



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Karla Šimky a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. A. J.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1491/40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) OP papírna s.r.o.**, se sídlem Olšany 18, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 a **II) Římskokatolická farnost Klášterec**, se sídlem Klášterec 33, Olšany, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2022, č. j. KUOK 131156/2022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. 11. 2024, č. j. 65 A 21/2023-132,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. 11. 2024, č. j. 65 A 21/2023-132, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2022, č. j. KUOK 131156/2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **26 670 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká dodatečného povolení stavby podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023. Městský úřad Šumperk (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 16. 7. 2021 dodatečně povolil stavbu *Papírenský stroj PS6 – SO 04 sklad papíru* na pozemcích v katastrálních územích Klášterec a Olšany nad Moravou (dále též „stavba“ či „sklad“). Jde o jeden ze souboru stavebních objektů projektu *Papírenský stroj PS6* (dále též „papírenský stroj“ či „papírna“). Celý soubor objektů, včetně skladu papíru v jeho původní podobě, byl v minulosti řádně povolen. Stavební úřad tak projednával pouze změny dílčího objektu skladu oproti původnímu stavebnímu povolení.

[2] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl odvolání žalobce a osoby zúčastněné na řízení II) a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, který žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti zopakoval průběh soudního řízení a své žalobní námitky. Nesouhlasí s krajským soudem, podle něhož nebyl aktivně legitimován k podání některých žalobních námitek. Stavba svými emisemi nejenže vytváří hluk přímo, ale také nepřímo. Bez dodržení původně plánovaného opláštění trapézovým plechem totiž odráží hlukovou zátěž celého provozu a hluk svádí na nemovitost stěžovatele. Sklad podle *Aktualizované hlukové studie pro dodatečné povolení stavby „Papírenský stroj PS6 – SO 04 Sklad papíru“ 5/2021* (dále „hluková studie“) zvýší hlukovou zátěž na stěžovatelovy nemovitosti oproti předchozí hlukové studii nad zákonem stanovený hlukový limit o 5 dB. Do území exponovaného hlukem byl nezákonně vložen nový zdroj hluku bez splnění závazných podmínek protihlukových opatření [§ 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o ochraně veřejného zdraví“)].

[4] Nezákonná rozhodnutí správních orgánů zasáhla do stěžovatelova práva na ochranu vlastnického práva k nemovitosti, práva na život a zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Správní orgány ani krajský soud nepracovaly s kompletní dokumentací k územnímu řízení a stavebnímu povolení. Krajský soud závažně pochybil, pokud nevyhodnotil hlukovou zátěž na adresách B. XA, K. XB a ani na adrese K XC. Právě tyto části žaloby měly poukázat na skutečnost, že do hlukem exponovaného území nelze vložit další zdroj hluku, pokud nedojde k utlumení zdrojů stávajících.

[5] Stěžovatel také nesouhlasil s tím, že nebyl posouzen vliv změny stavby na životní prostředí a nebylo provedeno ani zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), resp. s vyhodnocením závěrů o povinnosti vést navazující řízení. Dále se stěžovatel bránil proti tomu, jak byla posouzena jeho námitka podjatosti úřední osoby.

pokračování

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nesouhlasí s výstavbou celé papírny z důvodu zvýšeného hluku. Stěžovatelovy námitky míří mimo rozsah dotčení jeho práv; uplatnit však může pouze námitky, které se jej přímo dotýkají.

[7] K námitce týkající se navazujícího řízení žalovaný zdůraznil, že předmětem správního řízení byla žádost o dodatečné povolení stavby – změny stavebního objektu skladu. Podstatné jsou tedy pouze změny oproti původnímu územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení. Nejde o umístění zcela nového záměru. Otázku navazujícího řízení posoudily příslušné správní orgány.

[8] Podle žalovaného aktuálně navržená skladba fasády bezesbytku utlumí hluk z provozu technologie skladu v souladu s hlukovou studií. Hodnoty budou ověřeny podle aktuální akustické metodiky měřením po dokončení stavby (v provozu). Nelze obecně konstatovat, že zúžením opláštění skladu automaticky dojde k nižší neprůzvučnosti. Je třeba zohlednit jednotlivé materiály a jejich skladbu, jako to činí hluková studie.

[9] Námitky stěžovatele ohledně hluku se netýkají objektu skladu, který dosud není dokončen a uveden do provozu, ale směřují proti záměru papírny, resp. její dokončené části ve zkušebním provozu. Míří tedy proti probíhajícímu měření v rámci zkušebního provozu papírny. Z hlediska hlukové zátěže nedošlo v dokumentaci k dodatečnému povolení stavby k žádným významným negativním změnám oproti procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Dodržení podmínek stanovených pro celý provoz papírny před uvedením záměru do provozu má v kompetenci stavební úřad v součinnosti s dotčenými správními orgány, mj. s krajskou hygienickou stanicí. Námitky se tedy netýkají předmětu řízení o dodatečném povolení skladu.

[10] Pokud jde o námitku podjatosti, stěžovatel podle žalovaného v žalobě uvedl, že ji uplatnil poprvé dne 20. 8. 2021. Stavební úřad rozhodl o dodatečném povolení stavby dne 16. 7. 2021. Stěžovatel tedy uplatnil námitku podjatosti až po vydání rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaný ji posoudil v napadeném rozhodnutí.

[11] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

III. A Aktivní legitimace stěžovatele k podání žaloby proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby

[13] Aktivní legitimaci lze rozlišit na procesní a věcnou. Aktivní procesní legitimaci má podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. Jedná se o podmínku přípustnosti žaloby založenou již tvrzením žalobce, které směřuje proti rozhodnutí správního orgánu. Aktivní

věcná legitimace pak vypovídá o hmotněprávním vztahu účastníka řízení k projednávané věci a je otázkou důvodnosti žaloby. Předpokladem aktivní věcné legitimace je tedy to, že je žalobce nositelem veřejného subjektivního práva, jehož ochrany před soudem se domáhá (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[14] Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením hlukové zátěže, dále s tím, že nebylo provedeno posouzení vlivů změny stavby skladu na životní prostředí ani zjišťovací řízení podle zákona o posouzení vlivů na životní prostředí. Nesouhlasí také s tím, jak byla vyhodnocena jeho námitka podjatosti úřední osoby.

[15] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil, zda a jakým způsobem stěžovatel uplatnil tyto námitky v žalobě. Ohledně námitky, že řízení o dodatečném povolení stavby nebylo vedeno jako navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. že změna stavby měla podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, stěžovatel v žalobě neuvedl, v čem spočívá zásah do jeho veřejných subjektivních práv. Stěžovatel v žalobě pouze uvedl, že rozhodnutí bylo vydáno v nesprávném procesním režimu, a byly tak porušeny povinnosti vztahující se k vymezení účastníků řízení, doručování a informování veřejnosti, a že rozhodnutí nevychází z dokumentace, oznámení a připomínek veřejnosti z procesu posuzování vlivů na životní prostředí proběhlému ohledně původně povolené stavby. Stěžovatel však neuvedl, jak se tato tvrzená pochybení dotýkají jeho práv; tvrzení, že se tato pochybení dotýkají práv veřejnosti, nepostačuje. Stěžovatel tak nesplnil podmínku tvrdit, v čem zasahuje do jeho veřejných subjektivních práv to, že u změny stavby skladu nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí. Krajský soud proto neměl tuto žalobní námitku pro absenci tvrzení zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele věcně posuzovat. Pokud tak přesto učinil, není z tohoto důvodu dán důvod ke zrušení napadeného rozsudku. NSS se však nezabýval kasační argumentací, v níž stěžovatel argumentuje vůči závěrům, které krajský soud k této námitce přijal (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2024, č. j. 3 Afs 4/2023-38).

[16] Pokud jde o hlukovou zátěž, stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že změna opláštění stavby sníží útlum hluku ze skladu oproti původně povolenému opláštění a že bude více odrážet hluk z provozu celé papírny. Dále uvedl, že dojde k překročení zákonných hlukových limitů ve vztahu k jeho nemovitostem.

[17] Krajský soud jako žalobní námitky nevyhodnotil ty, jimiž stěžovatel zpochybňoval akustické studie opírající se o hodnoty hluku vztažené k adresám B. XA a K. XB. Stěžovatel totiž obývá dům na adrese K. XC. Dále se krajský soud nezabýval ani žalobní pasáží věnující se hodnotám hluku naměřeným u domu stěžovatele. Ty totiž nemohou být výsledkem činnosti stavby, jež dosud nebyla realizována (případně se týkají záměru samotného papírenského stroje, nikoli však nyní posuzovaného skladu). Krajský soud vysvětlil, že aktivní procesní legitimaci stěžovatele zakládá jeho tvrzení o zásahu do práv v souvislosti se změnou konstrukce opláštění, v důsledku níž by mělo dojít k pronikání hluku až k jeho nemovitostem (bod 37 napadeného rozsudku).

pokračování

[18] Podle krajského soudu se protokoly o měření hluku z povahy věci nemohly týkat posuzovaného skladu, natož pak jeho změn. Právě ty přitom byly předmětem řízení. Protokoly se podle krajského soudu vztahovaly k papírenskému stroji, který však předmětem řízení o dodatečném povolení stavby nebyl. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, který uvedl (s. 31 napadeného rozhodnutí), že se podněty na hluk dále nezabýval, jelikož se netýkají stavebního objektu, který byl předmětem řízení. Krajský soud také shledal, že podklady pro rozhodnutí byly dostatečné z hlediska § 110 odst. 2 stavebního zákona. Zákon nevyžaduje, aby nezbytným podkladem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby byly protokoly o měření hluku.

[19] Stěžovatel k tomu v kasační stížnosti uvedl, že právě měření hluku na adresách B. XA, K. XB a K. XC měla prokázat, že do území exponovaného hlukem nelze vložit další zdroj hluku, pokud nedojde k utlumení zdrojů stávajících. Protokoly jsou podle stěžovatele klíčové, protože hodnotí situaci v daném území a také na nemovitosti stěžovatele. Stěžovatel dále namítal, že v žalobě nesouhlasil s hlukovou studií, která je zjevně nesprávná. Protokoly měření hluku dokazují, že v území i na nemovitosti stěžovatele jsou překročeny hygienické limity hluku. Potvrzují také nezákonnost hlukové studie doložené stavebníkem i nesprávnost závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Olomouckého kraje ze dne 20. 5. 2021 (dále „závazné stanovisko krajské hygienické stanice“), které se opírá pouze o správné uvážení a hlukové studie. Sklad oproti územnímu řízení doznal podstatných změn co do velikosti, výšky, objemu, materiálového řešení konstrukce, vzduchové neprůzvučnosti či technologií. Byla zcela nově vystavěna hala expedice jako součást objektu skladu. Stavba se tak více přiblížila k obytné zástavbě v Klášterci a došlo k posunu manipulační plochy pro kamiony.

[20] NSS předně uvádí, že § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví provozovateli zdroje hluku povinnost *technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb*. Hygienické limity hluku jsou stanoveny jako imisní, z čehož vyplývá, že jsou vztahované ke konkrétnímu provozovateli zdroje hluku, a nikoli jako celkové imisní hodnoty v území (rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 4 As 229/2021-73).

[21] Hluk z celého papírenského stroje byl hodnocen v řízení o integrovaném povolení papírny a je předmětem řízení o vydání kolaudačního souhlasu, resp. hodnocení, zda byly dodrženy podmínky stanovené závazným stanoviskem k uvedení papírenského stroje do zkušebního provozu ze dne 2. 9. 2020, č. j. KHSOC/27742/2020/SU/HP. NSS také připomíná, že v projednávané věci se lze zabývat pouze změnou stavby, jak opakovaně uvedli žalovaný i krajský soud. Protokoly o měření hluku předkládané stěžovatelem v řízení před krajským soudem se skutečně týkají hluku způsobeného provozem celého záměru papírny, a nevztahují se pouze ke skladu, tj. k předmětu řízení o dodatečném povolení stavby.

[22] Podle závazného stanoviska krajské hygienické stanice platí také pro dodatečné povolení stavby skladu podmínky stanovené závazným stanoviskem k uvedení papírenského stroje do zkušebního provozu ze dne 2. 9. 2020. Pro dodatečné povolení

skladu tak zůstává v platnosti, že před vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví ke kolaudačnímu souhlasu stavby proběhne měření akustické situace papírny v plném provozu, a to u staveb rodinných domů B. XA, K. XB a bytového domu O. XD (body měření stanovené podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací).

[23] Podle NSS krajský soud nepochybil, pokud se nezabýval protokoly o měření hluku na nemovitosti stěžovatele, protože se mohou skutečně vztahovat pouze k hluku z celého papírenského stroje, a nikoli k hluku, který má původ v objektu v daný čas neexistujícího skladu. Protokoly se tak nevztahují k předmětu řízení o dodatečném povolení stavby.

[24] Co se týká zbylých námitek, stěžovatel v žalobě i v kasační stížnosti tvrdí, že změna stavby vytváří nepřiměřené emise hluku, které se projevují v místě jeho nemovitosti. V tomto ohledu tedy procesní aktivní legitimaci naplnil. Stejně tak mohl uplatnit žalobní námitku ohledně vypořádání námítky podjatosti úřední osoby. Tyto kasační námítky tedy NSS věcně posoudil.

III. B Námitka podjatosti úřední osoby

[25] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož vznesl námitku podjatosti úřední osoby opožděně. Námitka podjatosti, kterou uplatnil před 24. 3. 2022, podle něj nebyla nikdy řádně vyřízena.

[26] Podle krajského soudu v podáních údajně obsahujících námitku podjatosti Ing. D. stěžovatel pouze vyjádřil nesouhlas s postupem této úřední osoby. Žalovaný jako jedinou potenciální námitku podjatosti vyhodnotil obsah podání ze dne 24. 3. 2022 ve znění: „Ing. D. se zabývá psychologickým rozbořem charakteru účastníků řízení místo toho, aby řešila jejich objektivní technické výhrady vůči zjevným chybám a nedostatkům stavebního záměru. Proto trvám na jejím odvolání z řízení pro nekompetentnost a podjatost proti některým účastníkům řízení.“ Krajský soud uvedl, že podstatou stěžovatelovy žalobní námítky je zřejmě absence samostatného usnesení o rozhodnutí o námitce podjatosti ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle krajského soudu je z citace námítky zjevné, že se o řádnou námitku podjatosti nejednalo, neboť její podstatou je nesouhlas s postupem úřední osoby. Neobsahuje však žádné tvrzení o tom, k jakým účastníkům řízení u ní stěžovatel shledal poměr, natož pak aby tento poměr blíže ozřejmil. Námitku podjatosti proti oprávněné úřední osobě rozhodující v prvním stupni, kterou účastník uplatní až v odvolacím řízení, řeší nadřízený správní orgán. Ani v takovém případě však není povinen rozhodovat o ní samostatným rozhodnutím.

[27] Uvedená námitka podjatosti byla podle krajského soudu opožděná. Namítal-li totiž stěžovatel postup úřední osoby oprávněné rozhodovat v prvním stupni až dne 24. 3. 2022, ačkoli odvoláním napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 16. 7. 2021, nemohlo se jednat o námitku včasnou. Pokud účastník řízení neuplatní námitku podjatosti bez zbytečného odkladu, ačkoli o důvodu vyloučení úřední osoby věděl, k námitce se nebude vůbec přihlížet. Opožděná námitka proto ani nebude předložena k posouzení osobě, jež by o včasné námitce rozhodovala (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2018, č. j. 6 As 75/2018-83).

pokračování

Je-li opožděná námitka uplatněna až v odvolacím řízení, je žalovaný maximálně povinen vypořádat ji jako námitku odvolací (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011-200). Žalovaný správně uvedl, že k citovanému podání stěžovatele pro jeho opožděnost nepřihlížel jako k námitce podjatosti (s. 49 napadeného rozhodnutí).

[28] Podle NSS podání, na něž stěžovatel odkazoval v žalobě a v kasační stížnosti, tj. ze dnů 20. 8. 2021, 24. 3. 2022, 17. 5. 2022 a 16. 10. 2022, skutečně nemohou obsahovat včas uplatněnou námitku podjatosti úřední osoby. Nejdřívější podání, na které stěžovatel odkazuje, je odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 20. 8. 2021. Z toho vyplývá, že stěžovatel poprvé uplatnil námitku podjatosti až v řízení o odvolání. Zároveň v odvolání stěžovatel skutečně vyjadřuje pouze svůj nesouhlas se závěry pověřené úřední osoby. Nenamítá však dostatečně konkrétně, 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 (§ 14 odst. 1 správního řádu). Tato kasační námitka tedy není důvodná.

III. C Podklady pro posouzení hlukové zátěže skladu

[29] Převážná část stěžovatelovy kasační argumentace se týká otázky překročení hlukových limitů. V této souvislosti stěžovatel také nesouhlasí s tím, jak správní orgány i krajský soud hodnotily podklady pro dodatečné povolení stavby, a namítá, že tyto podklady nebyly dostatečné.

[30] Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, podle něhož nemá změna v konstrukci opláštění skladu vliv na utlumení hluku (s. 30 napadeného rozhodnutí). Ve věci byla vydána závazná stanoviska dotčených orgánů. Ze souhlasného závazného stanoviska krajské hygienické stanice a potvrzujícího závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví ze dne 22. 12. 2021 (dále „závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví“) vyplývá, že dotčené orgány pracovaly s aktualizovanými technickými parametry dodatečně povolovaného objektu. Dospěly k závěru, že provoz skladu neohroží nejbližší obytné zástavby hlukem. Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že hluková studie dokladuje dodržení hlukových limitů podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., a krajská hygienická stanice tak nemohla po stavebníkovi požadovat další dokumenty. Zároveň Ministerstvo zdravotnictví odkázalo na podmínky stanovené krajskou hygienickou stanicí pro další měření hluku a na to, že tyto podmínky jsou nadále v platnosti (výše bod [22]).

[31] NSS se nejprve zabýval námitkou, že správní orgány ani krajský soud nepracovaly s kompletní dokumentací pro územní a stavební řízení. Tyto podklady nejsou součástí správního spisu ani spisu krajského soudu. Rozsah změny opláštění skladu v dodatečném povolení stavby oproti povolené stavbě není mezi žalovaným a stěžovatelem sporný. Stěžovatel činí sporným pouze rozsah změny půdorysných rozměrů stavby (resp. zastavěné plochy) v dodatečném povolení stavby oproti povolené stavbě. K tomu NSS připomíná, že u stavby provedené v rozporu se stavebním povolením musí stavební úřad především zkoumat, zda a v jakém rozsahu stavba odporuje rozhodnutí o stavebním povolení a schválené projektové dokumentaci (rozsudky NSS ze dne

20. 8. 2008, č. j. 8 As 42/2007-110, č. 1761/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26).

[32] V rozsahu, v němž byl stěžovatel aktivně procesně legitimován, konkrétně namítal, že v souhlasném závazném stanovisku krajské hygienické stanice odpovídá popis skladu i jeho prostorové uspořádání projektové dokumentaci pro územní rozhodnutí, nikoli dodatečnému povolení stavby. K tomu NSS uvádí, že ze závazného stanoviska krajské hygienické stanice vyplývá, že pracovala pouze s projektovou dokumentací pro dodatečné povolení stavby. Neplyne z něj tedy, že by dotčený orgán vycházel z dokumentace pro územní nebo stavební řízení. Projektové dokumentace ke stavebnímu ani územnímu řízení nejsou součástí správního spisu k dodatečnému povolení stavby a nebyly doloženy ani krajskému soudu. Podle NSS však ve vztahu k posouzení *hlukové zátěže stavby SO 04* tyto podklady nejsou nezbytné, neboť dotčený orgán vycházel z dokumentace k dodatečnému povolení stavby, která popisuje technické parametry povolované stavby, jež jsou podstatné pro posouzení otázky hlukové zátěže.

[33] K námitce, že podle aktualizované hlukové studie je stěžovatelův rodinný dům dotčen hlukovou zónou 45 dB, Ministerstvo zdravotnictví v potvrzujícím závazném stanovisku uvedlo, že tato nemovitost je ve směru k areálu papírny cloněna zástavbou. Hluková vlna šířící se za tuto zástavbu je předpokládána v rozsahu 35-40 dB. Hygienický limit odpovídá 50 dB v denní době a 40 dB v noční době. K námitce ohledně hlukového zatížení objektu skladu, podle níž ještě před jeho dostavěním je u nemovitosti stěžovatele průměrná hodnota hluku v noční době 47,9 dB, Ministerstvo zdravotnictví uvedlo, že v řízení o dodatečném povolení stavby se krajská hygienická stanice vyjadřuje pouze k dokumentům předloženým stavebníkem. Součástí projektové dokumentace byla hluková studie, podle níž po realizaci záměru při dodržení akustického výkonu nově instalovaných zařízení a při dodržení doporučené neprůzvučnosti objektu nedojde k překročení hygienických limitů stanovených nařízením vlády č. 272/2011 Sb.

[34] V odvolání proti dodatečnému povolení stavby stěžovatel namítl, že změna opláštění skladu nezajistí dostatečnou neprůzvučnost. V žalobě tvrdil (a dokládal veřejně dostupnými informacemi), že akustický útlum u sendvičových izolačních panelů tloušťky 120 mm se liší u jednotlivých typů izolace, avšak vždy dosahuje maximálně 32 dB. Podle hlukové studie bude mít opláštění skladu vzduchovou neprůzvučnost minimálně 50 dB; stěžovatel ale tvrdí, že izolační panel tloušťky 120 mm není schopen splnit vzduchovou neprůzvučnost 50 dB.

[35] Podle hlukové studie byl model výpočtů upraven pro plánovaný stav po dokončení záměru, včetně změn v projektové dokumentaci k datu 8. 11. 2019 a byl upraven stav objektu skladu (snížena výška budovy ze 36 m na 25 m a přidáno hodnocení související s dalšími technologiemi uvnitř objektu – regálovým systémem a dopravníky; srov. s. 4 hlukové studie).

[36] Doporučená neprůzvučnost objektu je podle hlukové studie neprůzvučnost obvodových stěn v minimální hodnotě 50 dB (s. 17). Z hlukové studie ale plyne pouze to, že hodnotila hluk objektu skladu z hlediska změny jeho výšky a přidání dalších technologií

pokračování

uvnitř objektu (regálového systému a dopravníků). Jelikož je hluková studie datována pouze měsícem květen 2021, není zřejmé, zda byla jejím podkladem také dokumentace pro dodatečné povolení stavby ze dne 17. 5. 2021, ani to, zda hodnocení neprůzvučnosti obvodových stěn vycházelo z nového opláštění objektu skladu, tj. změny z železobetonového panelu tloušťky 200 mm na sendvičový izolační panel tloušťky 120 mm.

[37] Součástí projektové dokumentace k dodatečnému povolení stavby je technická zpráva ze dne 17. 5. 2021, která vychází ze změněné konstrukce opláštění, a na s. 15 a 16 pracuje s totožnými maximálními hladinami akustického tlaku zakladačů a dopravníků jako aktualizovaná hluková studie. Podle technické zprávy dále *„hluk z provozu technologie skladu SO04 bude beze zbytku utlumen aktuální navrženou skladbou fasády, v souladu s aktuální platnou hlukovou studií skladu, která je součástí dokumentace stavby SO04 Sklad papíru (výška 25,07 m), přičemž jednotlivé výpočtové hodnoty budou ověřeny reálným měřením po dokončení stavby (v provozu) dle platné akustické metodiky. V případě potřeby budou provedena další protihluková opatření, v souladu s platnou legislativou ČR a platným integrovaným povolením IPPC.“* Dokumentace pro dodatečné povolení stavby však nezahrnuje výpočet neprůzvučnosti sendvičového izolačního panelu tloušťky 120 mm. Neobsahuje tak údaje, na jejichž základě by bylo možné ověřit, že hluk z provozu technologie skladu bude bezesbýtku utlumen aktuální navrženou skladbou fasády. Z hlukové studie ani z jiného dokumentu, jenž byl podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, včetně závazného stanoviska krajské hygienické stanice, nevyplývají údaje o neprůzvučnosti nového opláštění skladu. Pokud z podkladů pro závazné stanovisko krajské hygienické stanice neplyne údaj o neprůzvučnosti opláštění skladu, nemohl dotčený orgán ani nadřízený dotčený orgán v potvrzujícím závazném stanovisku posoudit, zda bude dodržena minimální neprůzvučnost opláštění doporučená hlukovou studií.

[38] NSS tedy uzavírá, že podklady pro dodatečné povolení stavby neobsahují všechny odborné údaje, které by umožňovaly posoudit hlukovou zátěž skladu. Nelze sice obecně konstatovat, že pokud dojde ke zúžení opláštění, automaticky se sníží i neprůzvučnost. Je třeba zohlednit i jednotlivé materiály a jejich skladbu. Hluková studie však takové posouzení neobsahuje. Závazné stanovisko krajské hygienické stanice tak vychází ze skutkového stavu, který nemá oporu v podkladech, resp. byl zjištěn nedostatečně, a toto pochybení nenapravilo ani Ministerstvo zdravotnictví v potvrzujícím závazném stanovisku. Jelikož je obsah závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je nezákonné i rozhodnutí žalovaného. Pro tuto důvodně vytykanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

[39] V rámci námítky nedostatku podkladů pro vydání napadeného rozhodnutí stěžovatel také namítl, že v dokumentaci stavby k dodatečnému povolení chybí části označené *A. Průvodní zpráva* a *D.1.4 Technika prostředí staveb* podle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

[40] Dodatečné stavební povolení může být vydáno jen při splnění podmínek stanovených stavebním zákonem a příslušným prováděcím předpisem, tj. pouze v případě,

že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, resp. dodatečné povolení změny stavby, a předloží k ní podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Rozhodnutí, jímž se dodatečně povoluje stavba nebo její změna, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel při zahájení stavby zákon nerespektoval (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS).

[41] Podle § 6a odst. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb. *dokumentace nebo projektová dokumentace zpracovaná podle příloh č. 1 až 4 a 6 až 15 k této vyhlášce musí vždy obsahovat části A až D, dokumentace zpracovaná podle přílohy č. 5 k této vyhlášce musí vždy obsahovat části A až C. K dokumentaci nebo projektové dokumentaci se přikládá dokladová část.*

[42] Podle § 6a odst. 2 vyhlášky č. 499/2006 Sb. *rozsah jednotlivých částí a položek musí odpovídat druhu a významu stavby, charakteru navrhované změny v území, charakteru navrhované změny vlivu užívání stavby na území, podmínkám v území, umístění stavby, stavebně technickému provedení, účelu využití, vlivu na životní prostředí a době trvání stavby. Položky jednotlivých částí, které stavba neobsahuje, se neuvádějí.*

[43] Podle NSS měla dokumentace pro dodatečné povolení stavby splňovat požadavky přílohy č. 12 k vyhlášce č. 499/2006 Sb. Z toho vycházel také krajský soud. Podle přílohy č. 12 k vyhlášce č. 499/2006 Sb. musí dokumentace pro vydání společného povolení (tj. také pro dodatečné povolení stavby, srov. §129 odst. 2 stavebního zákona) obsahovat: A. Průvodní zprávu, B. Souhrnnou technickou zprávu, C. Situační výkresy, D. Dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení. K dokumentaci se přikládá dokladová část.

[44] Dokumentace stavby přiložená k žádosti o dodatečné povolení stavby musí splňovat zákonné náležitosti podkladu žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 129 stavebního zákona. Povinnou přílohou je projektová dokumentace zpracovaná v souladu s přílohou č. 12 vyhlášky č. 499/2006 Sb. Pokud není doložena projektová dokumentace zpracovaná v souladu s přílohou č. 12 vyhlášky č. 499/2006 Sb., jde o vadu zásadní, neboť podle § 110 stavebního zákona dokumentaci zpracovanou podle jiné přílohy vyhlášky č. 499/2006 Sb. nelze uznat za vyhovující zákonným požadavkům na obsahové náležitosti žádosti podle § 129 odst. 2 stavebního zákona (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 8. 2024, č. j. 30 A 38/2024-38, bod 20).

[45] K otázce příloh k žádosti o stavební povolení, zejména k projektové dokumentaci, NSS v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 As 46/2011-64, uvedl, že § 110 odst. 2 stavebního zákona nelze vykládat nepřiměřeně formalisticky. Naopak, účelem tohoto ustanovení je zajistit stavebnímu úřadu dostatek relevantních podkladů pro věcné posouzení záměru stavebníka. V souladu s obecnými zásadami správního řízení je správní orgán povinen umožnit účastníku řízení uplatňovat jeho práva a dbát na hospodárny postup řízení. Úkolem správních orgánů tedy s ohledem na uvedené okolnosti bylo posoudit skutečný

pokračování

obsah projektové dokumentace a učinit úvahu, zda se týká záměru, pro nějž bylo žádáno dodatečné stavební povolení.

[46] Žalovaný na s. 29 napadeného rozhodnutí uvedl, že stavebník během prvoinstančního řízení doplnil dokumentaci o chybějící část týkající se technologických zařízení. NSS však ze správního spisu zjistil, že součástí projektové dokumentace skutečně není samostatný dokument s názvem *Průvodní zpráva*. Průvodní zpráva má podle vyhlášky č. 499/2006 obsahovat: A.1 Identifikační údaje o stavbě, o stavebníkovi a o zpracovateli projektové dokumentace; A.2 Členění stavby na objekty a technická a technologická zařízení a A.3 Seznam vstupních podkladů. Stěžovatel také namítal, že dokumentace dodatečného povolení stavby neobsahuje část D. 1.4 Techniku prostředí staveb. Příloha 12 k vyhlášce č. 499/2006 pro Techniku prostředí staveb stanoví, že dokumentace zejména obsahuje technickou zprávu, dále výkresovou část a seznam strojů a zařízení a technické specifikace. Žalovaný tak měl posoudit, zda jsou uvedené údaje obsahem dokumentace pro dodatečné povolení stavby jako celku (přiměřeně rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2020, č. j. 10 As 148/2020-69, bod 21).

[47] Řízení o dodatečném povolení stavby je zahájeno již podáním žádosti (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28), a to bez ohledu na to, zda má žádost všechny zákonem požadované náležitosti (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 As 4/2012-20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Nejde-li o vady zásadního charakteru, stavební úřad pomůže v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu a principem dobré správy žadateli nedostatky jeho žádosti odstranit. K tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích nevyhovění výzvě. Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona platí, že pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Zároveň platí, že stavební úřad není povinen před zastavením řízení o dodatečném povolení stavby podle § 110 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 vyzývat stavebníka k předložení projektové dokumentace zpracované oprávněnou osobou (rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2024, č. j. 6 As 314/2023-38).

[48] NSS uzavírá, že podklady pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vykazovaly nedostatky, pro které nebylo možné posoudit vliv všech změn záměru objektu skladu oproti jeho podobě povolené stavebním povolením, pokud jde o hlukovou zátěž, která má ve stavbě skladu původ. Krajská hygienická stanice vydala závazné stanovisko na základě podkladů, které neobsahují dostatečné odborné informace. Žalovaný tak vyšel z nepřezkoumatelného závazného stanoviska krajské hygienické stanice. Také se měl zabývat tím, zda byla projektová dokumentace pro dodatečné povolení stavby kompletní a splňovala náležitosti vyhlášky č. 499/2006.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Zároveň v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného, neboť krajský soud by musel učinit totéž, a v souladu s § 78 odst. 4

s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[50] Žalovaný se v dalším řízení především vypořádá s tím, že závazné stanovisko krajské hygienické stanice vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Také posoudí, zda byla projektová dokumentace pro dodatečné povolení stavby kompletní a splňovala náležitosti vyhlášky č. 499/2006 Sb.

[51] S ohledem na tento procesní postup rozhodl NSS o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný. Neúspěšný žalovaný naopak právo na náhradu nákladů řízení nemá.

[52] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovateli se skládá z:

- soudních poplatků za žalobu (3 000 Kč) a kasační stížnost (5 000 Kč), tedy dohromady **8 000 Kč**;
- náhrady za zastupování advokátkou v řízení o žalobě, a to za čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby, repliky k vyjádření žalovaného a repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2024]. V souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu jde o 4 x 3 100 Kč, tedy 12 400 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč, tedy celkově **13 600 Kč**;
- náhrady za zastupování advokátkou v řízení o kasační stížnosti v rozsahu jednoho úkonu právní služby spočívajícího v sepisu kasační stížnosti včetně jejího doplnění ze dne 18. 1. 2025 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025] ve výši 4 620 Kč, k níž je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025), tedy celkově **5 070 Kč**.

[53] Zástupkyně stěžovatele není plátkyní daně z přidané hodnoty. Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovateli náklady řízení v celkové výši **26 670 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[54] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a nejsou dány ani jiné okolnosti hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2025

pokračování

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu