

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobců: **a) V. M., b) D. M.**, obou zastoupených JUDr. Petrem Cardou, advokátem se sídlem Pod věží 3, Svitavy, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **VELKOSKLAD S PLASTY s. r. o.**, se sídlem Zářící 54, Chropyně, zastoupené JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem se sídlem Tovačovského 3161, Kroměříž, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2009, čj. KUZL 48282/2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2010, čj. 31 Ca 117/2009 - 87,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2010, čj. 31 Ca 117/2009 - 87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím ze dne 13. 7. 2009, čj. KUZL 48282/2009, žalovaný zamítl odvolání žalobců (a dalšího účastníka správního řízení) proti rozhodnutí Městského úřadu Chropyně, odboru výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 2. 2009, čj. MCH 771/2009, jímž stavební úřad rozhodl o umístění stavby podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“, příp. „nový stavební zákon“), a současně vydal stavební povolení ke stavbě garáží pro osobu zúčastěnou na řízení podle § 115 stavebního zákona.

II.

2. Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který je rozsudkem ze dne 8. 12. 2010, čj. 31 Ca 117/2009 - 87, pro vady řízení zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

3. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. Dospěl totiž k závěru, že provedené stavební řízení bude vyžadovat zásadní doplnění. Žalovaný se podle něj nedostatečně vypořádal s námitkami žalobců (jako vlastníků sousedních pozemků) ohledně budoucího znečištění ovzduší, které by mohlo negativně ovlivnit zdraví žalobců a jejich rodinných příslušníků. Tyto námitky budoucích imisí měl správní úřad podle krajského soudu „vypořádat postupem podle § 137 stavebního zákona". Krajský soud také odkázal na přípis Krajské hygienické stanice Zlínského kraje, která vyjádřila nedostatek kompetence v oblasti ochrany ovzduší a vyzvala správní orgány, aby se zabývaly příčinnou souvislostí mezi budoucími imisemi a zdravotním stavem žalobců.

4. Dále krajský soud zpochybnil závěr stavebního úřadu, že ovzduší neznečišťují samotné garáže, ale parkující auta. Uvedl přitom, že nelze oddělit účel stavby garáží od důsledků, které vzniknou jejich užíváním.

5. Pokud žalovaný ve svém odůvodnění odkázal na skutečnost, že v garážích budou parkovat pouze vozidla z okolní zástavby, pak podle krajského soudu opomněl, že namítané znečištění se z velké plochy soustředí na plochu menší, a bude proto nezbytné vypracovat studii o vlivu stavby na životní prostředí.

6. Na závěr krajský soud vyzval žalovaného, aby posoudil, zda se jedná o stavbu v zastavěném prostoru či na jeho okraji, a zda je stavba v souladu s „§ 24 odst. 3 stavebního zákona".

III.

7. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. pro nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

8. Stěžovatel především namítl, že on ani stavební úřad nemohl vypořádat občanskoprávní námitky postupem podle § 137 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon"), neboť spojené územní a stavební řízení bylo vedeno podle nového stavebního zákona. V duchu nové právní úpravy, kterou byla preventivní ochrana sousedských práv svěřena stavebním úřadům, se podle názoru stěžovatele příslušný úřad v daném případě s uplatněnými námitkami vypořádal a své úvahy v rozhodnutí podrobně popsal a odůvodnil. K doporučení Krajské hygienické stanice ohledně posouzení příčinné souvislosti mezi stavbou a zdravotním stavem žalobců pak stěžovatel uvedl, že tento orgán jednal nad rámec svého oprávnění. Současně konstatoval, že i přesto se správní orgány danou otázkou zabývaly a věc komplexně posoudily, a to i na základě kladného stanoviska ze dne 24. 9. 2008, čj. MCH 5561/2008, vydaného dotčeným orgánem ochrany ovzduší.

9. Závěr krajského soudu, podle nějž stavební úřad nesprávně posoudil, že zdrojem znečištění jsou vozidla, nikoliv samotné garáže, stěžovatel napadl s tím, že vytčená nesprávnost byla odstraněna v rámci odvolacího řízení. Stěžovatel ve svém rozhodnutí zdůraznil, že uvedený názor stavebního úřadu je nutno vnímat v kontextu celého

odůvodnění, a že tato nevhodně použitá formulace nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí jako celku.

10. Dále stěžovatel namítl, že z jeho rozhodnutí ani z rozhodnutí stavebního úřadu nelze dovodit, že v předmětných garážích budou parkovat pouze vozidla z okolní zástavby. Závěr soudu o nezbytném zpracování studie o vlivu na životní prostředí proto stěžovatel považoval za nezákonný. Naopak se domnívá, že stavební úřad se účinkem na životní prostředí na základě posouzení dotčených orgánů zabýval, a další podklady pro rozhodnutí považuje za nadbytečné.

11. K závěru krajského soudu, že v dalším řízení bude nutné posoudit, v jakém prostoru se má stavba nacházet, stěžovatel konstatoval, že umístění stavby je zřejmé ze situačního výkresu (projektové dokumentace stavby), podle kterého se stavba nachází v prostoru mezi bytovou zástavbou a zahradami. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že *„(p)osouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací je součástí rozhodnutí stavebního úřadu“*.

12. Stěžovatel považoval za zmatečnou část napadeného rozsudku, jež se týká nezbytného posouzení souladu stavby s § 24 odst. 3 stavebního zákona. Tvrdil, že není zřejmé, jaké ustanovení bylo tímto myšleno. Předchozí ani současnou právní úpravu § 24 odst. 3 stavebního zákona totiž nelze na posouzení stavby uplatnit.

13. Konečně stěžovatel uvedl, že při akceptaci povinnosti respektovat právní názor vyslovený krajským soudem by se dopustil nezákonného jednání, a v důsledku toho i vydání nezákonného rozhodnutí.

IV.1

14. Žalobci navrhli zamítnutí kasační stížnosti. Správní orgán si podle nich pro posouzení vlivu stavby na zdravotní stav žalobců neopatřil dostatek důkazů a provedené důkazy hodnotil nedostatečně. V této souvislosti žalobci opakovaně zdůraznili potřebu zpracování znaleckého posudku z oboru zdravotnictví.

15. Dále žalobci přisvědčili krajskému soudu, že je potřeba vzít v úvahu i stanovisko Krajské hygienické stanice, kterým byl stavební úřad vyzván ke zkoumání příčinné souvislosti mezi stavbou a zdravotním stavem žalobců, neboť se jedná o jediný orgán, který má alespoň nějaké znalosti z oboru zdravotnictví.

16. Závěrem žalobci shledali nedůvodnou stížní námitku, podle které stěžovatel ani stavební úřad nikde neuvedl, že v garážích budou parkovat jen vozidla z okolní zástavby. V odvoláním napadeném rozhodnutí totiž stavební úřad vyjádřil, že nepovažuje stavbu za nový zdroj exhalací a prašnosti, jelikož zde budou garážovat auta, která nyní parkují v sídlišti a na přilehlé komunikaci. Žalobci souhlasili s krajským soudem, že soustředění aut na menší plochu může mít podstatný vliv na zhoršení životního prostředí, a proto je třeba tuto otázku zkoumat a opatřit si k tomu důkazy.

IV.2

17. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby kasační stížnosti bylo vyhověno, přičemž vyslovila souhlas s důvody a návrhy, které uplatnil stěžovatel. Nad rámec obsahu kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení uvedla, že žalobci musejí být mnohem více obtěžováni imisemi v důsledku provozu na rušné komunikaci, která probíhá bezprostředně okolo jejich domu, než provozem garáží, které jsou vzdáleny cca 150 m od jejich bydliště.

V.

18. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

19. Kasační stížnost je důvodná.

20. Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval stížní námitku, podle které se správní orgány nemohly s občanskoprávními námitkami vypořádat postupem podle § 137 starého stavebního zákona, neboť předmětné řízení bylo vedeno podle nového stavebního zákona. Ze správního spisu vyplynulo, že spojené územní a stavební řízení bylo zahájeno dne 28. 5. 2007, tedy již za účinnosti nového stavebního zákona (v souladu s § 198 tohoto zákona nabyla příslušná ustanovení účinnosti dne 1. 1. 2007).

21. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 - 87 (publikováno pod č. 1926/2009 Sb. NSS), *„(p)oužije-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky.“* Nejvyšší správní soud na uvedené rozhodnutí pro stručnost plně odkazuje.

22. V posuzované věci je třeba především uvést, že použití starého stavebního zákona lze dovodit jen z kontextu napadeného rozsudku. Krajský soud totiž hovořil pouze o stavebním zákonu. S ohledem na skutečnost, že § 137 nového stavebního zákona řeší nezbytné úpravy, lze však bezpochyby uzavřít, že krajský soud měl na mysli skutečně starý stavební zákon. V návaznosti na citované rozhodnutí rozšířeného senátu pak nelze s jistotou uzavřít, že nezákonná aplikace § 137 starého stavebního zákona krajským soudem nemohla ovlivnit zákonnost celého napadeného rozsudku. Krajský soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku stěžovateli pouze v obecné rovině vytkl, že se s námitkami nevypořádal postupem podle § 137 stavebního zákona, aniž by upřesnil, jakého konkrétního pochybení se stěžovatel dopustil. S ohledem na tuto velmi obecnou formulaci není možné uzavřít, že by vázanost stěžovatele právním názorem vysloveným v rozsudku krajského soudu nemohla v žádném případě zapříčinit nezákonnost rozhodnutí vydaného žalovaným v dalším řízení. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

23. V souvislosti se závěrem krajského soudu, dle kterého se správní orgány dostatečně nevypořádaly s námitkami žalobců ohledně budoucích imisí (exhalací výfukových plynů a chemických látek do ovzduší, prašnosti apod.), Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytného odůvodnění podotýká, že z obsahu napadeného rozsudku není zřejmé, jaký subjekt a v jakém rozsahu by se otázkou vlivu imisí na zdravotní stav žalobců měl zabývat, resp. jaké konkrétní podklady budou podle krajského soudu pro rozhodnutí správních orgánu dále nezbytné.

24. K požadavku krajského soudu na vypracování studie negativních vlivů předmětné stavby na životní prostředí Nejvyšší správní soud uvádí, že použitá formulace „*... což je v kompetenci žalovaného*" není dostatečně srozumitelná, neboť není možné jednoznačně určit, zda mají tuto otázku posoudit samy správní orgány, či jiný k tomu příslušný subjekt. Z textu odůvodnění rozhodnutí pak nelze vyložit ani to, zda krajský soud zavázal správní orgány zajistit posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V takovém případě by se krajský soud měl v dalším řízení vypořádat s § 4 odst. 1 písm. d) tohoto zákona ve spojení s bodem 10.6 přílohy č. 1 k tomuto zákonu. Rovněž i odkaz krajského soudu na zvláštní předpisy, jež by měly upravovat přípustné limity pro exhalace, prach, zápach apod., je zcela neurčitý.

25. V návaznosti na stížní námitku, podle které by respektování právního názoru krajského soudu bylo v daném případě v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud jen na okraj připomíná usnesení rozšířeného senátu ze dne 7. 2. 2007, čj. 2 Ans 3/2006 - 49 (publikováno pod č. 1255/2007 Sb. NSS), dle kterého „*zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek...*" Na uvedené rozhodnutí zdejší senát pro stručnost odkazuje.

26. Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nezákonným, proto jej zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

27. Krajský soud v dalším řízení zejména posoudí, zda i při použití právního předpisu, který na daný případ dopadá, bude nezbytné zrušit rozhodnutí žalovaného, tedy především zhodnotí, zda správní řízení bude i nadále vyžadovat zásadní doplnění ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V takovém případě pak krajský soud ve svém rozhodnutí uvede, jaké další podklady by správní orgány měly pro své rozhodnutí opatřit, a to i v návaznosti na vyjádření Nejvyššího správního soudu v bodu 23 a 24 tohoto rozsudku. Rovněž krajský soud neopomene uvést, podle jakého zákonného ustanovení mají správní orgány při zajišťování těchto podkladů postupovat, resp. jakého právního předpisu se požadované zásadní doplnění skutkového stavu týká. Dále pokud krajský soud opět dospěje k závěru, že je v posuzované věci nutné zkoumat, zda stavba garáží má být uskutečněna v zastavěném prostoru či na jeho okraji, měl by současně konkretizovat, z jakého důvodu je

uvedené hodnocení vyžadováno a jakým způsobem může učiněný závěr rozhodnutí žalovaného ovlivnit. Konečně se krajský soud vypořádá i se zcela zjevně chybným odkazem na § 24 odst. 3 stavebního zákona. Jak totiž správně namítl stěžovatel, uvedené ustanovení ve starém stavebním zákonu neexistovalo (samotný § 24 bez rozčlenění na jednotlivé odstavce byl zrušen v roce 1998) a v novém stavebním zákonu dané ustanovení upravuje kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Požadavek krajského soudu na posouzení souladu stavby s § 24 odst. 3 stavebního zákona proto neobstojí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. dubna 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu