uvedenou stavbu může být uvedenými skutečnostmi ovlivněna. V tom dle žalovaného spočívala nadkritická míra systémového rizika podjatosti.
58. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval stejnou námitkou, kterou nyní žalobce a) uplatnil v žalobě. Žalovaný k ní uvedl, že úkony učiněné Městským úřadem Zábřeh před delegací nelze z důvodu podjatosti automaticky považovat za nezákonné či za způsobující

vydání nezákonného rozhodnutí, pokud při přezkoumání postupu tohoto správního orgánu nebude rozpor s platnými právními předpisy nalezen. Žalovaný nezjistil v procesu územního řízení žádné pochybení, které by mělo za následek zrušení napadeného rozhodnutí, když toto řízení bylo vedeno řádně a v souladu s žádostí osoby zúčastněné i platnou územně plánovací dokumentací. Dle žalovaného stavební úřad postupoval správně, když předmětný záměr podle výsledků z provedeného územního řízení rozhodnutím ze dne 28. 12. 2018 umístil.

59. Podle § 14 odst. 1 správního řádu platí, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*
60. Ve věci je nesporné, že Městský úřad Zábřeh ve věci vedl řízení jako stavební úřad a vyjadřoval se k věci jako dotčený orgán, ačkoliv u něj byly vyloučeny všechny úřední osoby, byť tomu tak nebylo od počátku řízení. Posléze byl provedením řízení pověřen Městský úřad Šumperk, který ve věci vydal rozhodnutí.
61. Z judikatury NSS vyplývá, že rozhodnutí, které vydá vyloučená osoba, nepředstavuje za každých okolností důvod pro jeho zrušení, byť se samozřejmě jedná o vadu. Proto jako i v případě jiných procesních vad je nutné zkoumat, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jeho vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2023, č. j. 4 As 67/2023-27, odst. 29).
62. Žalobce a) v žalobě jen ve velmi obecné rovině uvedl, že Městský úřad Zábřeh ve věci učinil *celou řadu úkonů*, aniž by však specifikoval, jaké konkrétní úkony to byly. Není úkolem soudu, aby za žalobce a) domýšlel jeho námitky a ve správním spisu vyhledával skutečnosti podporující argumentaci žalobce. Tím by soud přestal být nestranným rozhodcem sporu a suploval by roli advokáta.
63. Pro věc je podstatné, že samotná rozhodnutí vydaly správní orgány, vůči kterým žádná námitka podjatosti vznesena nebyla. Zejména pak žalovaný podrobil přezkumu nejen rozhodnutí stavebního úřadu, ale i procesní úkony, které mu předcházely, včetně těch, které učinil Městský úřad Zábřeh, a shledal je jako zákonné. Rovněž úkony Městského úřadu Zábřeh jakožto dotčeného orgánu (např. závazné stanovisko ze dne 9. 11. 2009, č. j. 2009/1694/ZP-MUZB týkající se zásahu do krajinného rázu a významných krajinných prvků – ze spisu nadto vyplývá, že toto stanovisko bylo vydáno dříve, než se stal starostou města RNDr. John, jehož osobní postoj ke stavbě papírny dle jeho tvrzení zásadním způsobem přispěl ke vzniku nadkritické míry systémového rizika podjatosti) byly v řízení přezkoumány nadřízenými orgány, vůči kterým žádná námitka podjatosti nebyla vznesena (např. zmíněné stanovisko orgánu ochrany přírody bylo potvrzeno závazným stanoviskem žalovaného ze dne 19. 6. 2019, č. j. X). Městský úřad Zábřeh činil i jiné procesní úkony, např. vedení ústního jednání, avšak žalobce a) nikterak konkrétně nenamítal, proč by např. právě tento spíše rutinní úkon či jiný procesní úkon realizovaný správním orgánem, u kterého existovaly pochybnosti stran systémového rizika podjatosti, mohl mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Námitka není důvodná.

K povinnosti předložit plánovací smlouvou

64. Podle § 88 stavebního zákona platí, že *stavební úřad územní řízení přeruší, kromě důvodů uvedených ve správním řádu, také v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy.*
65. Žalovaný k této námitce uvedl, že plánovací smlouva je smlouva mezi obcí (krajem) a žadatelem o vydání územního rozhodnutí o vybudování nové nebo o úpravách stávající veřejné infrastruktury. Obsahem této plánovací smlouvy jsou závazky žadatele na vybudování potřebné infrastruktury, resp. jeho věcný nebo finanční podíl. Plánovací smlouva se tedy předkládá v případech, kdy k realizaci podaného návrhu je nutné vybudování potřebné veřejné infrastruktury, která není předmětem podané žádosti a bez jejíhož povolení by nebylo možné předmětnou stavbu povolit, protože by nesplňovala požadavky podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, kdy musí být stavby podle druhu a potřeby napojeny na vodní zdroj nebo vodovod pro veřejnou potřebu a rozvod vody pro hašení požárů a zařízení pro zneškodňování odpadních vod, sítě potřebných energií a na sítě elektronických komunikací. V daném případě potřebné napojení na dopravní a technickou infrastrukturu sice není přímo součástí podané žádosti o umístění daného záměru, nicméně vybudování této potřebné infrastruktury pro průmyslovou zónu, ve které má být realizován posuzovaný záměr, bylo již zajištěno rozhodnutím pod sp. zn. - Žák 147/2009, ze dne 8. 9. 2009, o umístění stavby pod názvem – *Průmyslová zóna Leštinská – Zábřeh*, které nabylo právní moci dne 2. 8. 2013. Stavební povolení na stavební objekty SO 101 Cyklostezka, SO 01 Veřejné osvětlení bylo vydáno pod č.j. 2016/1877/DO-MUZB-14, dne 23. 1. 2017, které nabylo právní moci dne 25. 2. 2017. Současně stavební úřad v podmínkách napadeného rozhodnutí stanovil, že uvedená technická a dopravní infrastruktura musí být realizována před uvedením stavby papírny do trvalého provozu. Předmětem zmíněného územního rozhodnutí je příprava území pro vybudování průmyslové zóny, ve které se má stavba papírny nacházet. Jedná se o vybudování nových komunikací a chodníků, napojených na stávající silnici Leštinská, vybudování cyklostezky a připojení zóny k sítím, kdy jde o přivedení inženýrských sítí, popřípadě provedení přeložek některých stávajících sítí. Předmětem stavebního povolení jsou pak stavební objekty umístěné zmíněným územním rozhodnutím, které byly již také provedeny. Předmětné územní rozhodnutí o umístění stavby pod názvem *Průmyslová zóna Leštinská – Zábřeh* zabezpečuje napojení na dopravní a technickou infrastrukturu potřebou pro vybudování nyní posuzovaného záměru. Požadavek na předložení plánovací smlouvy k vybudování veřejné technické a dopravní infrastruktury tak nemá oporu v zákoně a byl by neoprávněný (str. 57 až 59 napadeného rozhodnutí).
66. Krajský soud předně uvádí, že plánovací smlouva dle § 88 stavebního zákona (srov. stejně tak § 66 odst. 2 stavebního zákona) je smlouva, kterou uzavírá žadatel a příslušná obec či kraj [srov. přílohu č. 13 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006]. Jak správně uvedl žalovaný, jejím smyslem je zajistit, aby byl záměr napojen na potřebnou veřejnou infrastrukturu. Krajskému soudu není zřejmé, jak by se případný nezákonný postup žalovaného ohledně plánovací smlouvy mohl dotknout práv žalobců b) až e), resp. práv, které jsou oprávněni hájit (viz výše). Tito žalobci pouze poukazují na porušení § 88 stavebního zákona, aniž by porušení tohoto ustanovení spojily se zásahem do svých práv (srov. rozsudek ze dne 22. 10. 2024, č. j. 4 As 303/2023-33, odst. 39 a 41). Jejich námitkami se proto soud věcně zabývat z důvodu absence aktivní věcné legitimace k této námitce.

67. Konkrétní zásah do právní sféry netvrdí ani žalobce a), který je obcí, na jejímž území se má záměr nacházet. Krajský soud rozhodně není oprávněn domýšlet za žalobce jeho námitky, nicméně, uzavírá-li se plánovací smlouva zpravidla s obcí (s účinností od 1. 1. 2013 umožňoval stavební zákon vedle předložení plánovací smlouvy také smlouvu s jiným vlastníkem veřejné dopravní a technické infrastruktury), je zřejmé, že se žalobce a), na jehož území se bude záměr nacházet, může uvedená námitka nějakým způsobem dotknout na právech, které je oprávněn hájit. Proto se soud zabýval pouze námitkou, kterou vznesl žalobce a), a to v té míře obecnosti, v jaké ji tento žalobce uplatnil.
68. Jak již soud uvedl výše, smyslem plánovací smlouvy dle § 88 stavebního zákona je zajistit, aby byl záměr napojen na potřebnou veřejnou infrastrukturu. Její vybudování dle žalovaného zajišťuje územní rozhodnutí o umístění stavby pod názvem *Průmyslová zóna Leštinská – Zábřeh*. To se ostatně projevilo ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu, který podmínil své rozhodnutí tím, že před uvedením stavby papírny do trvalého provozu musí být realizována technická a dopravní infrastruktura průmyslové zóny na základě zmíněného územního rozhodnutí (podmínka č. 10 rozhodnutí stavebního úřadu). Z hlediska materiálního dle názoru soudu tato podmínka zajišťuje, že stavba papírny nebude provozována, aniž by byla zajištěna potřebná infrastruktura. Žalobce a) tuto skutečnost zpochybňuje velmi obecně, kdy toliko tvrdí, že předmětné územní rozhodnutí neřeší všechny okruhy problémů. Jaké konkrétní problémy neřeší a zejména jak se chybějící problémy projeví v právní sféře žalobce a), již ale žalobce a) neuvedl a není úkolem soudu domýšlet jeho argumentaci. Proto soud posoudil námitku žalobce a) jako nedůvodnou.

K rozporu záměru se ZÚR

69. Stejně jako v případě namítaného rozporu s ÚP Zábřeh po změně č. 1, jsou dle názoru soudu tuto námitku oprávněni vznést žalobci b) až e) protože se týká ochrany ovzduší, jehož kvalita, je dle žalobců v lokalitě už tak zhoršena.
70. Stavba papírny má být v rozporu s bodem 5.4.1.5 ZÚR, který stanoví: *Nenavrhovat plochy pro umístování nových, zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší [...] v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší.*
71. Podle § 54 odst. 5 stavebního zákona platí, že *obec je povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.*
72. Žalovaný k této námitce uvedl, že citovaný regulativ se vztahuje k vytváření nových územních plánů, resp. jejich změn. Za nové plochy ve smyslu citovaného regulativu nelze považovat ty plochy, které jsou již schválenými územně plánovacími dokumentacemi obcí vymezeny. Plocha pro výrobu a skladování, ve které má být umístěna stavba papírny, byla vymezena již Územním plánem sídelního útvaru Zábřeh, vydaným jako Obecně závazná vyhláška města Zábřeh pod č. 1/1997 o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Zábřeh, která nabyla účinnosti dne 16. 5. 1997. Jednalo se o jeden z 13 urbanistických obvodů, tj. obvod 6. Leštinská, území pro výrobu – průmyslové areály, s dominantní činností pro průmyslové areály. Tato plocha byla poté převzata do nového ÚP Zábřeh, který nabyl účinnosti dne 24. 5. 2010, a který dané území řeší jako plochy pro výrobu a skladování (V), plocha Z-V2. V žádném případě se tak nejedná o územním plánem nově vymezenou plochu (str. 56 napadeného rozhodnutí).

73. Dále žalovaný označil námitku za nedůvodnou s odkazem na závazná stanoviska dotčených orgánů stran umístění stacionárních zdrojů znečištění. Na jejich základě dospěl žalovaný k závěru, že budou užity nejlepší dostupné technologie a realizována kompenzační opatření (str. 56 napadeného rozhodnutí).
74. Krajský soud nesouhlasí s žalobci, že by citovaný regulativ pojednával o umísťování nových zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší. Citovaný regulativ dle jeho výslovného znění zakazuje navrhovat plochy pro umísťování nových, zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší. Žalovaný dospěl k závěru, že se předmětný regulativ vztahuje k vytváření nových územních plánů, resp. jejich změn, které by měly spočívat ve vytvoření takových ploch. Žalovaný dále poukázal na to, že se citovaný regulativ nemůže vztahovat na plochy již vymezené a že nyní řešená plocha byla vymezena již v roce 1997.
75. Nutno říci, že vůči této stěžejní úvaze ohledně časové použitelnosti citovaného regulativu žalobci nevznikli žádnou konkrétní námitku, nýbrž jen opakovali, že stavba papírny je zvláště velkým zdrojem znečištění, že město Zábřeh je místem se zhoršenou kvalitou ovzduší, že ÚP Zábřeh po změně č. 1 o této problematice mlčí, a proto se o rozpor jedná. Tato argumentace se však týká výhradně argumentace žalovaného, kterou vystavěl na závazných stanoviscích dotčených orgánů stran umístění stacionárních zdrojů znečištění, která byla samostatným důvodem, pro který nebyl shledán rozpor stavby papírny se ZÚR.
76. Z tohoto důvodu se tak krajský soud věcně úvahou žalovaného týkající se časové použitelnosti ZÚR nemůže zabývat a jelikož je popsána úvaha žalovaného samostatným důvodem, pro který nemůže být záměr rozporný se ZÚR (což výslovně žalovaný uvedl na str. 56 napadeného rozhodnutí), nezbyvá krajskému soudu než označit námitku žalobců b) až e) jako nedůvodnou. Proto nemá význam zabývat se věcně ani částí argumentace žalovaného odkazující na hodnocení shora uvedených dotčených orgánů.
77. Pro úplnost však lze uvést, že i NSS ve zrušujícím rozsudku uvedl v odst. 24, že *ani nadřazená územně plánovací dokumentace nežadá, aby územní plán zakazoval určité typy provozů tam, kde byly dosud povoleny*.

Ke kolizi stavby papírny se stavbou společnosti E. s. Zábřeh, s.r.o.

78. Žalovaný na str. 86 napadeného rozhodnutí uvedl, že předmětná námitka přesahuje zájmy, které jsou oprávněni žalobci b) až e) hájit, proto je z jejich strany nepřípustná. S tím se krajský soud plně ztotožňuje. Předmětná námitka ze stejného důvodu nemůže být ze strany zmíněných žalobců úspěšná ani v soudním řízení správním (viz výše). Jediným, kdo mohl tuto námitku vznést byla společnost E. s. Zábřeh, s.r.o., která však mezi žalobci není. Námitka není důvodná.

K nesplnění podmínek závazného stanoviska EIA č. 14, 17 a 25

79. Podle názoru krajského soudu není k této námitce ani částečně aktivně legitimován žalobce e). Netvrdí totiž, jakým způsobem se nesplnění jakékoliv z uvedených podmínek dotýká práv, které je oprávněn hájit a soudu to ani ze samotné podstaty námitek nevyplyvá.
80. Dotčené podmínky jsou uvedeny v části závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015, ve které jsou vymezeny podmínky *Pro období přípravy záměru*.
81. Podmínka č. 14 zní: *V rámci projektu pro stavební povolení navrhnout výsadbu vhodné zeleně v maximálním technicky možném rozsahu po obvodu areálu i uvnitř kolem vybraných objektů*

za účelem odstínění hlukových emisí. Dále bude navrženo protažení protihlukové stěny (SO 010) v jihovýchodním směru až před areál městské ČOV za účelem snížení hlukové zátěže lokality Ráječek ve vztahu k vlivu městské ČOV.

82. Podmínka č. 17 zní: *Urbanistické řešení záměru a architektonické řešení stavebních objektů i konečné terénní úpravy včetně rozsahu a druhů výsadby vegetace budou řešeny s cílem zohlednění minimalizace vlivu záměru na krajinný ráz, zejména pak se zvláštním zřetelem vůči lokalitě Ráječek.*
83. Podmínka č. 25 zní: *V rámci následné projektové dokumentace bude zpracován projekt ozelenění areálu závodu a jeho okolí s využitím vhodných druhů vegetace a s cílem zajištění maximálního urbanistického souladu s okolím lokality záměru maximálního omezení emisí TZL a sekundární prašnosti a vytvoření protihlukové bariéry ve směru nejbližší obytné zástavby. Dále bude tento projekt vhodným způsobem zohledňovat podle územně plánovací dokumentace plánované řešení vzniku zeleného lemu podél řeky Moravská Sázava a místního biocentra u městské ČOV. Projekt bude zohledňovat vlastnické vztahy k pozemkům navrženým k ozelenění a bude sloužit jako podklad pro dohodu o financování ozelenění společností W. CZ, a.s. na pozemcích cizích vlastníků. Projekt bude projednán s dotčenými obyvateli lokality Ráječek a předložen ke schválení v rámci procesu IPPC.*
84. Žalovaný k této námitce s odkazem na vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 24. 5. 2017 uvedl, že projektová dokumentace byla rozšířena o mimo areálovou zeleň na pozemcích osoby zúčastněné na řízení. Rozšíření představuje pás stromů a keřů včetně oplocení na pozemku p. č. XX a plošnou výsadbu stromů a keřů včetně oplocení na parc. č. XY oba v kat. území Zábřeh na Moravě. Lokalita Ráječek je oddělena od stavby papírny protihlukovou zdí, která je v návrhu ze strany od Ráječku osazena popínavými rostlinami. Urbanistické řešení a další požadavky podle této podmínky je zpracováno podle vyhlášky č. 503/2006. V souladu s požadavky na krajinný ráz bude v dalších stupních projektové přípravy záměru řešena také barevnost fasád výrobních hal. Plochy pro zeleň v areálu jsou vyznačeny v koordinační situaci stavby, druhové složení je popsáno v dokumentaci. Na základě Studie mimo areálového ozelenění (která je součástí dokladové části dokumentace) byla dokumentace rozšířena o mimo areálovou zeleň na vlastních pozemcích osoby zúčastněné na řízení, a to konkrétně pás stromů a keřů včetně oplocení na pozemku p. č. XX a plošnou výsadbu stromů a keřů včetně oplocení na p. č. XY. Toto řešení bude podle znění podmínky č. 25 závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015 předmětem schvalování v rámci procesu IPPC. Dále žalovaný uvedl, že realizace ozelenění byla navržena v maximálním možném rozsahu na pozemcích, na které osoba zúčastněná předložila budoucí kupní smlouvy, protože žádné dohody o realizaci a financování ozelenění na pozemcích cizích vlastníků se jí nepodařilo uzavřít. Šířka pozemku parc. č. XX je omezena z jižní strany obslužnou komunikací využívanou správou Povodí Moravy, s.p. a ze severní strany ochranným pásmem plánované přeložky VN v rámci stavby *Průmyslová zóna Leštinská – Zábřeh*. Zeleň uvnitř areálu závodu i mimo areálová zeleň jsou vyznačeny ve výkresové dokumentaci, která je dostatečná pro vydání územního rozhodnutí (podmínky č. 17 a 25). Navrhované plochy zeleně uvnitř areálu osoby zúčastněné na řízení nejsou menší, než byly navrženy v dokumentaci na jejímž základě bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA ze dne 29. 2. 2008 a v průběhu územního řízení se nezměnily. Závěrem žalovaný uvedl, že projekt bude předložen ke schválení v rámci procesu IPPC, tudíž jeho konkrétní řešení bude teprve schvalováno, a to v procesu vydání integrovaného povolení (str. 82 a 83 napadeného rozhodnutí).

85. Žalobci vnímají pojmy užívané v citovaných podmínkách (*maximální urbanistický soulad s okolím, maximální omezení emisí TZL, účinnou protihlukovou bariéru*) jako jasné definované cíle, kterých mělo být citovanými podmínkami dosaženo. Tak tomu ale není. Z textu jednotlivých podmínek jako celku vyplývá, že úkolem osoby zúčastněné bylo v obecné rovině nelézt řešení, které v maximální možné míře vytvoří urbanistický soulad záměru s okolím, v maximální možné míře omezí emise TZL a v maximální možné míře vytvoří protihlukovou bariéru. Není tedy pravdou, že by závazné stanovisko EIA ze dne 18. 5. 2015 definovalo zcela konkrétní cíle.
86. Citované podmínky do závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015 zaneslo Ministerstvo životního prostředí. Žalovaný námitku žalobců vypořádal s odkazem na sdělení tohoto správního orgánu, který projektovou dokumentaci, resp. její část zabývající se splněním citovaných podmínek, shledal dostatečnou pro vydání územního rozhodnutí. Pokud tedy s navrženým řešením pro účely územního řízení souhlasí správní orgán, který podmínky vznesl, nemá tomu krajský soud co vytknout.
87. Dále krajský soud poukazuje na to, že v územním řízení se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů, řádně uplatněné námitky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. V případě stavebního řízení se pak jedná o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány (§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Ve stavebním řízení se stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí. Uvedené rozlišení nicméně není absolutní, neboť úplná koncentrace rozhodování o všech námitkách týkajících se vlivu stavby (včetně vlivů přípravy, provádění a provozu stavby) na životní prostředí do územního řízení není reálně možná a v případě velkých staveb k ní obvykle nedochází. O některých námitkách týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. z oblasti ochrany životního prostředí) bývá v územním řízení rozhodnuto způsobem odpovídajícím míře obecnosti a povaze takového rozhodnutí, tedy tak, že se do územního rozhodnutí mimo jiné včlení podmínky, jimiž se zpravidla uloží žadateli, aby pro navazující povolovací řízení předložil podrobnější dokumentaci (event. odsouhlasenou příslušným dotčeným orgánem), studie, posudky apod. Konkrétní vyústění námitky se tedy z územního řízení přenáší až do řízení stavebního. Především pak samotné stavební povolení podle § 115 odst. 1 stavebního zákona stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2022, č. j. 8 As 130/2022-60, odst. 14 a 15). Rovněž v řízení o vydání integrovaného povolení je zkoumán vliv záměru na zdraví člověka a životní prostředí [srov. § 13 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů].
88. Podmínka č. 14 má být dle jejího výslovného znění splněna v projektové dokumentaci pro stavební povolení. Dle podmínky č. 25 měl být projekt ozelenění vytvořen a projednán s obyvateli lokality Ráječek (což se dle napadeného rozhodnutí stalo a žalobci to nezpochybnili). Schválen má být tento projekt až v řízení o vydání integrovaného povolení. S ohledem na uvedené není rozporné se stavebním zákonem, že se správní orgány v územním řízení zabývaly splněním podmínek ozelenění v obecné rovině a podrobněji se jím budou zabývat v dalších řízeních.

89. Také urbanistické řešení záměru a jeho vliv na krajinný ráz byly v řízení posuzovány. Konkrétně bylo vydáno Městským úřadem Zábřeh závazné stanovisko ze dne 9. 11. 2009, č. j. 2009/1694/ZP-MUZB týkající se zásahu do krajinného rázu a významných krajinných prvků, které bylo potvrzeno závazným stanoviskem žalovaného ze dne 19. 6. 2019, č. j. X. Z jejich obsahu vyplývá, že dotčené orgány zvážily i připravované ozelenění stavby papírny. Také ze sdělení Městského úřadu Zábřeh ze dne 2. 5. 2017 vyplývá, že záměr nebude mít podstatný vliv na krajinný ráz. Vůči těmto odborným podkladům žalobci žádné konkrétní námitky nevznegli.

K nezákonnosti stanoviska EIA a tzv. verifikačního stanoviska

90. Podle názoru soudu je k této námitce aktivně legitimován toliko žalobce b), který je oprávněn vznášet námitky týkající se ochrany životního prostředí. Zbylí žalobci by byli oprávněni hájit veřejný zájem, kterým nepochybně je i zájem na ochraně životního prostředí, ale to by museli tvrdit konkrétní propojení mezi chráněným veřejným zájmem a dopadem do svých vlastních práv (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2024, č. j. 7 As 97/2023-100, odst. 14). Takové tvrzení však žalobci c) až e) neuvedli.
91. Podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. platí, že *u stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydá příslušný úřad na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Příslušný úřad v závazném stanovisku podle věty první zároveň stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Závazné stanovisko podle věty první se vydává pro rozhodnutí v navazujícím řízení vydávané po nabytí účinnosti tohoto zákona; toto závazné stanovisko se použije i pro rozhodnutí v dalších navazujících řízeních. Pokud příslušný úřad vydává také závazné stanovisko podle § 9a odst. 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze oba postupy spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.*
92. Podle § 149 odst. 1 správního řádu platí, že *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Tentýž předpis od 1. 1. 2018 v odst. 2 téhož ustanovení stanoví, že závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Nutno dodat, že do 31. 12. 2017 nebyly vůbec upraveny formální ani obsahové náležitosti závazných stanovisek. Nicméně judikatura za použití § 154 správního řádu dovodila, že by měly alespoň v obecné rovině obsahovat náležitosti odpovídající rozhodnutí, zejména pak*

pokud jde o odůvodnění závěru stanoviska (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).

93. Krajský soud uvádí, že závazné stanovisko EIA ze dne 18. 5. 2015 bylo vydáno Ministerstvem životního prostředí a jedná se o závazné stanovisko dle shora citovaného ustanovení. V tomto stanovisku ministerstvo uvedlo výčet podkladů, na jejichž základě zjistilo, že od vydání stanoviska EIA ze dne 29. 2. 2008 nedošlo k významným změnám realizace záměru a podmínek v dotčeném území. Dále se z odůvodnění závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015 podává, že ministerstvo uvedlo podmínky, které byly vypuštěny a stručně uvedlo, z jakého důvodu.
94. Odůvodnění závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015 je vskutku stručné, nicméně žalobce b) zcela opomíjí, že Ministerstvo životního prostředí ve sdělení ze dne 24. 5. 2017 reagovalo na námitky účastníků [mj. žalobců b) a e)], přičemž argumenty v tomto sdělení obsažené sloužily správním orgánům jako podklad pro rozhodnutí. Tímto způsobem tak ministerstvo v podstatě doplnilo odůvodnění svého stanoviska ze dne 18. 5. 2015. Navíc závazné stanovisko EIA ze dne 18. 5. 2015 bylo částečně změněno a částečně potvrzeno závazným stanoviskem ministra životního prostředí ze dne 3. 9. 2019, který jednak obecně přezkoumal závazné stanovisko EIA ze dne 18. 5. 2015 a dále vypořádal mj. námitky žalobců b) až e). Tím rovněž jeho odůvodnění doplnil. V rámci toho se mj. ministr s odkazem na sdělení Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 12. 2015 zabýval námitkou žalobců, že došlo k rozšíření záměru s výrazně negativními vlivy na okolí a uvedl, že nedošlo k žádným změnám, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pak nedošlo k navýšení kapacity a rozsahu záměru nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Žalobce b) tak ve své námitce vůbec nezohlednil celý průběh správního řízení.
95. S ohledem na uvedené proto krajský soud nemůže přisvědčit námitce žalobce b) stran nedostatečného odůvodnění závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015.
96. Podle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platilo, že *nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení předloží oznamovatel příslušnému úřadu dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Příslušný úřad ověří na základě oznámení o zahájení řízení zasláného tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr a vydá nesouhlasné závazné stanovisko, jestliže došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Tyto změny jsou předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. f). Jestliže nedošlo ke změnám záměru podle věty druhé, příslušný úřad závazné stanovisko nevydává. Nesouhlasné závazné stanovisko může příslušný úřad vydat také tehdy, pokud dokumentace podle věty první nebyla předána včas nebo pokud popis případných změn není úplný.*
97. Ministerstvo životního prostředí na základě citovaného ustanovení ve sdělení ze dne 7. 12. 2015 uvedlo, že dle dokumentace pro územní řízení, popisu změn projektu oproti posouzenému záměru, srovnávací tabulky parametrů a popisu splnění podmínek stanoviska EIA, dospělo k závěru, že nedošlo ke změnám oproti posouzenému záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pak nedošlo k navýšení kapacity a rozsahu záměru nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání.

98. Z citovaného ustanovení § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyplývá, že nesouhlasné závazné stanovisko příslušný orgán vydá tehdy, pokud dojde ke změnám záměru. Musí se však jednat o takové změny, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání.
99. Žalobce b) sice poukazuje na změny, které dle něj nastaly od roku 2008, ale jen velmi nekonkrétně. Údajnou změnou trasy přivaděče se zabýval v přezkumném závazném stanovisku ze dne 3. 9. 2019 ministr životního prostředí a neshledal ji podstatnou. Žalobce b) sice poukazuje na změnu trasy přivaděče a souvisejícího objektu pro odběr vody a vypouštění odpadních vod, avšak nijak nespecifikuje, z jakých konkrétních důvodů může mít tato změna vliv na životní prostředí. Žalobce b) sice poukázal na zásah do biotopu mihule potoční. Zásah do jejího biotopu však byl předmětem hodnocení již v rámci závazného stanoviska EIA z 29. 2. 2008 (srov. posudek z listopadu 2007). Žalobce b) tedy nespecifikoval rozdíl oproti posuzovanému stavu, resp. netvrdí, proč samotná změna trasy přivaděče a s ní související změna umístění objektu pro odběr vody a vypouštění odpadních vod má sama o sobě natolik zásadní význam, že by měla být znovu posouzena z hlediska vlivu na životní prostředí dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajskému soudu není zřejmé, jaké terénní úpravy měl žalobci b) na mysli. Konkrétněji je totiž neidentifikoval. Krajský soud není oprávněn za žalobce domýšlet jeho námítky. Pokud snad měl na mysli terénní úpravy povolené v rámci záměru nazvaného *Terénní úpravy – revitalizační opatření Rakovec v k.ú. Zábřeh na Moravě*, pak ty jsou řešeny v samostatném územním řízení. Námitka není důvodná.

K rozporu s Energetickou koncepcí Mikroregionu Zábřežsko

100. Žalovaný se předmětnou námitkou zabýval na str. 84 až 86 napadeného rozhodnutí a po zhodnocení obsahu předmětné koncepce dospěl k závěru, že se jedná toliko o informativní a koncepční dokument, který v rámci územního řízení není pro stavební úřad závazný.
101. Krajský soud považuje názor žalovaného za správný. Žádný právní předpis nestanoví, že by byly jakékoliv dokumenty svazku obcí včetně zmíněné energetické koncepce závazné pro rozhodování v území. Stavební úřad konkrétní záměr posuzuje z hledisek upravených v § 90 stavebního zákona, mezi které se soulad s koncepčními dokumenty svazků měst a obcí rozhodně nepatří. Námitka není důvodná.

K absenci údaje o minimální vzdálenosti od hranic pozemků a sousedních staveb

102. Podle § 9 odst. 1 písm. c) vyhlášky 503/2006 platí, že *rozhodnutí o umístění stavby kromě obecných náležitostí rozhodnutí a náležitostí stanovených v § 92 stavebního zákona obsahuje umístění stavby na pozemku, zejména minimální vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb*.
103. Krajský soud musí na tomto místě připomenout, že ve správním soudnictví soud poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům osob, proto je žalobce zásadně oprávněn namítat pouze ty skutečnosti, které se dotýkají jeho právní sféry (blíže viz výše).
104. Krajskému soudu není zřejmé, jak konkrétně se tvrzené nedostatky stran zakreslení odstupových vzdáleností od hranic pozemků a sousedních stav dotýkají práv žalobců b) až e). Žalobci toliko konstatují: *Přitom se má jednat o zábor pozemků žalobce, a proto by mělo být nepochybné jaká část má být zabrána*. Krajskému soudu z této formulace ani z jiné části žaloby

není zřejmé, kterého z žalobců se má zábor týkat a o jaký pozemek se má jednat. To neosvětluje ani blíže neurčený odkaz na *sporné části pozemků*. Žalobci b) až e) ani netvrdí, že by vlastnili pozemek či stavbu, která bezprostředně sousedí s posuzovaným záměrem, a proto je pro ně přesné umístění stavby zásadní (např. z důvodu dodržení odstupových vzdáleností).

105. S ohledem na uvedené se krajský soud námitkou věcně nebude zabývat, protože i kdyby byla důvodná, nemohla by vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

K přístupnosti „ostrovního“ pozemku osoby zúčastněné

106. Krajskému soudu není z žaloby vůbec zřejmé, o jaký pozemek osoby zúčastněné se má jednat. Proto se uvedenou námitkou nemůže ani blíže zabývat. Soud není oprávněn domýšlet za žalobce b) až e) jejich argumentaci. Navíc z žalobní argumentace vyplývá, že pozemky obklopující tento neznámý *ostrovní* pozemek nejsou ve vlastnictví žalobců b) až e). Není tak zřejmé, jak se tato námitka týká práv těchto žalobců.

K nebezpečnosti betonové zdi v záplavovém území

107. Stavební úřad se ve svém rozhodnutí zabýval námitkou, dle níž by protihluková stěna mohla zvýšit riziko zaplavení pro pravou stranu břehu Moravské Sázavy. Stavební úřad k tomu uvedl, že dle přílohy č. 8 dokumentace o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 3. 11. 2006 vydané Povodím Moravy, vyjmutím zájmového území vně železniční vlečky ze záplavového území nedojde k ovlivnění odtokových poměrů. Stavební úřad rovněž poukázal na to, že v rámci vydání integrovaného povolení na záměr bude vydán souhlas ke stavbě dle § 17 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž dle stavebního úřadu bylo vyhověno podmínkám uvedeným v opatření obecné povahy, kterým byla vymezena záplavová území (str. 87 rozhodnutí stavebního úřadu).
108. Nelze tedy souhlasit s žalobci b) až e), že by se stavební úřad s námitkou nevypořádal. Žádné konkrétní námitky vůči způsobu, jakým byla námitka žalobců posouzena, nebyly vzneseny. Proto nezbyvá než konstatovat, že námitka není důvodná.
109. Navíc z textu námitky tak, jak byla vznesena žalobcem e), není zřejmé, jak se jej dotýká na jeho právech, resp. právech, které je oprávněn hájit. Již jen proto nemůže být vůči žalobci e) důvodná.

K dodržení podmínky č. 26 stanoviska EIA

110. Předně krajský soud uvádí, že předmětná námitka zjevně směřuje k ochraně životního prostředí, konkrétně k ochraně vodního toku Morava. Žalobci c) až e) netvrdí, jak se namítané nesplnění této podmínky dotýká jejich právní sféry (viz výše judikatura k aktivní věcné legitimaci) a není to zřejmé ani krajskému soudu. Proto lze konstatovat, že tito žalobci nejsou ve vztahu k této námitce aktivně legitimováni. Námitka je tak přípustná jen v případě žalobce b).
111. Podmínka č. 26 závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015 stanovená pro období přípravy záměru zní: *V rámci další projektové přípravy zajistit zpracování odborného stanoviska od AOPK ČR Olomouc k záměru a jeho vlivu na vodní společenstvo ve vodním toku Morava a toto stanovisko doložit v rámci následných správních řízení*. Tato podmínka byla obsažena již v závazném stanovisku EIA ze dne 29. 2. 2008 jako podmínka č. 36 a byla obsažena mezi podmínkami pro období přípravy záměru.

112. Odůvodnění této podmínky lze nalézt na str. 28 závazného stanoviska EIA ze dne 29. 2. 2008, kde se k námitce AOPK uvádí: *Z pohledu předchozích vypořádání, týkajících se vlivů na ovzduší a tok Moravy nelze jednoznačně označit hodnocení zpracované RNDr. H. za nedostatečně zpracované. Přes uvedené zpracovatel posudku záměru chce vyhovět požadavku Českého rybářského svazu a navrhuje zpracování odborného stanoviska od AOPK ČR Olomouc v rámci následující přípravy záměru, a to z důvodu:*
- *vliv záměru na přírodu a ekosystémy bude znovu posuzován v územním řízení v souladu s § 90 stavebního zákona,*
 - *vzhledem k deklarovaným nevýznamným vlivům na ovzduší, tok Moravy i dopravu v oblasti obce Leština, lze předběžně předpokládat, že AOPK ČR ve svém posudku nebude hodnotit vliv záměru na okolní ekosystémy jako nepřijatelný a tyto ekosystémy v jejich existenci ohrožující.*
113. Krajský soud uvádí, že tato podmínka je uvedena v části podmínek označených jako *Pro období přípravy záměru* (další části jsou *Pro období výstavby záměru*, *Pro období provozu záměru* a *Pro období přípravy, výstavby a provozu záměru*). Z toho lze usoudit pouze to, že se jedná o podmínku, která musí být splněna v procesu schvalování záměru. Samotná podmínka uvádí, že stanovisko AOPK má být vypracováno *v rámci další přípravy projektu a předloženo v rámci následných správních řízení*.
114. Následná správní řízení nebyla předně v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí definována (ve znění účinném ke dni zpracování závazného stanoviska EIA ze dne 29. 2. 2008, ve kterém se tato podmínka prvně objevila). Jejich pozdější definice obsažená v § 3 písm. g) téhož zákona (ve znění od 1. 11. 2017) za toto řízení považuje jak územní řízení, tak stavební řízení, resp. řízení o vydání integrovaného povolení. Ani tato skutečnost jednoznačně nevymezuje řízení, ve kterém měl být posudek AOPK předložen. Nicméně z ostatních podmínek uvedených pod č. 1 až 29 lze vysledovat, že pokud má být konkrétní podmínka splněna ve stavebním řízení nebo v řízení o vydání integrovaného povolení, je to v příslušné podmínce uvedeno (např. podmínky č. 1, 6, 9, 12, 22, 27 a 28). Přímo z textu podmínky tedy nelze dovodit, že by měl být posudek AOPK zabývající se vlivem záměru na vodní společenstvo ve vodním toku Morava doložen až ve stavebním řízení, resp. v řízení o vydání integrovaného povolení, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení.
115. Vliv záměru na zájmy chráněné zvláštními zákony (tedy nepochybně i na vodní toky) se vždy zkoumá v územním řízení dle § 90 písm. e) stavebního zákona. Jakkoliv ke zkoumání vlivu záměru na zájmy chráněné zvláštními zákony může dojít také ve stavebním řízení (viz výše judikatura uvedená u hodnocení námítky stran splnění jiných podmínek závazného stanoviska EIA), resp. určitě k němu dojde v řízení o vydání integrovaného povolení, z výše citované části odůvodnění závazného stanoviska EIA ze dne 29. 2. 2008 vyplývá, že sporná podmínka byla do stanoviska přijata i s ohledem na to, že bude v územním řízení znovu posuzován vliv záměru na přírodu. Jinými slovy posudek AOPK měl být předložen jako podklad do územního řízení, ve kterém se měl vliv záměru na přírodu zkoumat. Jakkoliv tento podklad najde své místo také v řízení o vydání integrovaného povolení, z citované části odůvodnění lze jednoznačně usoudit, že měl být zpracován již před vydáním územního rozhodnutí a sloužit jako podklad pro vydání územního rozhodnutí. Tento závěr potvrzuje také znění projektové dokumentace předložené osobou zúčastněnou na řízení, která ve vztahu k této podmínce uvádí: *Konzultace na AOPK ČR Olomouc proběhly a stanovisko bude dokladováno k žádosti o vydání územního rozhodnutí* (A. Úvodní údaje. B. Průvodní zpráva, str. 12). Krajský soud si ve správním spisu ověřil, že zmíněný posudek AOPK osoba

zúčastněná nedoložila a nesplnila tak podmínku závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015. Námitka žalobce b) je proto důvodná.

116. Krajský soud souhlasí s osobou zúčastněnou na řízení v tom, že jako podklad pro závazné stanovisko EIA bylo provedeno biologické hodnocení zpracované RNDr. H., avšak i přesto Ministerstvo životního prostředí výše citovanou podmínku do závazného stanoviska EIA včlenilo. Ze str. 28 závazného stanoviska EIA ze dne 29. 2. 2008 vyplývá, že důvodem bylo mj. to, že AOPK měla k tomuto posudku připomínky. Absence posudku AOPK tedy nemůže být zhojena tím, že biologické hodnocení provedl již RNDr. H. Skutečnost, že ve věci vydaly správní orgány rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů dle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemá pro věc význam. Rozhodnutí se týká toliko zvláště chráněných druhů. Posudek AOPK se měl týkat vlivu na vodní společenstvo. Navíc závazné stanovisko EIA s posudkem AOPK počítalo vedle rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů dle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ke snížení hodnoty nemovitostí žalobců c), d) a e) a k narušení pohody jejich bydlení

117. Úvodem k této námitce krajský soud uvádí, že žalobce e) netvrdí, jakým způsobem bude zasažena jeho pohoda bydlení a jak se sníží hodnota jeho nemovitostí (netvrdí, že by v okolí vlastnil např. nemovitosti určené k bydlení, které by v důsledku záměru ztratily na hodnotě). Žalobce e) zjevně celou žalobu zkopíroval od žalobců b) až d), ale nepřipojil takřka žádná tvrzení stran zásahu do svých vlastních práv, resp. práv, které je oprávněn hájit [to dokresluje žaloba v části týkající se nyní řešené námítky, kde žalobce e) často používá množné číslo, a dokonce zanechal v textu žaloby označení žalobců tak, jak bylo provedeno v případě žaloby žalobců c) a d)]. Vůči žalobci e) námitky proto nemohou být posouzeny jako důvodné.
118. Žalovaný předně odkázal na rozhodnutí stavebního úřadu. Ten dospěl k závěru, že půdorysný rozměr, výška a hmota stavby papírny odpovídají prostředí, ve kterém se stavba nachází, tedy průmyslové zóně mimo zastavěnou oblast města, oddělené od nejbližší bytové zástavby železniční vlečkou, zeleným pásem a vodním tokem Moravská Sázava. Architektonické řešení stavebních objektů a jejich hmotové uspořádání vychází z technologicko – provozních podmínek a společně s využitím vegetace je navrženo tak, aby vliv této technologické stavby na krajinný ráz byl minimalizován a stavba neovlivňovala negativně bydlení a životního prostředí v navazujícím území, o čemž svědčí i kladná stanoviska orgánů hygieny a ochrany životního prostředí. Umístěním stavby a jejím následným provozem nebude nad přípustnou míru obtěžováno okolí ani bezpečnost a plynulost na přilehlých komunikacích. Vliv stavby na okolí nepřesahuje míru přiměřenou poměrům, neboť veškerá její technologie je zapouzdřená a konstrukce budov jsou navrženy tak, aby odpovídaly hygienickým požadavkům na ochranu před hlukem. Dotčené orgány na úseku péče o životní prostředí a ochrany veřejného zdraví vyslovily se stavbou z hlediska jimi chráněných veřejných zájmů souhlas. Vzájemné odstupy staveb splňují zejména požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické a požadavky na denní osvětlení a oslunění. Odstupy umožňují údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami (str. 44 a 45 rozhodnutí stavebního úřadu).
119. K namítanému snížení ceny nemovitostí žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v územním řízení se nehodnotí cena pozemku, ale posuzuje se záměr z hledisek stanovených

stavebním zákonem. Otázka vlivu stavby na cenu okolních pozemků byla vyřešena již v územně plánovací dokumentaci (str. 87 a 88 napadeného rozhodnutí).

120. Žalovaný k namítanému snížení pohody bydlení v napadeném rozhodnutí uvedl, že záměr je souladný s územně plánovací dokumentací a s požadavky dotčených orgánů. K hlukovým imisím a znečištění ovzduší žalovaný uvedl, že tyto okolnosti byly rovněž předmětem hodnocení dotčených orgánů a byly zkoumány také v procesu EIA. Jako vyhovující byly současně posouzeny i opatření snižujících negativní vlivy na okolní pozemky a stavby. Žalovaný proto odkázal na závazná stanoviska dotčených orgánů, v rámci kterých byl řádně vyhodnocen vliv záměru na okolní pozemky a stavby. Ve vztahu ke znečištění ovzduší uvedl, že nebyly splněny podmínky pro uložení kompenzačních opatření ve smyslu zákona o ochraně ovzduší (pro benzo[a]pyren nemá žádný ze zdrojů legislativně stanoven specifický emisní limit a není překračován imisní limit pro průměrnou roční koncentraci prachových částic PM₁₀). I přes uvedené je záměrem osoby zúčastněné kompenzační opatření realizovat, a to nad legislativní rámec (revitalizační opatření), a budou na daný záměr aplikovány nejlepší dostupné technologie (BAT). Dále žalovaný uvedl, že v řešeném území, a to v denní i noční dobu, nedochází k prokazatelné změně hladiny hluku oproti stávajícímu stavu, což je v souladu se zněním § 19 odst. 3 nařízení vlády č. 148/2006 Sb. (str. 88 až 90 napadeného rozhodnutí).
121. Podle § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“) platí, že *v souladu s cíli a úkoly územního plánování a s ohledem na souvislosti a charakter území je obecným požadavkem takové vymezování pozemků, stanovování podmínek jejich využívání a umísťování staveb na nich, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.*
122. Pojem kvalita prostředí obsažený v citovaném ustanovení je synonymem k pojmu pohoda bydlení obsaženému v dřívější právní úpravě (dnes již zrušené vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu). Kvalita prostředí je souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech. Správní orgán při tom musí zohlednit také subjektivní hlediska daná způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat, pokud z toho plynoucí nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS).
123. V rámci hodnocení námitek stran kvality prostředí se posuzují i soukromoprávní námitky vztahující se k imisím. Zásah do kvality prostředí nesmí překročit tzv. přípustnou míru, což je nutné zkoumat vždy ve vztahu ke konkrétnímu případu ohledem na místní poměry (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52). Minimální práh veřejnoprávní regulace hluku rozhodně nevyčerpává legitimní zájem vlastníků pozemků na rozumné kvalitě prostředí (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2024, č. j. 1 As 188/2023-88, odst. 44).

124. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by správní orgány posoudily námitku žalobců toliko ve vztahu k zákonným limitům. Především stavební úřad se zabýval místními poměry a zohlednil okolí stavby. Ve vztahu k nemovitosti žalobců c) a d) - tj. nejbližší obytné zástavbě, uvedl, že bude oddělena železniční vlečkou, zeleným pásem a vodním tokem Moravská Sázava. Navíc bude provedeno ozelenění stavby. Zabýval se také dalšími vlivy stavby a jejich přiměřeností na okolí a poukázal na význam plochy, ve které byla stavba papírny umístěna. Námitka žalobců přitom převážně spočívala v tom, že se správní orgány zabývaly pouze zákonnými limity a nikoliv tím, zda je stavba tyto limity splňující také přiměřená v daném místě. V tomto ohledu ale soud žalobcům c) a d) nemůže přisvědčit.
125. Krajský soud navíc z věcného hlediska sdílí závěr správních orgánů. Žalobci c) a d) v podané žalobě toliko poukazují na to, že stavba papírny je ohromným záměrem, který zkrátka bude produkovat nepřiměřené imise. Tuto skutečnost ale pouze konstatují. Žádnou konkrétní argumentaci, která by měla závěry správních orgánů vyvrátit, žalobci nepřinesli. Proto soud na hodnocení správních orgánů odkazuje.
126. Nad rámec toho lze doplnit, že stavba papírny byla umístěna v ploše *Výroby a skladování s hlavním využitím průmyslová výroba a skladování*. Průmyslovou výrobou se dle bodu 6.1 ÚP Zábřeh rozumí *bromadná tovární (velkosériová) výroba v plošně rozsáhlých areálech s rozvinutou vnitropodnikovou dopravou. Aktivita průmyslové výroby zpravidla vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí podle zvláštních předpisů* (srov. str. 47 napadeného rozhodnutí). Podle názoru soudu je nutné zohlednit, že se pozemky žalobců c) a d) nachází v blízkosti plochy s takovým způsobem využití, u které se (jak již naznačil NSS ve zrušujícím rozsudku) počítá se zvýšeným vlivem na okolí.
127. Žalobci c) a d) tak museli počítat s tím, že se podobný záměr v jejich okolí může realizovat. Citovaná část územního plánu svědčí o tom, že se v dané lokalitě počítá s rozsáhlými výrobními areály hromadné tovární výroby. Jakkoliv lze tedy žalobcům c) a d) přisvědčit v tom, že nyní řešený záměr dosahuje zásadních rozměrů, a že se v okolí patrně jiný podobně velký záměr dosud nevyskytuje, jeho přiměřenost je nutné posuzovat právě popsanou optikou a dle ní nepřiměřený není.
128. K námitce týkající se snížení hodnoty nemovitostí krajský soud předně uvádí, že z ustálené judikatury NSS (rozsudek ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145, vycházející z unesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) vyplývá, že má-li vlastník nemovitosti za to, že by určité využití okolního území (např. zástavbou určitého charakteru) mohlo způsobit snížení hodnoty jeho nemovitostí, musí si svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považuje pro sebe za přijatelnou. V rámci územního řízení a stavebního řízení je sice stavební úřad oprávněn a povinen posoudit námitku snížení tržní ceny sousedních nemovitostí, avšak činí tak jen z pozice nástrojů stavebního zákona, tedy zejména z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými dalšími předpisy (shodně též např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, č. j. 7 As 172/2017-29, či rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2011, č. j. 1 As 56/2011-133). NSS v uvedených rozsudcích též zdůraznil, že pokud byl účastník řízení přesvědčen o svém tvrzení o snížení tržní ceny, měl tuto újmu blíže specifikovat, zdůvodnit a doložit.
129. Správní orgány uvedenou námitku nepokládaly za důvodnou, neboť ji dle jejich názoru měli žalobci uplatnit při pořizování územně plánovací dokumentace. Soud se s tímto závěrem

ztotožňuje. Touto námitkou se mohly správní orgány zabývat jen prostřednictvím nástrojů stavebního zákona, přičemž jejich námitky, které by mohly mít vliv na hodnotu jejich nemovitostí, nebyly shledány důvodnými. Navíc žalobci nepředložili žádný důkaz, který by měl jejich tvrzení stran snížení hodnoty jejich nemovitostí prokázat.

130. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by měly správní orgány umožnit žalobcům, aby své námitky uplatnili cestou civilní žaloby dle § 89 odst. 5 stavebního zákona. Předmětné ustanovení stanoví, že *o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.*
131. Pravomoc stavebního úřadu k posuzování občanskoprávních námitek je dána § 89 odst. 5 větou druhou stavebního zákona. Z dikce samotného ustanovení vyplývá, že stavební úřad se snaží zajistit o námitkách předně dohodu mezi účastníky řízení a teprve druhotně rozhodne o námitce sám. Specifický postup předvídá stavební zákon u námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv, u které je stavební úřad povinen odkázat příslušného účastníka řízení na soud a stavební či jiné řízení přerušit. Námitky týkající se zhoršení tzv. kvality prostředí či snížení ceny okolních nemovitostí byl stavební úřad oprávněn posoudit a nebyl povinen odkázat žalobce c) a d) na soudní řízení (srov také rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 As 134/2015-48, odst. 27 až 30).
132. K námitce týkající se rozporu rozhodnutí s § 76 stavebního zákona krajský soud uvádí, že podle odst. 2 uvedeného ustanovení platí, že *každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, za tímto účelem si může vyžádat územně plánovací informaci, nejsou-li mu podmínky využití území a vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu známy.*
133. Povinnost být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb zakotvená v citovaném ustanovení nepředstavuje korektiv, za jehož použití by vlastníci sousedních pozemků a staveb mohli nárokovat, aby záměr žadatele o vydání územního rozhodnutí byl upraven v jejich zájmu výhodněji, než stanoví stavební zákon a jeho prováděcí právní předpisy, zejména obecné požadavky na využívání území (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, č. j. 30 A 22/2011-67, č. 2793/2013 Sb. NSS). Jinak řečeno, pokud konkrétní záměr splňuje veškeré zákonné požadavky, nelze na základě povinnosti být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb stavbu neumístit s odůvodněním, že by snad měla stát na jiném místě, v menším rozsahu apod. To vyplývá rovněž z § 92 odst. 2 stavebního zákona, který neupravuje možnost zamítnout žádost o vydání územního rozhodnutí z důvodu nešetrnosti k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Námitka není důvodná.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

134. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

135. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., který stanoví, že *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Žaloby žalobců a), c), d) a e) úspěšné nebyly, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Vůči nim toto právo vzniklo žalovanému, kterému však žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
136. Ve věci byl úspěšný se svou žalobou toliko žalobce b), kterému tak vůči žalovanému vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, které spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč [soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě nepovažuje soud za účelně vynaložený náklad, protože žalobce b) s ním nebyl úspěšný; ze stejného důvodu soud nepovažuje ani podání tohoto návrhu za účelně provedený úkon právní služby]. Dále spočívají v odměně advokáta za čtyři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby a podání dvou vyjádření v rámci řízení o kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon činí dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu a dále snížena o 20 % dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu 2 480 Kč, tj. celkem 9 920 Kč. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce b) paušální náhrada účelně vynaložených výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Tato náhrada náleží za jeden úkon právní služby bez ohledu na to, za kolik klientů je tento úkon činěn (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2018, č. j. 48 A 118/2016-200, bod 58 a judikaturu tam uvedenou). Soud proto přiznal žalobci b) paušální náhradu pouze ve výši odpovídající jeho části, tj. celkem ve výši 400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce b) plátcem DPH, náleží mu také náhrada za DPH ve výši 21 % počítaná z částky 10 320 Kč. Celkové náklady žalobce b) činí 15 487,20 Kč.
137. O náhradě nákladů řízení před krajským soudem v případě osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jí náklady měly vzniknout. V případě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení v řízení o kasační stížnosti je však situace odlišná. Osoba zúčastněná na řízení byla účastníkem řízení o kasační stížnosti, protože sama podala kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.) a byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná. Nicméně dle názoru soudu nelze řízení o kasační stížnosti vnímat izolovaně a je nutné přihlídnout k tomu, zda úspěch v rámci řízení o kasační stížnosti procesně trval také na konci řízení, podobně jako tomu je u účastníků řízení. Soud tedy přihlédl k tomu, že snaha osoby zúčastněné na řízení obhájit a podpořit napadené rozhodnutí nebyla úspěšná, proto jí náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **nelze** podat kasační stížnost. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu či je-li namítáno nesprávné řešení otázky, která dosud nebyla Nejvyšším správním soudem řešena – v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 29. listopadu 2024

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.