



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) V. W., b) V. W.**, oba zast. Mgr. Jaromírem Zavadou, advokátem, se sídlem Hlavní náměstí 35/1a, Krnov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: BIVOJ, a. s.**, se sídlem Jateční 2884/23a, Opava, zast. Mgr. Martinem Bílým, advokátem se sídlem Olivova 553/3, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 1. 2019, č. j. 25 A 64/2018 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobcům **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 5. 2018, č. j. MSK 6094/2018, zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Opavy, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 7. 7. 2016, č. j. MMOP 77342/2016, kterým byla umístěna a současně povolena stavba „Bivoj a.s. Opava – přístavba expedice uzenin“ na pozemku parc. č. X v k. ú. O.-P. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobci bránili žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalobcům přisvědčil v tom, že z obsahu jejich odvolání nevyplývá, že by napadali pouze hluk provozovny před přístavbou. Naopak je přímo z textu zřejmý nesouhlas žalobců s provozem přístavby – jejich vlastnická práva jsou dotčena neustálými nadlimitními hlukovými imisemi vznikajícími „*prováděním stavby přístavby*“ a nic na tom nemění ani přiložené měření hluku datované před stavbou přístavby. Tento záměr žalobců je dle krajského soudu zřejmý též z toho, že odvolání podali v době, kdy již byla část přístavby zkolaudována, a argumentovali v něm hlukovou studií, jež byla součástí stavební dokumentace k přístavbě umístěné a povolené právě společným rozhodnutím, které žalobci napadli. Krajský soud neshledal žádný logický důvod, proč by mělo být odvolání žalobců

vykládáno tak, jak to učinil žalovaný, a má za nesporné, že námitky žalobců směřují proti předmětu řízení, tj. přístavbě expedice uzenin.

[3] Krajský soud rovněž zdůraznil nesprávnou aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113. Aby byl postup žalovaného, který i přes řádné a včasné odvolání opomenutých účastníků nepřistoupil ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, aprobovatelný, bylo nutné, aby odvolací námitky žalobců byly buď zjevně nedůvodné, anebo aby jejich případné účastenství v řízení již od jeho počátku nemohlo mít vliv na jeho výsledek; ani jedna z těchto situací však v případě žalobců nenastala; námitky žalobců by navíc dle krajského soudu nebylo možné považovat za zjevně nedůvodné ani v situaci, kdyby směřovaly pouze proti původní stavbě, neboť žalobci namítali soustavné překračování limitů hluku, a v tomto případě by tedy bylo nezbytné posoudit, zda by stavebním záměrem nedošlo ke zhoršení tohoto již nevyhovujícího stavu. Krajský soud žalobcům přisvědčil i v tvrzení, že imise hluku ze stávající provozovny a z přístavby nelze posuzovat odděleně a naopak. Podle krajského soudu je tedy závěr žalovaného, dle něhož by námitky žalobců v případě jejich účastenství v řízení nic nezměnily, nesprávný, a současně nebylo možné dát v této situaci přednost dobré víře stavebníka.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil možnost uplatnění námitek žalobců v případě, kdy by byli účastníky řízení již od počátku, neboť by jimi nebyl ovlivněn výsledek řízení. Stěžovatel poukazuje na zásadu koncentrace v územním a stavebním řízení, námitky žalobců označuje za stručné a obecné a opakuje, že z obsahu odvolacích námitek vyvodil stížnost žalobců jen na hluk ze stávající stavby bez přístavby, která však nebyla předmětem společného řízení. Žalobci několikrát použili slovo „soustavně“, čímž jistě mínili delší časové období než dobu, po kterou byla v okamžiku podání jejich odvolání užívána část přístavby kolaudovaná o necelé tři měsíce dříve. Dle názoru stěžovatele tomu napovídá i předložený dokument o kontrole provedené Krajskou hygienickou stanicí Moravskoslezského kraje (dále jen „KHS“) v roce 2016, která proběhla ještě před realizací přístavby. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že z těchto skutečností nelze zcela zřejmě vyvodit, že by odvolací námitky směřovaly proti imisím z provozu přístavby, jak to učinil krajský soud, ale právě naopak, čemuž napovídá též nedostatečná kvalifikovanost podaného odvolání. Stěžovatel je toho názoru, že námitky žalobců se netýkají předmětu řízení, tudíž překračují zákonem stanovený rozsah a i v případě jejich uplatnění již v prvostupňovém řízení by k nim stavební úřad dle § 89 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), v tehdejší znění, nepřihlížel.

[5] K aplikaci rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113, stěžovatel uvádí, že v případě, kdy jsou námitky opomenutých účastníků zjevně nedůvodné, není toto procesní pochybení důvodem ke zrušení rozhodnutí a je na místě dát přednost dobré víře účastníků řízení v pravomocné rozhodnutí. Stěžovatel se důvodností námitek žalobců kvůli právní jistotě zabýval, přestože nesplňovaly parametry § 89 a § 114 stavebního zákona a současně byly velmi obecné. Zdůraznil, že přístavbou nedošlo ke zvýšení produkce, kapacit ani obslužné dopravy a dle předložené hlukové studie splňuje záměr příslušné limity i s novými zdroji hluku, a proto dospěl k závěru, že námitky žalobců jsou zjevně nedůvodné a není tedy i přes jejich opomenutí důvod ke zrušení rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí též s názorem krajského soudu, dle něhož by nebylo možné posoudit námitky žalobců jako zjevně nedůvodné ani v případě, kdy by namítali překračování limitů jen u stávající provozovny, a možnost zhoršení namítaných překračování limitů měl posoudit stavební úřad. Stěžovatel poukázal na to, že v souladu s výše uvedeným rozsudkem NSS sám posoudil námitky opomenutých účastníků a jelikož z projektové dokumentace vyplývá, že hlukové limity nebudou překročeny, vyhodnotil námitky jako zjevně

pokračování

nedůvodné; proto by bylo zrušení prvostupňového rozhodnutí zbytečným formalismem a v rozporu s dobrou vírou účastníků. Současně stěžovatel poukazuje na to, že případné překračování limitů hluku ze stávající provozovny a nedodržení hodnot uvedených ve stavebním povolení či kolaudačním souhlasu se řeší ve zcela jiném režimu než v řízení o umístění či povolení stavby.

[6] Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

[7] Osoba zúčastněná na řízení navrhla rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení s tím, že souhlasí s argumentací stěžovatele. Současně osoba zúčastněná na řízení nepovažuje důvody žalobců k vedení řízení za legitimní, když žalobce a) je jediným společníkem konkurenční společnosti X. Připouští, že podání odvolání žalobci až po dokončení přístavby může být náhoda a předmět řízení se konkurenčního vztahu netýká, avšak cítí to jako zneužití prostředků správního práva k účelu, ke kterému nejsou určeny. Odvolací důvod žalobců spočívající v dotčení jejich vlastnických práv prováděním stavby je dle osoby zúčastněné jediným možným, ale zároveň také nesprávným důvodem, jelikož stavba byla již v době podání odvolání dokončena, a vlastnické právo žalobců tak již nemůže být prováděním stavby dotčeno. Pokud mohl být teoreticky během provádění stavby provoz hlučnější, tento důvod dokončením stavby odpadl. Dále poukazuje na nezpůsobilost námitky žalobci tvrzeného celkového hluku; hlučnost provozovny není způsobilým odvolacím důvodem, neboť nespadá do pravomoci stavebního úřadu, ale do státního zdravotního dozoru. K aktuální hlučnosti pak osoba zúčastněná odkazuje na protokol o zkoušce ze dnů 16. a 17. 8. 2017, který nechala vypracovat za účelem právní jistoty, dle něhož jsou v současné době za plného provozu hlukové limity pro noční dobu prokazatelně dodrženy, a na závazné stanovisko KHS ze dne 6. 9. 2017, v němž je uvedeno, že KHS souhlasí s vydáním kolaudačního souhlasu a že stavba byla provedena v souladu s požadavky zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

[8] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se úvodem striktně vymezuje proti názoru stěžovatele, dle něhož směřovaly námitky žalobců jen proti původní stavbě. Z textu odvolání, byť je poměrně stručné, naprosto nepochybnitelně vyplývá, že míří proti přístavbě expedice uzenin, neboť je rozporovaná přístavba v odvolání zcela konkrétně vymezena a označena jako „Stavba“; toto označení použité dále v textu odvolání vždy odkazuje na detailní vymezení v úvodu odvolání a nedává pochyb o tom, že se skutečně jedná o plánovanou přístavbu jakožto předmět společného řízení. Rovněž je z textu odvolání zcela zřejmé, že žalobci napadají jak provádění přístavby, tak i její užívání, jelikož uvádí, že jsou jejich vlastnická práva porušována přístavbou, a to jejím prováděním i soustavným užíváním. Není přitom relevantní, že přístavba ještě nebyla v době podání odvolání dokončena, naopak je třeba přihlídnout k tomu, že část přístavby již byla zkolaudována, a žalobci tak již mohli pocítit její dopady. Současně je třeba podotknout, že relevantní námitkou může být i porušování hlukových limitů již původní stavbou, neboť přístavba měla potenciál prohloubit tento možná již nyní protiprávní stav a je nemyslitelné takový závadný stav bez důkladného prověření aprobovat udělením stavebního povolení. Rovněž názor krajského soudu, dle něhož nelze oddělit hluk produkovaný původní provozovnou od nového zdroje hluku v přístavbě, považuje Nejvyšší správní soud za správný, a to obzvláště pro účely

posuzování naplnění hlukových limitů (k „nabalování“ hlukové zátěže srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 – 246). V návaznosti na tyto poznatky v žádném případě nelze odvolací námitky stěžovatelů považovat za zjevně nedůvodné a možnost jejich reálného dopadu na řízení před stavebním úřadem je třeba přezkoumat. Krajský soud tuto otázku tedy posoudil správně.

[11] Předmětné řízení probíhalo v režimu společného územního a stavebního řízení dle § 94a stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2017). Jeho účastníky tak byli ze zákona všichni ti, kteří by byli účastníky územního řízení (dle podmínek § 85 stavebního zákona) nebo stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona), a přirozeně též ti, jimž účastenství náleží v obou vymezených případech. Žalobci své účastenství v odvolání namítali jen s odkazem na § 109 stavebního zákona, a tak stěžovatel posuzoval jejich námitky pouze v rozsahu stavebního řízení (§ 114 odst. 1 stavebního zákona), ačkoliv sám dospěl k závěru, že žalobcům přísluší účastenství též dle § 85 odst. 2 téhož zákona (chybně vyjádřené jako právo na účastenství). Účastenství se však nezakládá námitkou opomenutého účastníka ani rozhodnutím správního orgánu, ale „je dáno naplněním podmínek účastenství stanovených správním řádem nebo jiným zákonem (v posuzované věci stavebním zákonem).“ (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147). Účastenství žalobců v rozsahu územního řízení jim tak náleželo přímo ze zákona (nejen vzhledem k jednoznačným indiciím z hlukové studie, dle níž měla být nemovitost vlastněná žalobci nejvíce zasažená hlukem z přístavby). Stěžovatel měl obzvláště v situaci, kdy si byl sám vědom naplnění podmínek § 85 stavebního zákona, vyhodnocovat odvolací námitky žalobců též dle § 89 téhož zákona, dle něhož mohou účastníci vymezení v § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno. V případě žalobců mohlo být jejich vlastnické právo narušeno imisemi hluku jak prováděním přístavby, tak jejím užíváním, a proto bylo nutné jejich námitky přezkoumat v plném rozsahu tak, aby bylo vyloučeno možné porušení hygienických limitů hluku.

[12] K aplikaci rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 - 113, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalobcům bylo zcela znemožněno zúčastnit se správního řízení a v tomto případě „*takovou vadu lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení a bude sama o sobě důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.*“ Výjimkou z uvedeného by byla situace, kdy by byly námitky žalobců zcela zjevně nedůvodné či nepřipadné a nemohly by jakkoli ovlivnit výsledek řízení. V tom případě by bylo na místě dát přednost dobré víře stavebníka, jak ostatně vyplývá též z rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2013, č. j. 4 As 126/2013 - 37, dle něhož také „*stavebník není odpovědný za správné vymezení účastníků řízení*“ a „*nemohl tedy předpokládat, že stavební úřad některé osoby, jimž právo účastenství svědčilo, v řízení opomenul.*“ Postup, v němž postačuje posouzení námitek v odvolacím řízení a není třeba rozhodnutí stavebního úřadu zrušit, je však v této situaci skutečně velmi výjimečný a bylo by možné jej aplikovat pouze např. v případě námitek šikanózního charakteru tedy zjevného zneužití práva opomenutým účastníkem řízení (srov. též rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2012, č. j. 1 As 147/2012 - 66). Odvolací námitky žalobců však takové znaky nevykazují. Vzhledem k tomu, že žalobci nebyli již během společného řízení před stavebním úřadem označeni jako účastníci řízení, a to i přes závěry hlukové studie o výrazné zátěži okolních nemovitostí (s největším zásahem právě na nemovitost žalobců), je možné se naopak domnívat, že žalobci byli jakožto možní účastníci řízení považováni za „nepohodlné“, což jde k tíži jak stěžovatele, který důvodnost námitek žalobců i přes vyvrácení jeho logické konstrukce stále popírá, tak osoby zúčastněné, která dokonce spekuluje o vedlejších úmyslech žalobců vzhledem k podnikání žalobce a). Za těchto okolností by bylo při opětovném posuzování možného vlivu námitek žalobců na výsledek společného řízení důvodné zvážit taktéž přezkoumání možnosti účelového ovlivnění hlukové studie a při zvážování dobré víry stavebníka přihlídnout k vyvstalým pochybnostem.

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jakož i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, z jejíhož rámce nikterak nevybočil, a své rozhodnutí řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalobcům v rámci řízení žádné náklady nevznikly, proto jim soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V projednávané věci však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

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

V Brně dne 9. dubna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu