



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Za pitnou vodu Tachova**, se sídlem Tisová 89, Tachov, zastoupeného JUDr. Petrem Orctem, advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, pobočka Na Vyhliďce 53, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: PALMGAS s. r. o., se sídlem 5. května 1640/65, Praha 4, zastoupené JUDr. Václavem Koreckým, advokátem se sídlem Bedřicha Smetany 2, Plzeň, proti žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2003, č. j. RR 1781/03, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni 27. 6. 2006, č. j. 30 Ca 9/2004 - 171,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2003, č. j. RR 1781/03, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí (stavebnímu povolení) Městského úřadu v Tachově, odboru územního plánování a regionálního rozvoje (stavební úřad), ze dne 8. 8. 2003, č. j. 1078/2003-OÚPRR-SP 3983, kterým byla povolena stavba: Areál celnice a služeb pro motoristy – IV. etapa (čerpací stanice PHM, komunikace a zpevněné plochy areálu ČS PHM a technologická část ČS) na pozemcích p. č. 758/10 a 1502/1 v k. ú. Pavlův Studenec 2.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni. Namítl, že žalovaný nepřezkoumal řádně zákonné podmínky pro vydání stavebního povolení definované § 62 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Investor se po vydání územního rozhodnutí rozhodl pro změnu zásobování čerpací stanice pohonných hmot cisternami po komunikaci Halže – Branka. Komunikace je ve zcela nevyhovujícím stavu pro zásobování čerpací stanice pohonných hmot cisternami a nachází se v bezprostřední blízkosti nádrže Lučina, která je zdrojem pitné vody pro Tachovsko. Rozhodnutí žalovaného díky změně vychází z jiných skutkových okolností, než které byly zkoumány v územním řízení a byly podkladem územního rozhodnutí. Dále žalobce zpochybnil závěr, že stavba čerpací stanice nespadá ani do jedné z kategorií uvedených v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na posuzování vlivů na životní prostředí“), a proto nebylo nutné podrobit záměr výstavby posuzování vlivů na životní prostředí. Žalobce se domnívá, že povolení stavby neúměrně zvýšilo riziko znečištění zdroje pitné vody pro Tachovsko.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 6. 2006, č. j. 30 Ca 9/2004 - 171. Konstatoval přitom, že na ochranu vod dohlížejí zvláštní orgány státní správy, které k tomu mají k dispozici množství zákonných i podzákonných právních předpisů. Vymezení území ochrany vodního zdroje je v kompetenci vodoprávních úřadů v samostatném řízení. Vyplyvá-li z rozhodnutí příslušných orgánů závěr, že je komunikace mimo jakékoliv pásmo ochrany vodního zdroje a neplatí pro ni žádná omezení, která jsou vyhrazena pro oblasti zvýšené ochrany, musí stavební úřad tuto skutečnost respektovat. Stavební úřad nemůže v rámci stavebního řízení zesilovat nad rámec svěřených kompetencí stupeň intenzity ochrany, který byl nastaven v jiném řízení a nemůže korigovat závěr vyslovený příslušným orgánem v pravomocném rozhodnutí či dospět ke stanovisku opačnému. Stavební úřad byl povinen ověřit, zda navržený způsob zásobování stavby není v rozporu se stanoviskem dotčených orgánů státní správy, což učinil a shledal, že stanoviska jsou souladná. Takový postup stavebního úřadu nelze označit za formální. Dále krajský soud konstatoval, že správní orgány obou stupňů svědomitě zkoumaly podmínky pro vydání stavebního povolení [§ 62 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona]. Po shromáždění a vyhodnocení opatřených podkladů ovšem nevyšlo najevo, že by uskutečněním nebo užíváním stavby mohly být nad míru odpovídajícímu běžnému riziku ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy, proto nebyl důvod k zamítnutí žádosti o stavební povolení (§ 62 odst. 4 stavebního zákona). Žalobce opakovaně vznášel námitky proti rozhodnutí o umístění stavby, které ovšem nabylo právní moci dříve, než žalobce jako právní subjekt vznikl. V navazujícím stavebním řízení byl již stavební úřad vázán pravomocným územním rozhodnutím, jehož podmínky byly respektovány. Územní rozhodnutí neřešilo otázku, kudy bude čerpací stanice zásobována, proto stavební úřad neměl povinnost vypořádat se se změnou záměru. Příslušné správní orgány zvažovaly ve stavebním řízení aktuální trasu zásobování stavby, navíc se k této otázce vyjádřily i dotčené orgány státní správy a nic nenamítaly. Krajský soud připustil, že je z odborného zkoumání rizik provozu po komunikaci Halže – Branka zřejmý zhoršený stavebně technický stav této komunikace (což je samo o sobě příčinou zvýšeného rizika havárie), ale dodal, že navržený způsob zásobování čerpací stanice je standardní a k havárii cisterny převážející ropné produkty může dojít kdykoliv a kdekoliv. Nejsou-li pro jedinou prakticky možnou trasu zásobování stanoveny speciální limity, nelze nepovolit provedení stavby pouze s odkazem na obavu, že přeprava látek schopných kontaminovat pitnou vodu v blízkosti vodního zdroje přináší i riziko havárie. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že záměr stavby čerpací stanice měl být předmětem posuzování z hlediska jejího vlivu na životní prostředí podle zákona na posuzování vlivů na životní prostředí. Předmětná stavba není uvedena v kategorii I Přílohy č. 1 mezi záměry

podléhajícím obligatornímu posouzení, ani v kategorii II téže přílohy, upravující záměry podléhající zjišťovacímu řízení.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, opírající se o stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem, a podle § 103 odst. 1 písm. b), tj. vady řízení před správním orgánem, pro kterou měl soud rozhodnutí zrušit; jakkoliv své námitky těmto ustanovením výslovně nepodřadil.

Namítl, že soud nesprávně posoudil právní otázku, zda stavební úřad mohl, resp. byl povinen, hodnotit stavbu z hlediska jejích účinků na životní prostředí a zda byl povinen vzít zjištěné skutečnosti v úvahu při své rozhodovací činnosti. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, podle něž existence zvláštních orgánů státní správy a jejich činnost vylučuje, aby se účinky stavby ve vztahu k životnímu prostředí zabýval stavební úřad v rámci stavebního řízení. „Speciální orgány státní správy“ podle stěžovatele regulují využití krajiny téměř výhradně formou „abstraktních aktů (veřejné správy)“, tedy formou, nacházející se mimo sféru rozhodování o subjektivních právech a povinnostech konkrétních fyzických či právnických osob. Konkrétní okolnosti a situace postihují naopak „konkrétní akty veřejné správy“, kterými správní úřady v konkrétních případech řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Jestliže byl dán v případě stěžovatele správnímu úřadu prostor pro posouzení stavby z hlediska účinků jejího provozu na životní prostředí, pak tuto povinnost nemohly vyloučit skutečnosti vyplývající z abstraktních aktů. Existence § 62 stavebního zákona dokládá vůli zákonodárce poskytnout správním orgánům možnost posoudit stavbu z hlediska jejího provozu a účinků na životní prostředí, a to bez ohledu na existenci obecné regulace na úseku ochrany přírody a krajiny. Předmětem stavebního řízení nebylo stanovení zákazu vjezdu určitých vozidel, nýbrž posouzení, zda plánovaná stavba vyhovuje všem zákonným požadavkům, zejména zda stavba a účinky jejího provozu splňují požadavky ve vztahu k životnímu prostředí. Tímto posouzením nemohlo dojít k zásahu do kompetence jiných správních úřadů, jak tvrdí krajský soud, neboť stavební zákon výslovně svěřuje samotné posouzení do kompetence stavebního úřadu. Ve stavebním řízení by proto takovým posouzením nešlo o „zesilování v jiném řízení nastaveného stupně ochrany“, ale o výkon svěřené působnosti rozhodovat v konkrétním případě o právech a povinnostech. Stěžovatel se ohradil i proti závěru krajského soudu, že se snažil ve stavebním řízení kompenzovat neúspěch v řízení o změně ochranného pásma.

Stěžovatel připomněl průběh územního řízení a poukázal na skutečnost, že územní rozhodnutí není bezvadným správním aktem. Jeho nedostatky konstatoval i Krajský úřad Plzeňského kraje ve vyjádření formou vyřízení podnětu ze dne 27. 6. 2003, sp. zn. 952/03. Podle stěžovatele tím krajský úřad předeslal právně nezávazně skutečnost, která měla být zohledněna ve stavebním řízení. Ochrana životního prostředí představuje natolik významnou hodnotu, že je třeba její zabezpečení zkoumat permanentně. Bylo by ostatně v rozporu se smyslem platné právní úpravy, kdyby měly být otázky související s posouzením účinků stavby na životní prostředí koncentrovány pouze v rámci územního řízení, aniž by bylo možné posuzovat je v navazujícím stavebním řízení.

Stěžovatel se domnívá, že odpovídající systém kontroly veřejné správy má být zabezpečen především v rámci stavebního řízení. Řízení vedoucí k vydání abstraktních aktů veřejné správy nezabezpečují dostatečnou možnost kontroly veřejností. Dospěl-li krajský soud ke zjištění, že stav komunikace Halže – Branka je zhoršený a existuje zvýšené riziko havárie vozidla přepravujícího nebezpečný náklad, nelze se ztotožnit s jeho závěrem, že je tato skutečnost z hlediska posuzované věci bezpředmětná a že se nejedná o problém stavebníka, ale vlastníka či správce komunikace. Krajský soud byl povinen posoudit, zda míra zvýšeného rizika dosahuje intenzity odůvodňující zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení. Stěžovatel je přitom

přesvědčen, že míra odpovídajícímu běžnému riziku ohrožení či porušení chráněných zájmů je v posuzované věci dalece překročena. Pokud se krajský soud touto otázkou nezabýval s tím, že otázka ochrany životního prostředí spadá do kompetence speciálních orgánů, pak je jeho rozsudek stížen fatální vadou. Podle stěžovatele se žádné zvláštní orgány nezabývaly tím, zda jsou rizika spojená s účinky provozu čerpací stanice slučitelná se zájmy chráněnými stavebním zákonem a zda způsob zásobování pohonnými hmotami splňuje požadavky ochrany životního prostředí a ochrany zdraví a života. Krajský soud uvedl, že při neexistenci speciální ochrany, tj. zahrnutí sporné komunikace do ochranného pásma vodních zdrojů, je třeba respektovat obecná pravidla ochrany vodních zdrojů. Takové pojetí stěžovatel považuje za ryze formalistické a v rozporu se zásadami a cíli stanoveným stavebním zákonem.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila se závěrem krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Uvedla, že kasační stížnost nepřináší žádnou novou argumentaci a opakuje a rozvádí námitky, které již byly uplatněny ve stavebním řízení a s nimiž se správní orgány a posléze i krajský soud vypořádaly. Dále poukázala na to, že předmětná stavba byla v kolaudačním řízení shledána jako zcela vyhovující všem požadavkům stavebního zákona, včetně ochrany životního prostředí a bezpečnosti jejího provozování. V současné době probíhá provoz stavby bez závad, její zásobování pohonnými hmotami nečiní problémy a za celou dobu provozu nedošlo k jediné havárii. Ke sporné komunikaci uvedla, že její stav je navzdory tvrzení stěžovatele velmi dobrý a komunikace je řádně udržována i v zimních měsících.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stavební úřad ve stavebním řízení mj. zkoumá, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a zda odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu [§ 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v tehdy účinném znění]. Má-li být stavba užívána jako provozovna, zkoumá stavební úřad mj. z uvedených hledisek i účinky budoucího provozu (§ 62 odst. 2 stavebního zákona).

Dotýká-li se řízení podle stavebního zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem, orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (§ 126 odst. 1, věta první stavebního zákona).

Stěžovatel namítl, že zvláštní orgány státní správy, jejichž stanoviska a vyjádření byly podkladem pro posouzení stavby, vydávají k regulaci jim svěřených oblastí abstraktní akty veřejné správy, které jsou mimo sféru rozhodování o subjektivních právech a povinnostech konkrétních fyzických a právnických osob. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

Dotčené orgány státní správy vydávají v rámci své činnosti správní akty, kterými zabezpečují ochranu veřejných zájmů rozlišenou oborově podle jejich odborné specializace. Při posouzení, zda jsou správní akty vydávané podle § 126 stavebního zákona, sloužící jako podklad pro posouzení stavby ve stavebním řízení, správními akty normativními, resp. abstraktními (jak je označuje stěžovatel), nebo akty individuálními, resp. konkrétními, je třeba vyjít z jejich povahy. Vedle formálních znaků je materiálním znakem správního

aktu jeho regulativnost, právní závaznost, obecnost a vynutitelnost státní mocí (srov. Knapp, V. *Teorie práva*, Praha 1995, s. 148). Individuální správní akty jsou na rozdíl od normativních správních aktů jednostrannými správními úkony (rozhodnutími), kterými správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Pro individuální správní akt jsou pojmově určující tyto znaky: (1) jednání příslušného správního úřadu na základě zákona, (2) jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů (tzv. vnější působnost správního aktu), (3) bezprostřední právní závaznost, (4) konkrétnost věci, jakož i subjektů, jimž je správní akt určen (blíže viz Hendrych D. a kol. *Správní právo, obecná část*, 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, str. 116, shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2005, č. j. 2 As 4/2004 - 138, www.nssoud.cz). Na základě shora uvedeného lze konstatovat, že akty, které byly podkladem pro vydání stavebního povolení v posuzované věci, byly svou povahou tzv. individuálními správními akty, nikoliv akty normativními.

Z pohledu ochrany životního prostředí se ke stavbě vyjádřil mj. Městský úřad Tachov, odbor životního prostředí (rozhodnutí ze dne 16. 7. 2003, č. j. 2067/03-OŽP), který udělil ke stavbě vodoprávní souhlas. Budoucí stavbu a její okolí posuzoval tento orgán rovněž z hlediska ochrany ovzduší a ochrany přírody. Konstatoval, že na záměr stavby bylo provedeno řízení o zásahu do krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Území budoucí stavby ani její okolí nemají statut zvláštní ochrany z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny a zmíněný odbor nevznesl ani z hlediska dalších, jím spravovaných, agend žádně připomínky. Dalším podkladem pro rozhodnutí o žádosti o vydání stavebního povolení bylo sdělení správce povodí (Povodí Vltavy), který uvedl, že již jednou vydal své souhlasné stanovisko ke stavbě (ze dne 5. 8. 2002, č. j. 4187/02/343-Se) a jeho podmínky zůstávají nadále v platnosti. Stavební úřad ve stavebním řízení při hodnocení uvedených a dalších stanovisek podle § 62 stavebního zákona shledal, že jsou kladná a navzájem souladná.

Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že při aplikaci § 62 stavebního zákona má stavební úřad zákonem vymezený prostor pro hodnocení předložených podkladů. Současně je ovšem nutné vzít v úvahu, že při shromáždění a vyhodnocení opatřených podkladů nevyšly v posuzované věci najevo skutečnosti nasvědčující závěru, že by provedením a užíváním stavby mohly být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení nebo zvláštními právními předpisy. Stavební úřad proto neměl důvod k zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení. Krajský soud v tomto ohledu správně uvedl, že zákonodárce vytvořil ustanovením § 62 stavebního zákona stavebnímu úřadu možnost zamezit realizaci takové stavby, jejíž uskutečnění nebo užívání by ohrozilo chráněné zájmy nad míru odpovídající běžnému riziku ohrožení či porušení chráněných zájmů, které nelze, s ohledem na jejich proměnnou individuální povahu, žádnými právními předpisy zcela eliminovat. Této povinnosti stavební úřad dostál, zamýšlenou stavbu posoudil z hledisek možného ohrožení jednotlivých složek životního prostředí a námitky stěžovatele neshledal důvodnými.

Stěžovatel namítl, že krajský soud byl povinen posoudit, zda míra zvýšeného rizika dosahuje takové intenzity, která zakládá zvýšené riziko havárie vozidla s možností kontaminace zdroje pitné vody na komunikaci Halže – Branka. Stěžovatel tím zopakoval žalobní námitku, řádně a přesvědčivě posouzenou krajským soudem, aniž by stížní námitku, založenou na obecném prohlášení o rozporu se zásadami a cíly sledovanými stavebním zákonem, podložil argumenty o nesprávnosti závěrů krajského soudu. Nejvyšší správní soud připomíná, že vymezení rozsahu kasační stížnosti a specifikace jejích důvodů leží na stěžovateli v důsledku dispoziční zásady, která ovládá řízení o kasační stížnosti. Uvedení konkrétních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v žalobě již proto, že žalobní námitky směřovaly proti jinému

rozhodnutí (proti rozhodnutí žalovaného), než které je předmětem přezkoumání kasačním soudem (rozhodnutí krajského soudu). Citovanou námitku stěžovatele pak nelze podřadit žádnému z důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 s. ř. s., proto se jí Nejvyšší správní soud nemohl zabývat.

Konečně stěžovatel namítl, že se krajský soud ani žádný ze správních orgánů nezabývaly tvrzením stěžovatele, podle něž je v posuzované věci překročena míra odpovídající běžnému riziku ohrožení. Ze soudního spisu ovšem vyplývá, že se krajský soud s touto námitkou podrobně vypořádal (viz str. 19 až 21 napadeného rozsudku), vyšel ze smyslu § 62 stavebního zákona a závěrů kompetentních orgánů o neexistenci speciální ochrany vodního zdroje (nezahrnutí příjezdové komunikace ke stavbě do ochranného pásma vodního zdroje). Rovněž ze správního spisu vyplývá, že se stavební úřad i žalovaný řádně vypořádali s námitkami stěžovatele (viz str. 14 rozhodnutí žalovaného) a zdůvodnili, proč je neshledali důvodnými.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto ze zákona nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 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 14. února 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu