

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **M. Š.,** zastoupena Mgr. Lukášem Stočkem, advokátem se sídlem K Nemocnici 168/18, Nový Jičín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem Třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: L. K., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 11. 2017, č. j. 65 A 46/2016 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Osoba zúčastněná na řízení požádala o dodatečné povolení stavby „Pilnice a manipulační plocha“ na pozemcích p. č. X v katastrálním území V. B. (dále též „stavba“). Rozhodnutím Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 1. 2016, č. j. MěÚ-RpR/01006/2016, byla stavba dodatečně povolena. Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 4. 2016, KUZL 27603/2016, žalovaný částečně změnil výrok III. prvostupňového rozhodnutí; změnil číslování námitek, kterým bylo žalobkyni vyhověno a kterým nikoliv. Ve zbytku žalovaný rozhodnutí potvrdil.

II.

[2] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Shora označeným rozsudkem krajský soud žalobu zamítl. Neshledal důvodnou námitku o nedostatečnosti odůvodnění správních rozhodnutí ohledně narušení pohody bydlení. Správní orgány řádně odůvodnily i to, že stavba nepřekračuje hlukové limity. Pravdivé přitom není tvrzení, že z hlukové studie zpracované Ing. L. R. vyplývá, že zdrojem hluku budou jen dva stroje; hluková studie se zabývala i dalšími zdroji hluku. Námitkami žalobkyně proti hlukové studii se pak podrobně zabývaly i správní orgány. Vyšly ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Zlínského kraje, resp. z návazného přezkoumání tohoto stanoviska ze strany Ministerstva zdravotnictví, které rovněž dospělo k závěru, že předložená hluková posouzení jsou úplná. Neexistuje přitom veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území byly navždy zakonzervovány a nemohly se měnit. Krajský soud dále uvedl, že obecnými námitkami žalobkyně se mohl zabývat rovněž pouze obecně. Pokud pak žalobkyně nenamítala zkrácení svých práv, ale práv třetích osob, nemohl se takovými námitkami soud s ohledem na znění § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), zabývat. Krajský soud vypořádal i další žalobní námitky a ani ty neshledal důvodnými. Žalobu proto zamítl.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka primárně brojila proti posouzení pohody bydlení ze strany správních orgánů a krajského soudu. Pokud shledal krajský soud žalobní námitku o narušení pohody bydlení obecnou, měl stěžovatelku vyzvat k rozvedení žalobní argumentace. Podle stěžovatelky kumulace všech zdrojů hluků v dané oblasti nepřípustně naruší pohodu bydlení. S krajským soudem nelze souhlasit ani v tom, že neexistuje subjektivní veřejné právo na to, aby poměry v území byly navždy zakonzervovány a nemohly se měnit. Takový závěr nelze s ohledem na ústavněprávní limity (zejména čl. 11, čl. 31 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod) přijmout. Podle stěžovatelky byly v řízení před tvrzeními stěžovatelky bezdůvodně upřednostněny podklady předložené osobou zúčastněnou na řízení. Dále namítala, že osoba zúčastněná na řízení porušila správním orgánem stanovenou lhůtu k předložení všech podkladů. Přesto stavební úřad rozhodl o prodloužení lhůty a následně žádosti o dodatečné povolení stavby vyhověl, ačkoliv měl řízení bez dalšího zastavit. Z výše uvedených důvodů navrhla zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení, popř. zrušit i rozhodnutí žalovaného.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření kasační stížnosti vyslovil souhlas s posouzením věci ze strany krajského soudu. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[5] 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. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Stěžovatelka primárně brojila proti posouzení pohody bydlení.

[7] Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, uvedl, že: *„Pohodou bydlení" lze podle jedné z možných definic, která se snaží tento pojem kategorizovat subjektivně, rozumět takový stav, kdy někdo bydlí v klidu, spokojeně, příjemně a šťastně (viz Marek Hanák, Pohoda bydlení, Právní rádce - internetová verze, 28. 4. 2005, http://pravniradce.ihned.cz/). Z objektivistického úhlu pohledu lze „pohodou bydlení" rozumět 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 (z obdobně pojaté definice vychází ve své praxi Ministerstvo pro místní rozvoj, viz Marek Hanák, cit. dílo).*"

[8] Pohledem výše uvedeného nahlížely na uvedený pojem jak správní orgány, tak i následně krajský soud, jehož úkolem bylo přezkoumat zákonnost jejich rozhodnutí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se krajský soud důkladně (na podkladě vznesených žalobních námitek) zabýval otázkou, zda správní orgány náležitě odůvodnily, zda stavba nepřípustně nenarušuje pohodu bydlení. Krajský soud po shrnutí obsahu správních rozhodnutí shledal, že správní orgány podrobně odůvodnily svůj závěr o tom, že nedojde k nepřípustnému narušení pohody bydlení. Správní orgány na uvedený pojem nahlížely optikou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, a obdobně vyznívajícího stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, přičemž zkoumaly, zda stavbou dojde k ovlivnění jednotlivých složek životního prostředí, resp. zda se bude jednat o ovlivnění přiměřené. Hlediskem možných vlivů stavby na okolí, resp. na okolní obytnou zástavbu se zabývaly dotčené orgány, které ke stavbě vydaly souhlasná stanoviska. Správní orgány zohlednily i rozsah povolované stavby, vzdálenost stavby od okolních staveb, navrhovaný způsob užívání, specifika dané lokality (mj. poukázaly na to, že stavba je umístěna v části obce, ve které se již nachází mj. dřevozpracující Výrobní družstvo Portáš), jakož i všechny možné emise ze stavby. Dospěly k závěru, že stavba (resp. její provoz) nepřekračuje limitní hodnoty negativních účinků.

[9] Krajský soud se explicitně zabýval i namítaným překročeným hlukových limitů. Poukázal na to, že k žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby byla předložena hluková studie zpracovaná Ing. L. R., která se zabývala nejen hlukem ze strojů umístěných v pilnici, ale i dalšími zdroji hluku. Námitkami stěžovatelky proti hlukové studii se pak podrobně zabývaly i správní orgány. Vyšly ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Zlínského kraje, resp. z návazného přezkoumání tohoto stanoviska ze strany Ministerstva zdravotnictví (viz sdělení ze dne 18. 5. 2015, č. j. MZDR 49732/2014-6/OVZ), které rovněž dospělo k závěru, že předložená hluková posouzení jsou úplná. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí nadto stanovil podmínky pro provedení stavby, mj. i podmínku, že během zkušebního provozu bude provedeno měření hluku za účelem

zjištění, zda nedochází k překročení hlukových limitů; výsledek bude předložen Krajské hygienické stanici Zlínského kraje k posouzení. Při prokazatelném překročení hlukových limitů budou provedena (po projednání s hygienickou stanicí) protihluková opatření za účelem snížení hlukových emisí pod platné hygienické limity; stavbu bude možno užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu po provedení a vyhodnocení zkušebního provozu.

[10] Nutno dodat, že stěžovatelka v řízení nepředložila žádný podklad, kterým by závěry stavebního úřadu, resp. dotčených orgánů relevantně zpochybnila (např. nepředložila žádnou hlukovou či jinou studii, která by dokládala překročení hlukových či jiných limitů nad rámec mezí stanovených právními předpisy). Její argumentace je obecná a neschopná zpochybnit konkrétní podklady, o které správní orgány opřely svá rozhodnutí. Za situace, kdy stěžovatelka žádný relevantní podklad nepředložila, nelze hovořit ani o tom, že byly bezdůvodně upřednostněny podklady předložené osobou zúčastněnou na řízení, resp. že by bylo porušeno právo na rovné postavení účastníků řízení, jak tvrdila výslovně v kasační stížnosti. S ohledem na obsah spisu není soud ani názoru, že by měl správní orgán před rozhodnutím obstarat další podklady.

[11] Pokud pak stěžovatelka v kasační stížnosti uváděla nová tvrzení, která nebyla obsahem žaloby (doplnila důvody, pro které spatřuje zásadní narušení pohody bydlení), konstatuje Nejvyšší správní soud, že se takovými tvrzeními nemohl zabývat. Soudní řád správní neumožňuje, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní a skutkové důvody, než které uplatnil v řízení před krajským soudem (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155 atp.). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Z procesní opatrnosti soud dodává, že správní orgány se zabývaly i dalšími stěžovatelkou tvrzenými zdroji hluku. Např. hlukem z motorové pily před budovou pilnice, hlukem z nakládky a vykládky řeziva z nákladních automobilů, vysokozdvižného vozíku atp. (viz např. str. 14 a 15 prvostupňového rozhodnutí). Nelze samozřejmě vyloučit, že stavba bude v budoucnu překračovat např. v důsledku kumulace dalších zdrojů hluku (zvýšený provoz pilnice způsobený více zaměstnanci, stroji, dovozem a odvozem surovin, materiálu atp.) hlukové či jiné limity. Právní úprava však umožňuje, aby se proti takovým emisím oprávněné osoby bránily (např. na základě přeměření hluku ze strany orgánů hygieny).

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i v tom, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu rozsudku krajského soudu, přičemž nebylo povinností soudu ani vyzývat stěžovatelku k hlubší konkretizaci žalobních bodů. Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy žaloba kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. Jinými slovy, pokud stěžovatel uplatní obecnou námitku, může se jí ve stejném rozsahu zabývat i soud. K tomu srov. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, a rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78 a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, jakož i rozhodnutí Ústavního soudu, např. sp. zn. II. ÚS 460/15 a II. ÚS 460/15). Stěžovatelka přitom v žalobě uplatňovala řadu námitek pouze obecně. I námitky stran pohody bydlení byly obecné. Stěžovatelka v žalobě *de facto* namítala, že se správní orgány pohodou bydlení dostatečně nezabývaly a obecně poukazovala na emise ze stavby, resp. na specifičnost dané lokality. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že se námitkami zabýval pouze v takto předestřené rovině.

[13] Krajský soud nepochybil ani tím, když dospěl k závěru, že v řízení podle § 65 s. ř. s. může účastník řízení namítat pouze porušení svých práv, a nikoliv práv jiných osob. To vyplývá z § 65 s. ř. s., podle něhož: „*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 nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“, a potvrzuje to i konstantní judikatura soudů k uvedenému ustanovení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, publ. pod č. 379/2004 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008 - 103 atp.). V posledně uvedeném rozsudku zdejší soud mj. uvedl, že: „*Krajský soud přitom svůj závěr o nepřípustnosti zmíněných žalobních námitek opřel o úvahu, podle níž musí být z každé námitky uplatněné v žalobě zřejmé, jakým způsobem byl žalobce ve vztahu k dané námitce žalobou napadeným rozhodnutím nebo řízením, které mu předcházelo, zkrácen na svých právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto právním názoru lze v obecné rovině přisvědčit a potvrzuje ho i dosavadní judikatura správních soudů. Již Vrchní soud v Praze ve vztahu k předchozí právní úpravě správního soudnictví, která byla v tomto ohledu založena na obdobných principech, v rozsudku ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 - 87, judikoval, že žalobce se může ve správním soudnictví domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen, žalobce tedy před správním soudem není oprávněn např. k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné v řízení správním a týkající se porušení práv těchto osob, tím spíše tam, kde taková třetí osoba sama žalobu nepodala. Obdobně Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 25. 10. 2006, č. j. 15 Ca 144/2005 - 83, uvádí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve sloučeném územním a stavebním řízení může žalobce namítat pouze porušení svých práv, a nikoliv také práv jiného subjektu nebo veřejného zájmu, pokud nejde o subjekt, kterému ve správním řízení zvláštní zákon přiznává oprávnění prosazovat a obhajovat zájmy společnosti. Proto žalobce v řízení o žalobě nemůže namítat ani porušení práv jiných osob zúčastněných na řízení, a to i kdyby měly stejný zájem na vyhovění žalobě.*“ Optikou výše uvedeného nahlížel Nejvyšší správní soud i na námitku, že správní orgán nepřerušil řízení i přesto, že osoba zúčastněná na řízení nepředložila ve stanovené lhůtě všechny požadované podklady. Z důvodu procesní opatrnosti soud dodává, že za situace, kdy osoba zúčastněná na řízení později požadované doklady předložila (a na základě nich bylo možno učinit závěr o splnění všech zákonných podmínek), nelze vadu spočívající v nevyhovění výzvě správního orgánu považovat za vadu vyvolávající nutnost zrušení rozsudku krajského soudu a současně obou rozhodnutí správních orgánů; nejednalo se o vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

[14] Se stěžovatelkou nelze souhlasit ani v tom, že by z čl. 11, čl. 31 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod či z jiných ústavněprávních imperativů vyplývalo právo na bezvýjimečné zachování poměrů v daném území. Výklad stěžovatelky by znamenal, že by nebylo možno povolit žádnou stavbu. Každá stavba má totiž potenciál zasáhnout do stávajícího území. Za účelem minimalizace těchto zásahů vytvořil zákonodárce podrobný proces, který samotné stavbě předchází. Tento proces se sestává z několika fází, mj. z fáze územního plánování, fáze územního rozhodování, fáze stavebního povolení, resp. z tzv. fáze schvalovací (kolaudační), z nichž každá směřuje k částečně odlišnému cíli. Tyto fáze, které na sebe logicky navazují, je přitom nutno vidět v jejich souvislostech, přičemž je třeba respektovat jejich smysl a funkci, resp. od toho se odvíjející různý rozsah práv a povinností dotčených osob (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001 - 53).

[15] Jinými slovy, právní řád se změnami v území počítá, podmiňuje je však splněním řady podmínek. Podmínky pro dodatečné povolení stavby jsou obsaženy v § 129 stavebního zákona, který ukládá žadateli předložit stejné podklady předepsané k žádosti o stavební povolení, resp. k ohlášení. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115. Takovou stavbu lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení (vedle § 129 odst. 1 a násl. stavebního zákona viz i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013 - 43, ze dne 10. 11. 2004, č. j. 3 As 50/2003 - 57, publ. pod č. 957/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 As 7/2010 - 99, publ. pod č. 2210/2011 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 As 67/2006 - 79, či ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 As 41/2006 - 78).

[16] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutích správních orgánů a krajského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jejich rozhodnutí zrušit. Jejich závěry mají plnou oporu v právní úpravě a správním spisu. Zdejší soud se s jejich hodnocením ztotožnil a plně jej přebírá. Z tohoto důvodu nemohl Nejvyšší správní soud shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s jejich argumentací.

[17] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by

jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[19] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, jež byla osobě zúčastněné na řízení soudem uložena, a z důvodů hodných zvláštního zřetele může soud na návrh přiznat právo i na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení soud osobě zúčastněné na řízení neuložil splnit žádnou povinnost, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 3. července 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu