



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry a JUDr. Aleše Korejtky, v právní věci

žalobce: **P. N.**
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D.
sídlem Dražkovice 181, 533 33 Pardubice - Dražkovice

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj, IČ 66002222**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 00 Praha 1 - Staré Město

za účasti: **ŠKODA AUTO a. s.**
sídlem Tř. Václava Klementa 869, 293 01 Mladá Boleslav
zastoupená advokátem Mgr. Františkem Korbelem Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2019, č. j. MMR-16694/2019-83/788

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou podanou soudu dne 14. 10. 2019 domáhal soudního přezkumu a následného zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 21. 1. 2019, č. j. KrÚ 5955/2019/51/OMSŘI/Kn. V dané věci správní orgány rozhodovaly na žádost žalobce v řízení o určení právního vztahu dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) o tom, zda veřejnoprávní smlouva o umístění stavby označené jako „NÁHRADNÍ JÍDELNA U HALY M3, KVASINY“ uzavřená mezi Městským úřadem Rychnov nad Kněžnou (dále jen „*stavební úřad*“) a společností ŠKODA AUTO a.s. (dále jen „*veřejnoprávní smlouva o umístění jídelny*“) je platná a nabyla účinnosti dne 16. 6. 2017. Stavba je umístována v katastrálním území a obci Kvasiny.

II. Podstata věci

2. Podstatu soudního řízení lze nalézt v uzavřené veřejnoprávní smlouvě o umístění náhradní jídelny, která dle § 78a odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nahradila územní rozhodnutí o umístění stavby náhradní jídelny pro zaměstnance areálu stavebníka. Smlouva byla uzavřena dne 16. 6. 2017 s tím, že souhlas ve smyslu § 78a odst. 4 stavebního zákona byl zajištěn toliko od obce Kvasiny. Smlouva pak nabyla účinnosti téhož dne, tj. 16. 6. 2017, jelikož souhlas obce byl datován týmž datem. Žalobce s takovým závěrem nesouhlasil a nesouhlasí, neboť již v době před uzavřením smlouvy tvrdil a oznámil to stavebnímu úřadu, a tvrdí i nadále v žalobě, že je osobou, která by byla jinak účastníkem územního řízení, a tedy její souhlas měl být zajištěn a doložen k tomu, aby veřejnoprávní smlouva mohla nabýt účinnosti.
3. Žalobce svůj tvrzený nárok být považován za osobu, jež by byla účastníkem územního řízení, oznámil stavebnímu úřadu dopisem ze dne 8. 6. 2017. Stavební úřad k tomu odpověděl dopisem ze dne 26. 6. 2017, ve kterém uvedl, že žalobce do okruhu osob nezahrnul a zprostředkovaně odkázal na to, že žalobce není osobou, jejíž vlastnické nebo jiné právo k sousedním pozemkům a stavbám mohlo být přímo dotčeno. Žalobce s tímto nesouhlasil a podal odvolání. Na to následovala žádost žalobce o vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu ze dne 24. 7. 2017, jež je faktickým podkladem tohoto soudního řízení. O žádosti bylo rozhodnuto orgánem I. stupně (viz bod 1. shora) tak, že veřejnoprávní smlouva je platná a nabyla účinnosti dne 16. 6. 2017, odvolání žalobce bylo žalovaným zamítnuto žalobou napadeným rozhodnutím.

III. Shrnutí žaloby

4. Žalobce s rozhodnutím žalovaného nesouhlasí. V žalobě uvádí, že měl být považován za účastníka, a to v situaci, kdy se svého účastenství aktivně domáhal. Cítí se poškozen na svých právech, neboť mu nebylo umožněno uplatňovat práva účastníka řízení a podrobně se k uzavírané smlouvě vyjádřit. Stavebnímu úřadu toto avizoval, což značí, že nebyly splněny podmínky pro uzavření veřejnoprávní smlouvy. Nemohl se seznámit se spisem,

nebylo možné efektivně uplatňovat svá práva a ani přesvědčit správní orgán o svém případném účastenství (patrně míněno v jinak vedeném územním řízení – pozn. soudu).

5. Soud poznamenává, že žalobce v úvodní části žaloby argumentuje svými nároky být účastníkem řízení o uzavření smlouvy, což neodpovídá dikci stavebního zákona. Při uzavírání veřejnoprávní smlouvy se řízení nevede, územní řízení by bylo vedeno, pokud by stavební úřad uzavření smlouvy odmítl (§ 78a odst. 3 stavebního zákona) a namísto toho zahájil řízení o vydání územního rozhodnutí. Eventuálně by se řízení vedlo v případě podané žádosti žadatele.
6. Z úvodní části žaloby a též z obsahu správního spisu se podává, že základním bodem argumentace žalobce je patrně jeho nesouhlas se způsobem rozšiřování výrobního areálu ŠKODA AUTO a.s. v Kvasínách, byť v souladu s územním plánem. Žalobce tvrdí, že vývoj v oblasti probíhá překotně a narůstá doprava v okolí. K bližší argumentaci pak v žalobě poukazuje na omezení svých vlastnických práv k pozemkům, které vlastní v okolí areálu.
7. Žalobní body pak lze slovy žalobce ve stručnosti vymezit následovně:
 - (i) Nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že k popření účastenství došlo po uzavření veřejnoprávní smlouvy. Účastenství se domáhal v předstihu, avšak správní orgán se k námitce vyjádřil až po nabytí účinnosti smlouvy.
 - (ii) Opakuje, že měl být považován za účastníka ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a odkazuje na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99 a rozšíření konceptu účastenství nad rámec mezujícího souseda. Zmiňuje různé způsoby možného přímého dotčení na vlastnických právech (hluk, zápach a další imise). Odmítá argumentaci správních orgánů, která je vystavena především na velké vzdálenosti jeho pozemků od stavebního záměru. Zmiňuje ztížení dopravní obslužnosti.
 - (iii) Ke konkretizaci námitky ztížení dopravní obslužnosti v okolí Kvasin a Rychnova nad Kněžnou a tedy i jeho pozemků dokládá návrh na vydání opatření obecné povahy (dopravní omezení), jež se vztahuje k jeho pozemku parc. č. x v katastrálním území (dále jen „k.ú.“) x, kde má stanoviště včel. Dále zmiňuje pozemek parc. č. x v k.ú. x, kdy tento je součástí neveřejné části letištní plochy, tento žalobce využívá k leteckému modelářství. O omezeních dopravního rázu se dozvěděl až ke konci roku 2018, proto jimi nemohl argumentovat dříve, lze to shrnout tak, že *„až průběhem času se naplnila jeho obava.“*
 - (iv) Ve shora uvedené časové návaznosti a souvislosti pak odmítá argumentaci správních orgánů v tom, že to byl právě žalobce, který měl v řízení dle § 142 správního řádu tvrzení a důkazy přednést. Správní orgány se totiž chybně odmítly zabývat tím, zda omezení na právech hrozí. Namítá to, že žalovaný se měl zabývat enormním navýšením intenzity dopravy, sám žalovaný přetíženost dopravou konstatuje jako obecně známou skutečnost. Odmítá to, že řešením by pro něho bylo žádat o výjimku k průjezdu k pozemku.
 - (v) Tvrdí, že zvětšení ploch jídelny sleduje jediný cíl, a to je navýšení výrobní kapacity v areálu.

- (vi) Uvádí, že institut veřejnoprávní smlouvy byl zneužit k obcházení zákona, poukazuje na to, že jako účastníci nebyli zahrnuti další vlastníci pozemků, byla zahrnuta toliko obec Kvasiny. Současně poznamenal, že napadená veřejnoprávní smlouva o umístění jídelny souvisí s dalšími třemi veřejnoprávními smlouvami, a připomněl, že stavebník ŠKODA AUTO a.s. se snaží o štěpení záměrů a relativizuje závažnost dopadů živelného rozvoje závodu a jeho vlivů na přilehlé okolí.
- (vii) Nesouhlasí s úvahou správních orgánů, že pokud jsou jeho pozemky zemědělskými plochami, tak nemůže dojít k dotčení na právech, setrvává na tom, že mohlo dojít k přímému dotčení jeho práv.
- (viii) Konečně pak odmítá to tvrzení, že k hájení kvality života v obci a života občanů je určena obec. Tvrdí, že v řízení se domáhal výhradně ochrany svých práv, jakkoli se dotčení na právech dotýkají i ostatních obyvatel. Zmiňuje možnou podjatost obce, Městského úřadu Rychnov nad Kněžnou, odkazuje na finanční dary a připomíná, že byla shledána systémová podjatost krajského úřadu. Žalovaný se námitkou podjatosti správního orgánu prvního stupně nezabýval.

IV. Vyjádření žalovaného

- 8. Žalovaný s žalobou nesouhlasil. Připomněl důvody rozhodnutí orgánu I. stupně a též podstatu řízení vedeného dle § 142 správního řádu, která mimo jiné znamená, že správní orgán vychází z důkazů, které byly účastníky navrženy. Důkazní břemeno je na účastníkovi. Připomněl, že žalobce v průběhu správního řízení nekonkretizoval zřejmý způsob dotčení na vlastnických právech. Jako důkaz označil spis stavebního úřadu. Žalovaný odkázal na povahu stavby v oploceném areálu a též na to, že pozemky žalobce nejsou pozemky sousedícími, jsou ve vzdálenosti cca 1.100 metrů a více vzdušnou čarou. Ke koncepci rozvoje lokality odkázal na souladný územní plán obce Kvasiny. Připomněl, že o uzavření veřejnoprávní smlouvy se nevede jakékoli řízení.
- 9. Podotkl, že žalobce v podání ze dne 8. 6. 2017 neuvedl to, jak se záměr uzavřít smlouvu má dotknout přímo jeho vlastnických práv. Vzdálenostní hledisko dotčení na právech nebylo v řízení a rozhodnutí hlediskem jediným jak tvrdí žalobce. Žalobce nebyl v tvrzeních o dotčenosti na právech konkrétní, poukazoval bez bližší konkretizace na přetíženost dopravou a na chybějící infrastrukturu v Rychnově nad Kněžnou.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

- 10. Osoba zúčastněná na řízení (navrhovatel veřejnoprávní smlouvy a stavebník) s žalobou rovněž nesouhlasila a uvedla, že napadené rozhodnutí je správné a zákonné. Soudu předložila vcelku obšírné podání, ve kterém předně uvedla, že předmětná dočasná stavba náhradní jídelny byla kolaudována dne 21. 7. 2017 a následně byla též odstraněna, což bylo oznámeno stavebnímu úřadu před podáním žaloby dne 13. 2. 2019. Ke dni podání žaloby stavba již neexistovala, žaloba proto není důvodná.
- 11. V další části písemného podání popsala skutkový vývoj věci a zmínila, že žalobní body v zásadě odpovídají námitkám žalobce z odvolacího správního řízení před žalovaným i námitkám předchozím. Jednání žalobce označila za účelové, založené na zájmu blokovat a

zpochybňovat realizaci staveb bez vážného důvodu. Následně předložila podrobnou argumentaci vyvracející jednotlivé žalobní námitky.

VI. Přezkum věci krajským soudem

12. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.
13. Úvodem je na místě, aby krajský soud zmínil, že žalobní námitky jsou z patrné části opakováním námitek odvolacích vypořádaných ve správním řízení. Rozhodnutí orgánu I. stupně a žalovaného tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek. Pro soudní přezkum je proto podstatné, jak se s obdobnými odvolacími námitkami vypořádal žalovaný. Soudní přezkum správního rozhodnutí totiž není pokračováním správního řízení a není ani další přezkumnou instancí. Soud proto může odkázat na odůvodnění odvolacího orgánu, pokud toto nese veškeré znaky a náležitosti odvolacího rozhodnutí a přitom vyčerpává objasnění vyvrácených odvolacích důvodů žalobce. K takovému závěru dospěl i NSS v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017-43 (body 14 - 16), kde uvedl: *„Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze vykládat jako povinnost detailně odpovědět na každou námitku. (...) Jestliže se tedy krajský soud ztotožní se závěry učiněnými správním orgánem a toto rozhodnutí je důkladné a je z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodování řídil, nebylo by praktické ani časově úsporné, aby bylo řečeno v rozhodnutí krajského soudu stejnými slovy v podstatě to samé, v takovém případě je vhodnější si takové závěry osvojit právě se souhlasnou poznámkou.“*
14. Ze správního spisu soud zjistil podstatné okolnosti projednávané věci, přičemž je třeba uvést, že po stránce skutkového popisu věci, tedy po stránce popisu toho, jakými způsoby žalobce brojí proti zamýšlené výstavbě a následně proti uzavřené veřejnoprávní smlouvě o umístění dočasné jídelny nejsou mezi účastníky rozpory. Rozpory nejsou ani v tom, jak účastníci, včetně osoby zúčastněné, popisují svoje jednotlivé kroky před podáním žaloby. Žalobce pak v průběhu soudního řízení ani nespороval tvrzení o tom, že předmětná dočasná stavby náhradní jídelny již byla stavebníkem nejen kolaudována, především pak odstraněna, a to již před podáním žaloby. Faktické odstranění stavby však nebrání tomu, aby soud přezkoumal (je povinen to učinit) napadené rozhodnutí vydané dle § 142 správního řádu. Odstranění stavby je však třeba hodnotit v poměrech a okolnostech podané žaloby, což přitom znamená to, že podstata námitek žalobce, jež spočívají v tvrzení o omezení jeho práv v souvislosti s plánovanou výstavbou (myšleno v době uzavření veřejnoprávní smlouvy) je dosti oslabena. Mohlo se tak totiž jednat o reálné omezení již minulé, které žalobce nikterak neprokázal. Je tomu tak proto, že žalobce své námitky podporující jeho stanovisko o tom, že by jinak byl účastníkem územního řízení vystavěl na variantních typech imisí údajně způsobených dočasnou stavbou. Ze skutkových okolností věci se pak totiž podává, že stavba dočasné jídelny o 24 mobilních buněk v oploceném areálu stěží mohla mít přímý dopad do žalobcova vlastnického práva, a to s ohledem na charakter a vzdálenost pozemků jím vlastněným. Nedostatek spočívající v obecnosti tvrzení o navýšení dopravy soud pojedná níže.
15. Pro posouzení dané věci je na místě stručně shrnout časový běh podstatných událostí.

16. Dne 29. 5. 2017 stavební úřad zveřejnil informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy o umístění jídelny, kde uvedl, o jakou stavbu se bude jednat a na kterých pozemcích má být umístěna.
17. Přípisem ze dne 8. 6. 2017 žalobce sdělil stavebnímu úřadu, že se považuje za účastníka řízení dle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu. K tomu toliko uvedl, že okolí stavby a areálu je přetížené dopravou, není vybudována infrastruktura. Zmínil zvýšení dopravy materiálu, zboží a ucpané silnice. Jiná bližší tvrzení nepředložil.
18. Ze správního spisu ani z tvrzení účastníků se nepodává, že proti záměru uzavřít veřejnoprávní smlouvu by čehokoli namítaly další osoby odlišné od žalobce.
19. Dne 16. 6. 2017 byla veřejnoprávní smlouva uzavřena a nabyla účinnosti. Stavebník doložil souhlas obce Kvasiny se smlouvou.
20. Přípisem ze dne 26. 6. 2017 stavební úřad sdělil žalobci, že jej do okruhu osob, které vyslovují písemný souhlas se smlouvou, nezahrnul a zprostředkovaně odkázal na to, že žalobce není osobou, jejíž vlastnické nebo jiné právo k sousedním pozemkům a stavbám mohlo být přímo dotčeno.
21. Žalobce proti sdělení stavebního úřadu ze dne 26. 6. 2017 podal odvolání dne 11. 7. 2017. Poté, dne 27. 7. 2017 žalobce doručil Krajskému úřadu Královehradeckého kraje žádost o vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu a domáhal se určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy o umístění jídelny. V žádosti skrze odkaz na obsah podání z 8. 6. 2017 uvedl, že jeho vlastnická práva k sousedním pozemkům (bližší neurčeným – pozn. soudu) jsou dotčena záměrem stavebníka, a že svůj zájem popsal v podání ze dne 8. 6. 2017, kde se prohlásil být účastníkem. O tom mělo být vydáno usnesení. K důkazu odkázal na označený spis stavebního úřadu. Bližší argumentaci k věci a dotčení na právech neuvedl.
22. Dne 4. 4. 2018 žalovaný (MMR) pověřil rozhodnutím ve věci žádosti dle § 142 odst. 1 správního řádu Krajský úřad Pardubického kraje, a to z důvodu „nadkritické míry systémového rizika podjatosti“ Krajského úřadu Královehradeckého kraje. Krajský úřad – orgán I. stupně nejprve přípisem ze dne 3. 1. 2019 vyřídil odvolání žalobce ze dne 11. 7. 2017 a poté dne 21. 1. 2019 vydal meritorní rozhodnutí, kterým veřejnoprávní smlouvu deklaroval za platnou s tím, že nabyla účinnosti dne 16. 6. 2017. Na to již následovalo odvolání žalobce, o kterém bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím.
23. Na základě shora uvedeného popisu, a tedy obsahu správního spisu, je třeba konstatovat, že žalobce zahájil řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu s velmi omezenými tvrzeními – argumentačně ryze obecně, především co se týče popisu údajných omezení jeho konkrétních vlastnických či jiných práv, resp. jeho práv ke konkrétním pozemkům (stavbám). K tomu viz bod 17 shora s popisem podání z 8. 6. 2017 a argumentací při „přihlášení se účastníkem“ a poté viz bod 21 shora k obsahu žádosti, již bylo zahájeno řízení dle § 142 správního řádu. Fakticky jeho jediným bližším tvrzením pro celý běh věci a posouzení jeho práv bylo tvrzení, že oblast okolí výrobního areálu je a bude ještě více přetížená dopravou a že panuje nedostatek infrastruktury. Bez dalšího upřesnění.
24. Správní orgán prvního stupně – Krajský úřad Pardubického kraje, poté co byl pověřen k projednání a vydání rozhodnutí usnesením ze dne 4. 4. 2018 nadřízeným správním

orgánem (žalovaným) žádost žalovaného posoudil. K tomu opatřil odpovídající výtah z územního plánu obce Kvasiny a též seznam pozemkových parcel žalobce v k.ú. x. Dospěl k závěru popsanému v bodě 1 shora. Žalobci byla osvětlena podstata a mechanismus průběhu uzavírání veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. Zabýval se posouzením potenciálního účastenství žadatele ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona, které bylo třeba vyložit pro správný výsledek určení okruhu osob poskytujících souhlas s veřejnoprávní smlouvou. Odůvodnil proč vlastnické právo žadatele k pozemkům, které správní orgán sám vyhledal v k.ú. x, nebylo stavebním záměrem dotčeno. Zmínil (str. 5), že žadatel konkrétní dotčení pozemků stavbou neuvedl a připomněl též jejich značnou vzdálenost. Rovněž konstatoval, že žadatel svá práva aktivně hájil též při projednávání územního plánu. K uvedenému postupu soud výhrady nemá.

25. Žalovaný po podaném odvolání nároky žalobce posoudil opětovně. Připomněl, že žalobce dotčení svých vlastnických práv nijak nekonkretizoval, odkázal v podání pouze na stavební spis sp. zn. 2782/2017. K argumentaci dopravní přetížeností a chybějící infrastrukturou ve městě Rychnov nad Kněžnou opět žalobce jakýkoli důkaz nepředložil. K novým důkazům (dopravní omezení) nepřihlédl s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu a též uvedl, že žalobce podal odvolání s tím, že je vlastníkem pozemků v k.ú. x, další pozemky neuváděl. Případné omezení vjezdu na komunikaci lze řešit povolením výjimky. Okolnost přetížení dopravou blíže nehodnotil (žalobce nekonkretizoval a nedodal včas jakékoli důkazy) a konstatoval, že přetížení dopravou je mu z minulosti známo. Vcelku nad rámec uvedeného poznamenal, že hájit kvalitu života v obci a zájmy občanů přísluší v územním řízení výlučně obci (§ 89 odst. 4 stavebního zákona). Rovněž v postupu žalovaného soud pochybení nespatřuje.
26. Dle § 142 odst. 1 správního řádu *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*
27. Dle § 142 odst. 3 téhož zákona *pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.*
28. Dle § 141 odst. 4 téhož zákona *ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.*
29. Dle § 159 odst. 1 až 3 správního řádu *veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (odst. 1). Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem (odst. 2). Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy (odst. 3).*
30. Dle § 161 odst. 1 téhož zákona *stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).*

31. Dle § 164 odst. 3 téhož zákona *jestliže zákon stanoví, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu, je veřejnoprávní smlouva uzavřena dnem, kdy tento souhlas nabude právní moci. Správní orgán, který dal souhlas k uzavření veřejnoprávní smlouvy, zveřejní veřejnoprávní smlouvu na své úřední desce.*
32. Dle § 168 téhož zákona *veřejnoprávní smlouva, nejde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160, která se přímo dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.*
33. Podle § 78a odst. 1 až 4 stavebního zákona *stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (odst. 1). Žadatel předloží stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy, který obsahuje kromě označení smluvních stran náležitosti výroku územního rozhodnutí, včetně všech údajů a podmínek vyplývajících ze závazných stanovisek dotčených orgánů a odůvodnění souladu s požadavky § 90. Žadatel v návrhu veřejnoprávní smlouvy uvede osoby, které by byly účastníky územního řízení. K návrhu připojí dokumentaci v rozsahu jako k žádosti o vydání územního rozhodnutí, včetně situačního výkresu na podkladě katastrální mapy, a závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů. Žadatel k návrhu připojí souhlas k umístění stavebního záměru podle § 184a (odst. 2). **Stavební úřad posoudí návrh veřejnoprávní smlouvy do 30 dnů ode dne jeho předložení z hlediska splnění podmínek pro uzavření veřejnoprávní smlouvy. Stavební úřad vyvěsí informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy na úřední desce po dobu 8 dnů. Stavební úřad na základě posouzení návrhu veřejnoprávní smlouvy návrh přijme, nebo odmítne a sdělí žadateli důvody odmítnutí (odst. 3).** Žadatel zajistí souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. Žadatel je povinen předložit stavebnímu úřadu veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, a grafickou přílohu, kterou tvoří celková situace v měřítku katastrální mapy, popřípadě další vybraná část dokumentace, k vyznačení účinnosti (odst. 4).*
34. Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona *jsou účastníky územního řízení osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*
35. K námitkám žalobce.
36. Námitka žalobce sub (i) v bodě 7 shora o opožděném vydání sdělení o jeho nezahrnutí do okruhu účastníků řízení pro účely posouzení dokládáných souhlasů s veřejnoprávní smlouvou míří mimo předmět tohoto řízení. Podání z 8. 6. 2017 se totiž netýká předmětu přezkumu rozhodnutí o žádosti dle § 142 správního řádu, předcházelo podání žádosti. Soud argumentaci žalobce vnímá jako celek jeho snahy o zvrácení důsledků veřejnoprávní smlouvy. Nicméně i tak, nelze v postupu správního orgánu shledat pochybení. Zákonem vymezená doba 8 dnů pro vyvěšení informace o návrhu smlouvy dle § 78a odst. 3 stavebního zákona slouží zcela jistě případným dotčeným osobám (i veřejnosti) pro případné sdělení svých oprávněných zájmů stavebnímu úřadu. Stavební úřad má možnost obsah reakce veřejnosti vyhodnotit a postupovat dále dle stavebního zákona. Pokud

vyhodnotí, že nejsou dány podmínky pro odmítnutí uzavření smlouvy, návrh smlouvy přijme. S tímto postupem již nijak nesouvisí vyrozumění, které žalobce obdržel následně od stavebního úřadu o tom, že nebyl zahrnut do okruhu osob, které by byly účastníky územního řízení. Ochrana práv žalobce je zachována právě skrze postup, který následně využil. Žalobce dokonce podal též návrh na vydání předběžného opatření s požadavkem nařízení se zdržení uskutečňování práv dle smlouvy, kterému bylo dočasně vyhověno.

37. Námitka nesprávného vyložení ustanovení o účastenství dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona důvodná není. Předně je třeba uvést, že žalobcem zmiňovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000 svoji podstatu našel především do doby přijetí současně platného a účinného stavebního zákona z roku 2006, a ještě dříve - před zásahem Ústavního soudu, který zrušil ust. § 139 písm. c) stavebního zákona z roku 1976. Nález byl vydán na půdorysu jiného skutkového stavu, jenž se týkal výstavby řadových garáží a následné nemožnosti přístupu na pozemek žadatelky. Současná úprava § 85 stavebního zákona a použitý výklad pojmů „sousední stavby“ či „sousední pozemky“ nejsou z pohledu názoru formulovaného Ústavním soudem problematické. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal a žalobce toliko vede setrvalou polemiku s jeho závěry. Předně žalobce nejprve neoznačil blíže své dotčené pozemky, poté v odvolacím řízení setrval nespecifikoval zásah do svých práv – slovy zákona „přímé dotčení“. Toto též i v žalobě jednoznačně chybí. Správní orgány nepochybily, když se věnovaly prvně tzv. vzdálenostnímu hledisku, neboť toto bylo jediné objektivně hodnotitelné a bylo třeba toto vyhodnotit polohové určení jako první krok. Další aspekty a imise, jako hluk, zápach, omezení výhledu, apod. bylo těžko hodnotit při absentujících konkrétních námitkách žalobce. Jeho případné výhledy a záměry do budoucna by nemohly být brány na zřetel, žalobce je ani nespifikoval.
38. Žalobce k otázce přímého dotčení na právech pro účely vyhodnocení účastenství v územním řízení v žalobě poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen “NSS”) ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 17/2013-25. Uvedený rozsudek NSS konstatuje nutnost komplexního posouzení věci, s čímž však napadené rozhodnutí v nyní souzené věci není v rozporu. Komplexní posouzení nelze považovat za jakousi míru samu o sobě a je třeba tuto spojit s tvrzeným přímým zásahem do práv. Zde však zůstal žalobce velice dlužen konkrétních tvrzení a jeho žádost i žaloba byla vedena především po linii obecného nesouhlasu (obecné přetížení dopravou již údajně přítomné), případně pak málo významnou a ne zcela související jednotlivostí související v údajném omezeném přístupu ke včelstvu. Nadto, ve věci souzené před NSS byla řešena otázka alternativního přístupu k umísťované stavbě, což staví použité závěry dosti mimo rámec nyní souzené věci. Rovněž žalobcem reprodukované závěry rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 As 57/2014-41 nejsou zcela přiléhavé na nyní souzenou věc. V citovaném řízení se jednalo o zánik či významné omezení přístupu k sousednímu pozemku či stavbě osoby, jež měla být účastníkem. Správní orgány v nyní souzené věci správně nevyhodnotily věc tak, že by došlo k zániku či významnému omezení přístupu žalobce k jeho pozemkům. S těmito závěry soud souhlasí.
39. Výkladem neurčitého právního pojmu „*přímé dotčení na vlastnickém právu*“ ve smyslu § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, což je však možno bez újmy na obecnosti přenést i na současnou platnou právní úpravu se zabýval např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48. Tam uvedl, že: *...je nutno jej interpretovat vždy s ohledem na okolnosti*

spočívající v povaze umísťované stavby a jejích možných dopadech na okolí. Přímým dotčením vlastníka nemovitostí na jeho vlastnickém či jiném právu může být i dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu, který bude zásobován denně příjezdějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti jeho nemovitosti. Takové, či obdobně závažné konkrétní okolnosti však nebyly v případě žalobce zjištěny. Nadto, citovaný judikát NSS se týkal možného zvýšeného provozu v městské zástavbě, což věc opět výrazně odlišuje od nyní posuzované věci.

40. Námitky sub (iii) přetíženosti dopravou a nedostatky infrastruktury byly velice obecné. Šlo o skutečnosti správním orgánům a dotčené veřejnosti známe již před vysloveným záměrem výstavby. Návrh důkazů žalobce k obecným tvrzením do správního řízení nepředložil, po správních orgánech nelze požadovat, aby v konkrétním řízení zahájeném žalobcem opatrovaly znalecké posudky či jiné odborné studie s neurčitým zadáním, jak je po nich žalobcem žádáno. Tím více, že charakter umísťované stavby dočasné jídelny nepředstavoval jakékoli podstatné a zásadní rozšíření areálu. Přitom je zřejmé, že žalobce proti různým jiným záměrům nejen stavebníka brojil v rámci projednávání územního plánu a brojil též proti záměrům jiné výstavby. Rozšíření jídelny, resp. zbudování náhradní jídelny o 24 buňkách soud nepovažuje za zásadní změnu v rozsáhlém areálu. Soud nespatřuje důvod k tomu, aby v rámci obecné námítky o přetíženosti dopravou, počal domýšlet možné následky nevyřčené žalobcem. Tvrzené přetížení dopravou žalobce nespojil s přímým dotčením na svých právech, jím navržené důkazy již ve správním řízení (přístup ke stanovišti včel) a též otázku neveřejného letiště žalovaný řádně vypořádal (strana 10 rozhodnutí). Omezení dopravy ve vztahu k pozemku v k.ú. x mohlo být žalobci známo již před vydáním prvostupňového rozhodnutí, nadto práva k pozemkům v k.ú. x žalobce v řízení vůbec nezmiňoval, nezmiňoval je ani v podaném odvolání. Obecně pak platí, že žalobce svým postupem rovněž nemůže nahrazovat činnost a úkoly, jež jsou v rámci územního řízení (a též plánování) svěřeny obci – o tom ho žalovaný rovněž odkazem na příslušné ustanovení stavebního zákona zpravil. Přímé omezení práv žalobce nadměrnou dopravou (byť soud nemá prokázanou jakoukoli nevyhovující úroveň pro onu nadměrnost) nebylo shledáno žádným ze správních orgánů, ani soudem.
41. Shora uvedenými závěry pod bodem 40 pak soud vypořádal též námitku neprovedení důkazů žalovaným v řízení podle § 142 správního řádu. Soud již naznačil, že i pokud by se správní orgán, tedy žalovaný či dříve orgán I. stupně opožděnými skutečnostmi a novými důkazy (viz § 82 odst. 4 správního řádu) zabývaly, patrně by to nevedlo k jiným závěrům. Předložené tvrzení o omezení dopravy na vybrané komunikaci dopravní značkou Zákaz vjezdu všech motorových vozidel nelze bez dalšího vyhodnotit jako dopad s přímým dotčením na právech žalobce. A to ani v kombinaci s tvrzeným vlastnictvím dvou předmětných pozemků. Žalovaný správně uvedl, že k vjezdu na komunikaci lze povolit výjimku. Výjimku lze povolit, prokáže-li žadatel vážný zájem na jejím povolení a nedojde-li k ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu. Takové překážky v možném dalším postupu soud neshledává.
42. Žalobce v dalších souvislostech namítal, že zvětšení plochy jídelny jednoznačně sleduje jediný cíl navýšení výrobní kapacity v areálu. Na toto tvrzení správní orgány v rozhodnutí reagovaly s tím, že dočasná jídelna měla sloužit k lepší dostupnosti stravování pro zaměstnance v části areálu. Tvrzení žalobce se tak ničím nepotvrzuje. Soud k tomu pouze

dodává, že tvrzení není podloženo jakýmkoli důkazy, a to ani v soudním řízení. Zpráva o odstranění stavby (před podáním žaloby) tvrzení žalobce relativizuje a zpochybňuje ještě více. Ani samotné tvrzení (byť by bylo prokázáno) o navýšení výrobní kapacity areálu nic nemění na závěrech žalovaného ve věci žádosti žalobce dle § 142 správního řádu. Soud opakuje, že to byl právě žalobce, který měl v řízení přijít s dostatečnými a konkrétními tvrzeními a tyto podložit důkazy.

43. Soud rovněž nepřítakává tvrzení žalobce v tom, že by uzavřením veřejnoprávní smlouvy došlo k obcházení zákona. Smysl a účel veřejnoprávní smlouvy byl žalobci osvětlen v průběhu správního řízení. Jelikož žalobce ze všech jiných vlastníků okolních pozemků v blízkosti areálu stavebníka v Kvasínách zůstal s námitkami osamocen, soud mu nemůže dát za pravdu. Jiná situace by nastala, pokud by se k oznámení o návrhu veřejnoprávní smlouvy dle § 78a odst. 3 stavebního zákona vyjádřil větší okruh osob a uplatňoval by práva účastníka jinak vedeného územního řízení. Pak by jistě bylo na místě, aby stavební úřad přijetí smlouvy velmi pečlivě vážil, resp. další jeho úvahy by spíše měly směřovat k odmítnutí smlouvy. Za reálného zjištěného skutkového stavu v posuzované věci se tak nestalo, a proto nelze o stavebním záměru umístění dočasné stavby jídelny hovořit jako o zjevně problematickém, který by stavebnímu úřadu indikoval podmínky pro odmítnutí uzavření smlouvy a namísto jejího přijetí, zahájení (běžného) územního řízení. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2020, čj. 3 As 209/2017-51, který se též v obecných rysech zabýval procesem a postupy při uzavírání veřejnoprávní smlouvy nahrazující řízení o umístění stavby, též se zabýval otázkou tvrzeného účastenství. Závěry NSS v obecné rovině nejsou v jakémkoli rozporu s výsledky řízení, jež nynější žalobce sporuje podanou žalobou.
44. Námitka zkratkovitosti posouzení žalovaného s odkazem na zemědělský charakter pozemků žalobce není na místě. Správní orgány, vč. žalovaného (str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí) takto pozemky správně charakterizovaly a to též za situace, kdy žalovaný se svými námitkami nebyl jakkoli konkrétní. Správní orgány rozhodně neuvedly, že zemědělské plochy nemohou být imisemi či jinak dotčeny. Bylo na místě vyhodnotit charakter a polohu pozemků, toho se správní orgány při absenci tvrzení žalobce dostatečně zhostily. Vyhodnocení zatížení dopravou v celém okolí soud rozebral shora a nemá jakýkoli smysl je opakovat ke každému jednotlivému pozemku, který žalobce ve vzdálenějším okolí areálu stavebníka ŠKODA AUTO a.s. vzpomene.
45. Pokud žalovaný upozornil žalobce v rozhodnutí na ustanovení § 89 odst. 4 stavebního zákona a tedy na úkoly obce v rámci územního řízení v ničem nepochybil. Patrně se tak stalo v souvislosti s tím, že žalobcova argumentace byla velice výrazně v obecné rovině založena na obecném argumentu přetíženosti okolí dopravou a chybějící infrastrukturou. Jiným účastníkům územního řízení (veřejnoprávní smlouva jej nahradila a řízení se nevedlo), jako je žalobce, jsou zákonem vymezeny odlišné typy námitek. K tomu též obsah zmíněného zákonného ustanovení. Tvrzení o podjatosti obce či městského úřadu žalobce ničím konkrétním nepodložil. Jistě je tak nelze bez dalšího dokládat poskytnutím peněžního daru. Soud si velmi těžko představuje situaci, kdy obec reprezentující zájmy fyzických osob tvořících její faktickou podstatu přebírá finanční dar s vidinou, aby své občany následně poškodila, jak naznačuje žalobce. Soud opět opakuje, že míra závažnosti obecně pojatých a neodkládaných tvrzení žalobce je oslabována tím, že obec Kvasiny s veřejnoprávní smlouvou vyslovila souhlas a jiní vlastníci nemovitostí v okolí areálu své

požadavky či jiné nároky v souvislosti s uzavíranou veřejnoprávní smlouvou neartikulovali.

46. Není důvodné ani závěrečné žalobní tvrzení, že žalovaný se námitkou podjatosti orgánu prvního stupně nezabýval. Žalovaný naopak v průběhu řízení rozhodl, že věc vyřídí žalovaný a nikoli Krajský úřad Královehradeckého kraje (obec Kvasiny náleží do Královehradeckého kraje). Žalobce nikterak neobjasnil, v čem by měla spočívat podjatost orgánu I. stupně. Pokud tím mínil Městský úřad v Rychnově nad Kněžnou, tak i pro tento platí úvahy shora uvedené. Obec patrně nebude mít zájem poškozovat zájmy svých obyvatel, což žalobce naznačoval problémy s dopravou a chybějící infrastrukturou.

VII. Závěr a náklady řízení

47. Na základě shora uvedeného posouzení námitek žalobce soud došel k tomu, že tyto za důvodné nepovažuje. Nezákonnost rozhodnutí soud nezjistil. Rozhodnutí žalovaného soud rovněž nehodnotí jako nepřezkoumatelné, neboť z jeho odůvodnění se zřetelně podává, na jakých závěrech je založeno. S ohledem na shora uvedené závěry nebyla žaloba shledána důvodnou a krajský soud ji proto dle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
48. O náhradě nákladů řízení mezi žalobcem a žalovaným soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti. Žalovaný požadoval přiznání paušální částky 2x300 Kč dle vyhlášky č. 254/2015 Sb. Krajský soud tuto náhradu nepřiznal, neboť nemá za to, že by žalovanému vznikly náklady se soudním řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti, z obsahu spisu se nic takového nepodává. Soud v této záležitosti odkazuje na ustálenou praxi správních soudů potvrzenou relativně nedávno též rozsudkem NSS ze dne 7. 8. 2019, čj. 6 As 65/2019-35 (body 13-14). Podanou žalobu samu o sobě nelze považovat za postup žalobce, který by vynutil na žalovaném zásadní objem činnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti.
49. Osobě zúčastněné na řízení nevznikly náklady řízení v souvislosti s plněním povinností uložených soudem (§ 60 odst. 5 s.ř.s.).
50. Soud nemohl reagovat na podání žalobce ze dne 3. 12. 2020, kterým navrhoval přerušování řízení, neboť rozsudek byl veřejně vyhlášen dne 2. 12. 2020.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice, 2. prosince 2020

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu