



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) město Zábřeh**, se sídlem Masarykovo náměstí 510/6, Zábřeh, zast. Mgr. Lukášem Rothanzlem, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, **b) Za zdravý Ráječek, z. s.**, se sídlem Říční 1669/1, Zábřeh, **c) Mgr. E. W.**, **d) Ing. arch. P. W.**, žalobci b), c) a d) zast. Mgr. Davidem Černým, advokátem se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, **e) obec Rájec**, se sídlem Rájec 98, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1491/40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **WANEMI CZ a. s.**, se sídlem Lidická 1005/23b, Brno, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUOK 58191/2022, o kasačních stížnostech žalobce a) a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 29. 11. 2024, č. j. 60 A 61/2022-202,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 29. 11. 2024, č. j. 60 A 61/2022-202, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Vojtěcha Novotného, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Šumperk (stavební úřad) rozhodl dne 28. 12. 2018 na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále „stavebník“) o umístění stavby označené jako „*Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně*“

v *Zábřehu*“ (dále též „záměr“ či „papírna“) podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012. Žalobci spolu s dalšími účastníky řízení podali proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný výrokem II žalobou napadeného rozhodnutí částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Výrokem I, jenž není předmětem soudního přezkumu, žalovaný zamítl jedno odvolání pro opožděnost. Do výroku rozhodnutí o umístění stavby žalovaný doplnil podmínky vyplývající ze stanovisek dotčených orgánů, s odvolacími námitkami žalobců se však neztotožnil.

[2] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále „krajský soud“) výrokem III rozsudku ze dne 24. 1. 2023, č. j. 60 A 61/2022-131, zrušil výrok II rozhodnutí žalovaného a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Jeho odůvodnění označil za nedostatečné, neboť nehodnotilo soulad záměru s územně plánovací dokumentací. Krajský soud navíc dospěl k závěru, že stavebník nedisponuje soukromoprávním titulem k umístění záměru na pozemky ve smyslu § 86 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Výroky IV až IX rozsudku krajského soudu se týkaly náhrady nákladů řízení. Pro úplnost lze uvést, že výrokem I krajský soud spojil žaloby ke společnému projednání a výrokem II odmítl žalobu žalobce a) (dále „město“) proti výroku I rozhodnutí žalovaného.

[3] Nejvyšší správní soud (NSS) rozsudkem ze dne 15. 5. 2024, č. j. 2 As 28/2023-82, zrušil výroky III až IX rozsudku krajského soudu č. j. 60 A 61/2022-131. Uvedl, že žalovaný zhodnotil soulad záměru s územně plánovací dokumentací přezkoumatelně, a to včetně otázky regulativu omezujícího provoz s negativními vlivy. Podle NSS nepostačovalo uzavřít, že stavebník nedisponoval dokladem o právu provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a zavázal krajský soud, aby posoudil, zda stavebník doložil souhlas s umístěním záměru ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. Krajskému soudu také uložil zabývat se i těmi žalobními námitkami, které v prvním rozsudku nevypořádal poté, co dospěl k závěru, že stavebník nedisponuje právním titulem, na jehož základě by mohl umístit svůj záměr na pozemky města.

[4] Krajský soud výrokem I nyní napadeného rozsudku zamítl žaloby žalobců a), c), d) a e), výrokem II k žalobní námitce žalobce b) (dále „spolek“) zrušil výrok II rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a výroky III až V rozhodl o nákladech řízení. Ve vztahu k řízení o kasačních stížnostech jsou podstatné jeho závěry k existenci souhlasu vlastníka pozemků ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona a k podmínce č. 26 závazného stanoviska EIA ze dne 18. 5. 2015 (dále „závazné stanovisko EIA 2015“). Podle krajského soudu bylo účelem souhlasu podle § 86 odst. 3 stavebního zákona především zajistit, že vlastník bude seznámen se záměrem. Toto seznámení nelze z povahy věci vzít zpět či odvolat. Město bylo se záměrem seznámeno, a stavebník tedy doložil souhlas s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. Ve vztahu k podmínce č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 shledal krajský soud námitku spolku důvodnou. Odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny (AOPK) mělo být podkladem pro vydání územního rozhodnutí, stavebník však tento podklad v územním řízení nedoložil.

II. Kasační stížnosti stavebníka a města a vyjádření stavebníka

pokračování

[5] Stavebník podal kasační stížnost proti výrokům II, IV a V napadeného rozsudku. Je přesvědčen, že nebyl povinen předložit odborné stanovisko AOPK ve smyslu podmínky č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 již v územním řízení. Mohl tak totiž učinit v řízení o vydání integrovaného povolení nebo ve stavebním řízení. Spolek navíc takovou námitku neuplatnil ve správním řízení, a krajský soud tedy k této jeho žalobní námitce neměl přihlížet.

[6] Předmětem řízení o vydání integrovaného povolení bude povinnost stavebníka využít nejlepší dostupné technologie, a proto zde bude vhodné posoudit též vliv záměru na vodní společenstvo ve vodním toku Morava. Pokud by NSS shledal, že absence odborného stanoviska AOPK již v územním řízení je vadou, nemělo by se jednat o vadu s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť ochrana vodního společenstva bude posuzována v řízení o vydání integrovaného povolení. Závěry krajského soudu jsou podle stavebníka také nepřekoumatelné.

[7] Město podalo kasační stížnost proti výrokům I a III napadeného rozsudku. Namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS, resp. že nesprávně posoudil otázku, kterou dosud kasační soud neřešil, a také nesprávně vyložil judikaturu. Závěr rozsudku NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164, bodu 91, podle něhož má souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona především zajistit, aby byl vlastník pozemku seznámen se záměrem, je nutné vykládat v celém kontextu tohoto rozsudku. NSS v odkazovaném rozsudku oddělil povahu a význam souhlasu podle § 86 odst. 3 stavebního zákona od otázky soukromoprávního nakládání s majetkem. Podle názoru města však z tohoto rozsudku neplyne, že by souhlas podle citovaného ustanovení nebyl svou povahou *souhlasem*, nýbrž *pouhým povědomím* o stavebním záměru nebo *obeznámeností* s ním. V takovém případě by žadatelům standardně stačilo doložit, že např. doručili vlastníkově pozemku žádost a související podklady, a souhlas podle § 86 odst. 3 stavebního zákona by byl vždy dán. To by bylo absurdní a popřelo by to význam zákonné podmínky souhlasu.

[8] Město se tedy neztotožnilo se závěrem krajského soudu, že souhlas podle § 86 odst. 3 stavebního zákona by se měl spíše nazývat dokladem o tom, že vlastník pozemku byl se záměrem obeznámen. Dále nesouhlasí s tím, že jeho souhlas s umístěním stavby je obsažen v kupní smlouvě č. 238/2010 (dále též „kupní smlouva“), jež není jednostranným právním jednáním ani konkludentním souhlasem, ale dvoustranným soukromoprávním vztahem, který nelze vypovědět či odvolat jednostranným projevem vůle. NSS nevyslovil, že by kupní smlouva obsahovala souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona; to tvrdí žalovaný. NSS zavázal krajský soud posoudit tuto otázku, ale ten ji zúžil na pouhé seznámení vlastníka pozemků se záměrem.

[9] Podle města je z prvního rozsudku NSS zřejmé, že *kvalifikovaný souhlas* vlastníka nemůže být zaměňován s tím, že vlastník o záměru žadatele *ví* ve smyslu *je s ním seznámen*. Krajský soud se v rozporu se závazným právním názorem NSS nezabýval tím, zda kupní smlouva obsahuje kvalifikovaný souhlas vlastníka se stavbou ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona, a vyšel z nesprávného předpokladu, že dostačuje, pokud vlastník o záměru věděl. Tím však krajský soud nedostal požadavku kasačního soudu. Kupní smlouva v čl. V deklaruje plánovaný účel využití dotčených pozemků, aniž obsahuje zmínku o tom, že vlastník pozemků souhlasí s tím, aby na nich žadatel provedl stavbu podle svého záměru

(město odkázalo na rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2015, č. j. 2 As 34/2013-28). Pokud by krajský soud tuto otázku posoudil, musel by dospět k závěru, že kupní smlouva kvalifikovaný souhlas neobsahuje. Nejenže není smluvním dokladem o právu provést stavbu, ale neobsahuje ani jinak vyjádřený souhlas vlastníka pozemků se záměrem ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona.

[10] Město je dále přesvědčeno, že vlastník pozemku může vzít souhlas podle § 86 odst. 3 stavebního zákona zpět. Stane-li se tak před nabytím právní moci rozhodnutí stavebního úřadu, je správní orgán (vázan právním a skutkovým stavem aktuálním v době rozhodování) povinen vycházet z toho, že stavebník souhlas vlastníka pozemku nedoložil. Město v minulosti odvolalo souhlas s umístěním stavby, a jednoznačně tak vyjádřilo, že se záměrem nesouhlasí. Tím se měl podle závazného právního názoru NSS zabývat i krajský soud, což dostatečně neučinil. Seznámení vlastníka se záměrem odvolat nelze, souhlas (jenž je více než pouhým seznámením) však nepochybně ano. Veřejnoprávní povaha souhlasu na to nemá vliv (jinak řečeno, z ničeho neplyne možnost vzít zpět pouze soukromoprávní úkon).

[11] Podle města bylo možné jednostranně odvolat případný dřívější souhlas též v situaci, kdy by byl dovozován ze smluvních ujednání. I pokud by kupní smlouva obsahovala souhlas města s provedením stavby, nešlo by o souhlas smluvní (tj. o konsensuální projev vůle obou smluvních stran), nýbrž pouze o jednostranný souhlas města deklarovaný ve smlouvě, jenž lze také jednostranně odvolat. U kupní smlouvy č. 238/2010 však nebylo nezbytné cokoli odvolávat, neboť neobsahuje kvalifikovaný souhlas se záměrem.

[12] Ke kasační stížnosti stavebníka nebylo podáno žádné vyjádření. Ke kasační stížnosti města se vyjádřil pouze stavebník. Uvedl, že souhlas města s umístěním záměru plyne ze smlouvy č. 238/2010 a město je touto smlouvou vázáno. Město podle stavebníka v kasační stížnosti dezinterpretuje závěry judikatury NSS.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] NSS nejprve posoudil, zda jsou kasační stížnosti přípustné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), neboť se jedná o opakované kasační stížnosti v téže věci po zrušení prvního rozsudku krajského soudu. První kasační stížnost podal stavebník. V nynějším řízení je stěžovatelem opět stavebník a také město jako jeden ze žalobců.

[14] Kasační stížnost proti druhému rozsudku krajského soudu je přípustná, pokud se NSS v prvním rozsudku nemohl vyjádřit k meritu věci; v takovém případě nelze odmítnout věcný přezkum rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24). Kasační stížnost je přípustná i tehdy, změní-li se v dalším řízení před krajským soudem skutkový stav z důvodu dokazování provedeného krajským soudem a kasační námitky směřují k nově nastolenému skutkovému stavu (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009-165, bod 28). Kasační stížnost je dále přípustná, hodnotil-li krajský soud nově zjištěné skutečnosti v souladu s názorem NSS vyjádřeným ve zrušovacím rozsudku obecně a *obiter dictum* (usnesení rozšířeného senátu

pokračování

ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 25/2009-66).

[15] Krajský soud po vydání rozsudku NSS č. j. 2 As 28/2023-82 posoudil i žalobní námitky, jimiž se v původním řízení o žalobě nezabýval. Kasační stížnost stavebníka směřuje proti vypořádání žalobní námitky, kterou NSS v předchozím řízení posoudit nemohl, neboť ji krajský soud nyní hodnotil poprvé. Proto je jeho kasační stížnost přípustná.

[16] Podle města je jeho kasační stížnost přípustná, protože se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS. To platí především ve vztahu k otázce povahy souhlasu podle § 86 odst. 3 stavebního zákona. Krajský soud podle města nesprávně interpretuje judikaturu NSS. K odvolání souhlasu se stavbou město uvedlo, že krajský soud dospěl k nezákonným a nesprávným závěrům při posouzení otázky, kterou se dříve sám nezabýval a neřešil ji ani NSS v kasačním rozsudku. NSS dospěl v rozsudku č. j. 2 As 28/2023-82 k závěru, že krajský soud pochybil, pokud se dále nezabýval tím, zda stavebník disponoval souhlasem vlastníka pozemků s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. Město nyní zpochybňuje závěry krajského soudu přijaté k této otázce. Tvrdí, že odporují judikatuře NSS včetně závazného právního názoru obsaženého v rozsudku č. j. 2 As 28/2023-82. Také kasační stížnost města je tak přípustná.

[17] Kasační stížnosti stavebníka i města jsou tedy přípustné a projednatelné. Obě kasační stížnosti jsou také důvodné.

[18] Stavebník i město uplatnili námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle NSS je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Je z něj patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah dospěl krajský soud ke svým závěrům (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost nemůže být projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Ani nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

III. A Ke kasační stížnosti stavebníka

[19] Stavebník nesouhlasí s tím, že krajský soud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu, že stavebník v územním řízení nepředložil odborné stanovisko AOPK týkající se vlivu záměru na vodní společenstvo ve vodním toku Morava.

[20] Podmínka č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 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.*

[21] Jelikož závazné stanovisko EIA 2015 neobsahuje bližší odůvodnění této podmínky, vyšel krajský soud také ze závazného stanoviska EIA ze dne 29. 2. 2008 (dále jen „závazné stanovisko EIA 2008“), které stanovilo podmínku stejného obsahu pod č. 36 a zařadilo ji mezi podmínky pro období přípravy záměru. Podle jejího původního odůvodnění (s. 28 závazného stanoviska EIA 2008) nelze ohledně „*vlivů na ovzduší a tok Moravy 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. Vliv záměru na přírodu a ekosystémy bude totiž 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 bylo možné předběžně předpokládat, že AOPK nebude hodnotit vliv záměru na okolní ekosystémy jako nepřijatelný a ohrožující existenci ekosystémů*“.

[22] Krajský soud z toho, že podmínka č. 26 byla uvedena v závazném stanovisku EIA 2015 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*), dovodil, že musí být splněna v procesu schvalování záměru. Tato podmínka požaduje, aby odborné stanovisko AOPK bylo vypracováno *v rámci další přípravy projektu* a předloženo *v rámci následných správních řízení*. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, až s účinností od 1. 11. 2017 v § 3 písm. g) výslovně stanovil, že navazujícím řízením je jak územní řízení, tak stavební řízení, resp. řízení o vydání integrovaného povolení. Podle krajského soudu lze však z ostatních podmínek závazného stanoviska EIA 2008 uvedených pod č. 1 až 29 vysledovat, že pokud má být konkrétní podmínka splněna ve stavebním řízení nebo v řízení o vydání integrovaného povolení, je to v ní uvedeno. Z textu podmínky č. 26, která tuto informaci neobsahuje, tedy podle krajského soudu nelze dovodit, že by odborné stanovisko AOPK týkající se vlivu záměru na vodní společenstvo ve vodním toku Morava mělo být doloženo až v některém z těchto řízení.

[23] Krajský soud v bodě 87 napadeného rozsudku doplnil, že vliv záměru na zájmy chráněné zvláštními zákony se vždy zkoumá v územním řízení; dále jej lze posoudit i ve stavebním řízení, resp. v řízení o vydání integrovaného povolení. Z odůvodnění závazného stanoviska EIA 2008 plyne, že sporná podmínka byla přijata i s ohledem na to, že v územním řízení bude znovu posuzován vliv záměru na přírodu. Odborné stanovisko AOPK tedy mělo být předloženo jako podklad do územního řízení tak, aby v něm mohl být takový vliv záměru zkoumán. Jakkoli posuzování dopadu stavebního záměru na přírodu nalezne své místo také v řízení o vydání integrovaného povolení, ze závazného stanoviska EIA 2008 lze usoudit, že v tomto případě mělo sloužit jako podklad pro vydání územního rozhodnutí. Uvedený závěr potvrzuje i projektová dokumentace předložená stavebníkem, 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, s. 12). Krajský soud s odkazem na obsah správního spisu uvedl, že stavebník v územním řízení odborné stanovisko AOPK nedoložil, a nesplnil tak podmínku závazného stanoviska EIA 2015.

pokračování

[24] Stavebník se v kasační stížnosti bránil tím, že spolek nenamítl nedodržení podmínky č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 ve správním řízení. Krajský soud proto k této žalobní námitce neměl přihlížet.

[25] Podle NSS posuzuje stavební úřad soulad záměru se stanovisky dotčených orgánů z úřední povinnosti [§ 90 písm. e) stavebního zákona]. Odvolací orgán pak bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (§ 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Není tedy podstatné, zda spolek ve správním řízení nedodržení podmínky č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 namítl, neboť tuto otázku musel žalovaný posoudit z úřední povinnosti.

[26] Žalobce pak nemůže v řízení před soudem žalovanému účinně vytýkat jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl, nebo které uplatnil opožděně. Může ale bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci ze strany žalovaného (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 2 As 62/2019-86). Namítal-li tedy spolek v žalobě nedodržení podmínky č. 26 závazného stanoviska EIA 2015, krajský soud nepochybil tím, že tuto námitku vypořádal.

[27] Pokud jde o věcné posouzení této námítky ze strany krajského soudu, podle NSS z podmínky č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 skutečně není zjevné, podkladem kterého z navazujících řízení mělo být odborné stanovisko AOPK. Je tedy nutné vyjít z celého kontextu věci. Kasační soud se ztotožnil s podrobným a komplexním výkladem otázky, ve kterém z navazujících řízení je nutné podmínku č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 splnit, ze strany krajského soudu. Také podle názoru NSS z odůvodnění závazného stanoviska EIA 2008 vyplývá, že odborné stanovisko AOPK má být podkladem pro závazná stanoviska dotčených orgánů v územním řízení, které se budou zabývat vlivem záměru na přírodu a ekosystémy. Zároveň z odůvodnění závazného stanoviska EIA 2008 vyplývá, že podmínka č. 36 nebyla stanovena kvůli nedostatečnému zhodnocení vlivů na ovzduší a tok řeky Moravy. Naopak Ministerstvo životního prostředí vysvětlilo, že zhodnocení vlivů na ovzduší a tok řeky Moravy považuje za dostatečné. Podmínkou se Ministerstvo životního prostředí snažilo vyhovět požadavku Českého rybářského svazu na zpracování odborného stanoviska AOPK.

[28] Stavebník v kasační stížnosti namítl, že vliv záměru na vodní společenstvo ve vodním toku Morava je vhodné řešit v řízení o vydání integrovaného povolení, neboť jeho předmětem bude povinnost stavebníka využít nejlepší dostupné technologie. NSS ve shodě s krajským soudem uvádí, že byt je možné zkoumat vliv záměru na vodní společenstvo též v řízení o vydání integrovaného povolení, z odůvodnění závazného stanoviska EIA 2008 lze jednoznačně usoudit, že odborné stanovisko AOPK mělo sloužit právě jako podklad pro územní řízení. Tento závěr potvrzuje také znění projektové dokumentace předložené stavebníkem (srov. výše bod [23]). NSS uzavírá, že stavebník měl předložit odborné stanovisko AOPK již v územním řízení tak, aby správní orgány mohly na jeho základě řádně posoudit vliv záměru na vodní společenstvo ve vodním toku Morava před vydáním územního rozhodnutí.

[29] K tomuto závěru lze doplnit, že předmět územního řízení a řízení o vydání integrovaného povolení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. V územním rozhodnutí stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby (§ 92 stavebního zákona). Stavební úřad v územním řízení mimo jiné posuzuje, zda je záměr v souladu se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů [§ 90 odst. e) stavebního zákona]. Oproti tomu integrované povolení se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují, a stanoví podmínky k *provozu zařízení* [§ 2 písm. g) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci]. Jelikož závazné stanovisko EIA 2015 určilo, že je v územním řízení nutné vyjít také z odborného stanoviska AOPK, nebylo možné je v tomto případě doložit až v eventuálním řízení o integrovaném povolení, neboť mj. na jeho základě bylo třeba závazně posoudit otázky řešené právě při umísťování záměru.

[30] Potud se NSS s posouzením ze strany krajského soudu ztotožnil. Na rozdíl od něj však ze správního spisu zjistil, že stavebník v územním řízení předložil stanovisko AOPK regionální pracoviště Olomouc ze dne 31. 10. 2008. AOPK se v něm vyjádřila k materiálům „*Herpetologicko-batrachologické posouzení; posouzení vodního režimu a takových cest; posouzení hydrobiologicko-ichtyologické a posouzení botanicko-dendrologické*“. Uvedla, že v dotčeném úseku vodního toku Morava se zcela prokazatelně vyskytuje kriticky ohrožený druh mihule potoční, což výše uvedené posouzení opomíjí. Dále vyslovila nesouhlas se závěrem, že realizací záměru rozhodně nedojde ke zhoršení životních podmínek ryb, jelikož např. není zřejmé, co budou obsahovat použité vypouštěné vody. Uvedla, že v případě realizace stavby je při provádění prací v říčním korytě i následném využívání přiváděče surové vody a odváděče použité vody nutné respektovat výskyt v toku žijících druhů ryb a mihulí a s tím souvisejících legislativních úkonů (výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). AOPK dále uvedla, že silně zkalenou vodu z výkopů nelze přecerpávat přímo do vodních toků. Jelikož má být stavba vedena korytem melioračních příkopů, které slouží jako migrační koridory i pro zvláště chráněné druhy živočichů, je nezbytné vytvořit refugium mokřadního charakteru pro případné transfery jedinců nalezených v trase stavby, a to ještě před jejím započítím. Transfery živočichů může provádět pouze odborně způsobilá osoba disponující příslušným oprávněním. AOPK požadovala také minimalizovat zásahy do břehového prostoru významného krajinného prvku řeky Moravy jako nadregionálního biokoridoru a provést odpovídající náhradní výsadbu.

[31] Stavebník v územním řízení doložil i vyjádření AOPK Správy chráněné krajinné oblasti Litovelské Pomoraví ze dne 9. 12. 2008, které se také týká vlivu záměru na vodní tok Morava. Dále předložil stanovisko Povodí Moravy ze dne 23. 5. 2008 týkající se mj. limitů znečišťujících látek a vypouštění odpadních vod do řeky Moravy.

[32] Městský úřad Zábřeh (orgán ochrany přírody) vydal dne 9. 11. 2009 závazné stanovisko k územnímu rozhodnutí. Vycházel mj. z podkladů uvedených v bodech [30] a [31] tohoto rozsudku (s. 5 závazného stanoviska). Podmínky stanovené závazným stanoviskem žalovaný zahrnul do výroku napadeného rozhodnutí.

pokračování

[33] Spolek v žalobě namítal, že nebyla dodržena podmínka č. 26 stanoviska EIA, která měla být realizována a splněna před rozhodnutím o umístění stavby papírny; záměr počítá i s umístěním objektu vypouštějícího odpadní vody do významného vodního toku Morava. Podle spolku není logické, aby byl vliv zdroje znečištění na vodní toky posouzen až po pravomocném umístění záměru. NSS ve shodě s krajským soudem přitakal spolku, že odborné stanovisko AOPK mělo být jedním z podkladů již pro vydání územního rozhodnutí. Závěr krajského soudu o tom, že toto odborné stanovisko nebylo v územním řízení doloženo, však shledal jako rozporný s obsahem správního spisu. Ochrana vodního toku Morava se navíc kromě odborného stanoviska AOPK věnují i další podklady založené ve správním spise [srov. výše bod 31]. Lze uzavřít, že v územním řízení byly shromážděny podklady pro to, aby bylo možné posoudit dopad stavby na ekosystém v řece Moravě.

[34] Krajský soud tedy pochybil, pokud konstatoval, že podmínka č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 nebyla splněna z důvodu, že v územním řízení nebylo doloženo odborné stanovisko AOPK. Na tento závěr podle NSS nemá vliv to, že žalovaný převzal podmínku č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 do výroku napadeného rozhodnutí. Lze dodat, že spolek v žalobě nezpochybňoval konkrétní podmínky, které orgán ochrany přírody z hlediska dopadu na ekosystém v řece Moravě stanovil, ani se konkrétně nevyjádřil k závěrům odborných podkladů. Krajský soud bude v dalším řízení vycházet z toho, že odborné stanovisko AOPK bylo v územním řízení doloženo. Zohlední také případné další žalobní námitky týkající se této otázky, a na jejich základě eventuálně také posoudí, zda byl vliv záměru na vodní tok řeky Moravy řádně posouzen.

III. B Ke kasační stížnosti města

[35] Město nesouhlasí s tím, že krajský soud dovodil splnění podmínky souhlasu se záměrem, který nadto vyložil jako pouhé obeznámení se s ním. Město je přesvědčeno, že pokud v minulosti souhlas udělilo, pak jej i platně odvolalo. Správní orgány tak měly vycházet z toho, že souhlas města jako vlastníka pozemků se záměrem nebyl v územním řízení doložen.

[36] Podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 byl žadatel k žádosti o vydání územního rozhodnutí povinen 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 nedisponoval, byl povinen podle odst. 3 téhož ustanovení předložit *souhlas jejich vlastníka anebo dohodu o parcelaci; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit nebo vyměnit*.

[37] NSS se v rozsudku č. j. 2 As 28/2023-82 ztotožnil se závěrem krajského soudu, že kupní smlouva č. 238/2010 není dokladem o právu provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Dále zavázal krajský soud posoudit, zda stavebník disponoval souhlasem vlastníka pozemků s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona; při tom měl krajský soud vycházet z předložených smluvních ujednání. Podle judikatury NSS není podstatné, zda je ve smlouvě ujednáno, že stavbu lze umístit (tj. vykonat rozhodnutí o umístění stavby i ze soukromoprávního hlediska) až po převodu vlastnického práva (kasační soud v rozsudku č. j. 2 As 28/2023-82 vyšel z rozsudků č. j. 9 As 310/2017-164, bodu 91, a č. j. 6 As 126/2020-47, bodu 23). Krajský soud měl také

posoudit, zda město odvolalo souhlas s umístěním stavby ze dne 17. 12. 2008, a zabývat se i podáním stavebníka ze dne 4. 4. 2012, jež stavebnímu úřadu postoupil krajský soud usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100.

[38] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku s odkazem na judikaturu NSS uvedl, že smyslem souhlasu podle § 86 odst. 3 stavebního zákona je zajistit, aby byl vlastník pozemku *seznámen* se záměrem (rozsudky č. j. 9 As 310/2017-164, bod 91, a č. j. 6 As 126/2020-47, bod 23). V územním řízení není rozhodující, zda stavebník disponuje soukromoprávním titulem k provedení stavby. Z čl. V kupní smlouvy č. 238/2010 (především z první věty) podle krajského soudu vyplývá, že město bylo seznámeno se záměrem stavebníka provést stavbu papírny na pozemcích města, jež byly předmětem kupní smlouvy, a dokonce stavebníkovi za tímto účelem hodlalo převést vlastnické právo k těmto pozemkům. Skutečnost, že k věcněprávním účinkům smlouvy nakonec nedošlo, není podle krajského soudu podstatná. Dohoda vlastníka pozemku se stavebníkem o výstavbě konkrétního záměru v území představuje zpravidla souhlas podle § 86 odst. 3 stavebního zákona (rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2024, č. j. 7 As 213/2023-51, bod 22). Krajský soud tak uzavřel, že žalovaný v napadeném rozhodnutí správně uvedl, že kupní smlouva obsahuje souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. Podle krajského soudu také z podání stavebníka ze dne 4. 4. 2012 vyplývá, že město bylo seznámeno se záměrem realizace stavby papírny na jeho pozemcích. Krajský soud odkázal na výčet dohod, které mezi sebou město a stavebník v minulosti uzavřeli, ať již se týkaly přímo stavby papírny nebo souvisejícího ozelenění, příp. technické infrastruktury v lokalitě. Také orgány města vyslovily souhlas se záměrem; město tak nepochybně o záměru stavebníka vědělo.

[39] Podle krajského soudu nemá souhlas podle § 86 odst. 3 stavebního zákona ani jednostranné obligační účinky. Nezakládá tedy právo realizovat stavbu na cizím pozemku, a proto není podstatný odkaz města na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2284/2009. Smyslem a účelem souhlasu podle § 86 odst. 3 stavebního zákona není umožnit jiné osobě užívat cizí pozemek. Uvedený institut by se měl podle krajského soudu spíše nazývat dokladem o tom, že vlastník pozemku byl se záměrem obeznámen. Proto podle krajského soudu NSS zdůrazňuje, že smyslem souhlasu 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. I přes odvolání souhlasu (dne 8. 8. 2011 a poté znovu dne 11. 8. 2011) je město nadále seznámeno se záměrem stavby papírny na svých pozemcích ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona.

[40] NSS se neztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož jde pouze o to, zda se vlastník pozemku se záměrem *seznámil*. Platí, že souhlas vlastníka pozemku zajišťuje, že územní řízení nebude vedeno bez jeho vědomí (rozsudek NSS č. j. 9 As 310/2017-164, bod 90). Samotným souhlasem není nakládáno s majetkem a pro územní řízení je dostačující vědomost vlastníka pozemku o tom, že se řízení vede (tamtéž, bod 91). Těmito závěry však kasací soud pouze vymezil, že samotný souhlas s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona nemá soukromoprávní důsledky pro nakládání s majetkem. Podle NSS má souhlas s umístěním stavby podobu jednostranného právního jednání; jde o projev vůle s veřejnoprávními důsledky. Podle právní úpravy účinné pro projednávanou věc bylo možné souhlas s umístěním stavby jako jednostranné právní jednání odvolat. Pokud by v průběhu

pokračování

řízení vzal vlastník svůj souhlas zpět, jednalo by se o podstatnou vadu žádosti (Humlíčková, P. § 86. In: Vávrová, E., a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz). Souhlas nelze odvolat po právní moci rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2016, č. j. 1 As 170/2016-36, bod 23).

[41] Krajský soud se v prvním rozsudku č. j. 60 A 61/2022-131 zabýval tím, zda měl stavebník právo provést stavbu papírny na pozemcích města, avšak nehodnotil, zda mu byl udělen souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona. To měl podle rozsudku č. j. 2 As 28/2023-82 posoudit v dalším řízení. NSS v tomto rozsudku konstatoval, že na věc dopadající znění stavebního zákona neurčovalo konkrétní formu doložení souhlasu, a bylo tak nutné se zabývat také tím, zda tento souhlas vyplývá z předložených smluvních ujednání, jak uzavřel žalovaný. Krajský soud tedy pochybil, pokud závěry NSS vyložil tak, že souhlas s umístěním záměru je pouhým seznámením se se záměrem a že jako takový jej není možné odvolat. Krajský soud tedy posoudil věc v rozporu se závazným právním názorem NSS vysloveným v rozsudku č. j. 2 As 28/2023-82.

[42] Souhlas vlastníka se vztahuje k příslušné žádosti, resp. k dokumentaci stavby. Stavební zákon stanovil jeho podobu až s účinností od 1. 1. 2018 (§ 184a odst. 2). Do tohoto data určoval podobu souhlasu pouze formulář v příloze 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění účinném do 28. 3. 2013. Žadatel o územní rozhodnutí byl povinen doložit souhlas vlastníka pozemku, na němž má být stavba umístěna nebo provedena změna, daný na podkladě dokumentace stavby, obsahující identifikaci pozemku a záměru žadatele, doložený jeho úředně ověřeným podpisem s připojeným situačním výkresem. Skutečnost, že předložený souhlas s umístěním stavby nesplňoval tyto formální náležitosti předepsané podzákonem právním předpisem, by nutně nemusela vést k závěru, že nebyla splněna podmínka pro vydání územního rozhodnutí. Ze souhlasu s umístěním stavby ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona však muselo být dostatečně zřejmé, že vlastník souhlasí s umístěním konkrétního záměru na konkrétních pozemcích.

[43] Město vyslovalo souhlas s umístěním záměru ve svém jednostranném právním jednání (usnesení rady ze dne 17. 12. 2008, č. 08/063/112/10/05). Tento souhlas stavebník přiložil k žádosti o územní rozhodnutí. Ve dnech 8. a 15. 8. 2011 zaslalo město stavebnímu úřadu podání, v nichž uvedlo, že výslovně nesouhlasí s umístěním záměru a „*odvolává tímto v plném rozsahu jakýkoliv svůj dříve vydaný souhlas*“ s umístěním záměru na svých pozemcích. Stavebník podal k Okresnímu soudu v Šumperku žalobu na určení neplatnosti odvolání souhlasu s umístěním stavby. Okresní soud rozsudkem ze dne 16. 10. 2013, č. j. 8 C 30/2012-84, určil, že odvolání souhlasu města s umístěním stavby papírny je neplatné. Na základě odvolání města krajský soud tento rozsudek zrušil usnesením ze dne 28. 3. 2014, č. j. 69 Co 32/2014-100, řízení zastavil a věc postoupil stavebnímu úřadu. Posouzení této otázky podle něj nenáleželo soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení, ale stavebnímu úřadu.

[44] Stavebník dne 4. 4. 2012 namítl, že odvolání souhlasu ze strany města odporuje smluvním závazkům města a územnímu plánu; jeho jediným cílem je zmařit stavebníkův projekt. Odvolání souhlasu by stavebníkovi způsobilo značné škody. Změny politické vůle

zastupitelstva nemohou mít vliv na právní závazky města. Podle stavebníka je odvolání souhlasu absolutně neplatným právním jednáním.

[45] Stavební úřad v územním rozhodnutí uvedl, že odvolání souhlasu města s umístěním stavby není podstatné, jelikož kupní smlouva č. 238/2010 je platná (odkázal na rozsudek krajského soudu ze dne 21. 2. 2013, č. j. 69 Co 389/2012-37) a je dokladem o právu provést stavbu založeném smlouvou ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Podle žalovaného kupní smlouva obsahuje souhlas s umístěním záměru podle § 86 odst. 3 stavebního zákona. Není pouze jednostranným právním jednáním ani konkludentním souhlasem, jak tvrdí město, 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.

[46] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku dospěl k závěru, že souhlas s umístěním stavby vyplývá z kupní smlouvy č. 238/2010, neboť z ní plyne, že vlastník pozemku byl se záměrem obeznámen. Jak však již NSS výše uvedl, pouhé „obeznámení“ vlastníka pozemku se záměrem není dostačující. S ohledem na tento nesprávný právní závěr krajského soudu pak nemohou obstát ani jeho navazující úvahy, a proto bude zapotřebí, aby krajský soud o této otázce uvážil znovu.

[47] K tomu lze uvést, že platnost odvolání souhlasu bude nutné posoudit ve vztahu ke specifickým okolnostem posuzované věci. Souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona byl obsažen v jednostranném právním jednání města. Krajský soud mj. zohlední, že souhlas s umístěním záměru podle usnesení rady města ze dne 17. 12. 2008 bylo možné odvolat jednostranným právním jednáním, které by naplňovalo požadavky na formulování vůle obce. Krajský soud také posoudí, zda souhlas plyne z kupní smlouvy č. 238/2010. Bude přitom vycházet z toho, že nepostačuje, aby se vlastník pozemku se záměrem seznámil, ale je nutné posoudit, zda jde o souhlas ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona, tj. že vlastník pozemku souhlasí s umístěním konkrétního záměru žadatele na konkrétních pozemcích. Ačkoli NSS v rozsudku č. j. 2 As 81/2023-82 dovodil, že souhlas nemusel nutně naplňovat požadavky přílohy 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., je nutné, aby z něj bylo zjevné dostatečně určité vymezení záměru a pozemků, na kterých má být záměr umístěn.

[48] NSS shrnuje, že krajský soud pochybil v závěru, že souhlas s umístěním záměru ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona může být pouhým seznámením se se záměrem a že jako takový jej není možné odvolat. Klíčové bylo posoudit, zda město platně odvolalo svůj souhlas s umístěním záměru, případně, zda plyne souhlas z kupní smlouvy č. 238/2010, jak uzavřel žalovaný. Krajský soud tak neučinil a v dalším řízení proto tyto otázky znovu posoudí.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Kasační stížnosti jsou důvodné, a proto NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.), v němž bude krajský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení opětovně vypořádá námitky spolku týkající se nesplnění podmínky č. 26 závazného stanoviska EIA 2015 a znovu posoudí, zda stavebník doložil souhlas s umístěním stavby ve smyslu § 86

pokračování

odst. 3 stavebního zákona vč. toho, zda město platně odvolalo svůj souhlas s umístěním záměru.

[50] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[51] Stavebník zaplatil dne 10. 1. 2025 na základě nesprávné výzvy NSS soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, ačkoli poplatkovou povinnost splnil již v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 2 As 28/2023 (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, č. 3396/2016 Sb. NSS). NSS proto podle § 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stavebníka.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu