



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ing. L. C.**, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) E.ON Česká republika, s. r. o.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **II) CETIN a. s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III) Ing. M. C.**, **IV) Ing. M. N.**, **V) PRANTL Masný průmysl s. r. o.**, se sídlem Havlíčkovo náměstí 46, Žirovnice, zastoupena Mgr. Jiřím Neshybou, advokátem se sídlem Křížová 111/2, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 6. 2022, č. j. 50 A 72/2019-91,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 6. 2022, č. j. 50 A 72/2019-91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 9. 2019, č. j. KUJI 71287/2019, zamítl odvolání žalobce a potvrdil dodatečné stavební povolení č. j. 20-339-5/2019/st, vydané Městským úřadem Počátky (dále též „stavební úřad“) dne 6. 6. 2019. Dodatečné stavební povolení bylo vydáno k žádosti osoby zúčastněné na řízení V) [dále též „stavebník“] na stavbu: chladírenské sklady – Počátky, na pozemcích st. p. X, st. p. 1228 a p. č. 3452/3, vše v k. ú. P. (dále též „přístavba“).

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud

uvedl, že podaná žaloba ve své podstatné části obsahuje popis hlukové zátěže dopadající na žalobce v souvislosti s provozem blízkého areálu. Žalobce tímto způsobem brojí proti existenci nákladní rampy a jejím sekundárním důsledkům. Ze spisu plyne, že nákladní rampa, ke které dle žalobce přijíždí nákladní vozidla způsobující hluk v dané lokalitě, byla v trochu jiné podobě již součástí původního textilního závodu provozovaného v místě dnešního areálu. Zpevněná plocha, označená v územním plánu jako BH [hromadné bydlení v bytových domech (dále též „plocha BH“)], přes kterou je realizován příjezd k této rampě a k níž žalobce vztahuje své námitky, pak nebyla předmětem řízení. Stavebník ve vztahu k ní nenavrhl v žádosti o dodatečné stavební povolení žádnou stavební činnost ani změnu využití. I po realizaci přístavby má uvedená plocha sloužit ke stejnému účelu. Krajský soud dále připustil, že provozovna příslušného charakteru je zasazena do nevhodného prostředí bytových a rodinných domů. V tomto řízení však nelze napravovat historicky nevyhovující podobu územního plánu. Přístavba, která je předmětem řízení, je z větší části umísťována do plochy označené územním plánem pro využití OK [občanské vybavení – komerční (dále též „plocha OK“)], z menší části do plochy VD [výroba a skladování – drobná výroba a výrobní služby (dále též „plocha VD“)]. Ze spisového materiálu se přitom podává, že zde není rozpor mezi využitím ploch OK a VD a realizovaným záměrem přístavby. Provoz vozidel obsluhujících závod takovýto nesoulad nezpůsobuje.

[3] Důvodnými krajský soud neshledal ani námitky žalobce, že v napadeném rozhodnutí nebyl zohledněn vliv související nákladní dopravy na jeho dům a pozemek, a provedená měření hluku jsou proto chybná. Hluková zátěž stavby a související dopravy byla hodnocena, o čemž svědčí i nesouhlas žalobce s výsledkem tohoto hodnocení. Ministerstvo zdravotnictví jako nadřízený orgán ochrany veřejného zdraví ve svém závazném stanovisku potvrdilo závazná stanoviska Krajské hygienické stanice kraje Vysočina (dále též „KHS“) vydaná k projektové dokumentaci na stavbu přístavby. Přezkoumalo je spolu s projektovou dokumentací, protokolem o zkoušce ze dne 7. 12. 2017, č. L259/17012432.D (dále též „protokol o zkoušce“) a akustickým posudkem ze dne 23. 2. 2015, č. 8077/2012, který zpracovala akreditovaná laboratoř (dále též „akustický posudek“). Žalobce rozporuje věcnou správnost a správnost vstupních dat závazných stanovisek (nesprávné umístění počítačů závory, užití metody přepočtu počtu vozidel) totožnými námitkami, které uplatnil již ve správním řízení a KHS ani Ministerstvo zdravotnictví je neshledaly důvodnými. Z tvrzení žalobce pak není zřejmé, proč jsou tyto vstupní údaje nesprávné. Skutkové závěry orgánů ochrany veřejného zdraví, na kterých jsou stavěna jejich závazná stanoviska, totiž nemůže účinně zpochybnit obecný odkaz na blíže neurčené měření dopravy Ředitelstvím silnic a dálnic (dále též „ŘSD“) či prosté popření správnosti propočtu. Krajský soud dále poukázal na to, že podmínkou závazného stanoviska je provedení měření hluku „ze stacionárních zdrojů“ v rámci zkušebního provozu stavby zahrnující nejruznější situace, k nimž při provozu závodu dochází, včetně měření hluku z dopravy v denní i noční době. Hluková zátěž vztahující se ke sporným plochám tak hodnocena byla a bude vyhodnocována i nadále. Ze skutečnosti, že byl protokol o zkoušce zpracován na zadání stavebníka, který má zájem na výsledku provedených měření, nelze usuzovat na jeho protežování. Navíc zákon předpokládá, že je to stavebník, kdo zadává měření hluku.

[4] Krajský soud pro nadbytečnost neprovedl důkazy nahrávkami žalobce, které měly ukázat reálnou podobu provozu, neboť se jedná o zachycení jednání řidičů, jejichž eventuální protiprávní jednání nelze v tomto řízení projednávat. Nelze v něm řešit ani měření hluku

pokračování

v kolaudačním řízení. Krajský soud dodal, že správní orgány nemohou modifikovat návrh na dodatečné povolení stavby dle vlastního subjektivního uvážení, např. situovat rampy do jiného místa provozovny.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V prvním okruhu námitek dovozuje nesoulad stavebního záměru s územním plánem. Namítá, že k záměru nebylo vydáno závazné stanovisko orgánu územního plánování. Dále poukazuje na to, že stavebně došlo k rozšíření provozu cca o třetinu, což s sebou musí nést zvýšení potřeby dopravní obsluhy objektu zahrnující nově dvě plnohodnotná vykládací místa ze zásobovací rampy namísto jednoho. Správní orgány se proto měly zabývat intenzitou využití zpevněné plochy (BH) z hlediska souladu s územním plánem, jakož i řešením dopravní obslužnosti záměru a dopravou v klidu. Rozsudek krajského soudu pak neobsahuje žádné úvahy o souladu umístění záměru na plochách OK a VD s územním plánem. Správní orgány dovodily tento soulad pouze účelově ze skutečnosti, že záměr obsahuje také obchod. Podstatou záměru však není obchodní činnost, ale skladovací prostory, jejichž umístění není v ploše OK přípustné. V případě ploch VD pak musí být záměry dle územního plánu „maloplošné“ a nesmí svým provozem ani provozem související dopravy zatěžovat okolí. Přístavba samotná však zabírá cca 700 m² a spolu s plochou původní stavby jde o cca 2 350 m². Rovněž hlukové zatížení okolí je zjevné. V případě obou typů ploch musí být navíc vymezen odpovídající počet parkovacích míst, čímž se krajský soud nezabýval. Závěr správních orgánů, že se jejich potřeba nezvýšila, není věrohodný.

[6] Stěžovatel dále namítá, že jeho námitky proti obsahu závazných stanovisek orgánů ochrany veřejného zdraví a akustického posudku nebyly obecné. Obsahovaly zcela konkrétní výhrady (absence posouzení všech činností, které způsobují hluk; nepřetržitost provozu; vstupní data o počtech těžkých nákladních vozidel atd.), na něž nedostal odpověď ani od správních orgánů, ani od krajského soudu. Závazná stanoviska a na ně navazující rozhodnutí správních orgánů jsou proto nezákonná a krajský soud je chybně posoudil. Co se týče námitek týkající se chybných vstupních dat, odkazoval stěžovatel zcela konkrétně na data ŘSD z roku 2016, tedy zjevně na výsledky sčítání dopravy v roce 2016. Z nich plyne, že v předmětném místě je provoz těžkých nákladních vozidel výrazně vyšší, než z jakého vychází hlukové posouzení zkušební laboratoře. Stěžovatel dodává, že v žalobě rozporoval taktéž nesprávné použití institutu tzv. staré hlukové zátěže ke stanovení limitů hluku v daném území. Vycházel z toho, že zátěž z dopravy je výrazně vyšší, než s jakou počítalo provedené hlukové posouzení. Korekci na starou hlukovou zátěž lze přitom použít pouze tehdy, pokud se jedná o hluk z dopravy. V posuzovaném případě se však neposuzoval hluk z dopravy, ale hluk způsobený dodatečně povolovaným stavebním záměrem. Navíc za starou hlukovou zátěž nelze považovat hlukovou zátěž nově generovanou nově vzniklým zdrojem hluku. Stará hluková zátěž nemůže umožnit umístění a provoz nového zdroje hluku.

[7] Stěžovatel závěrem uvádí, že jestliže jakožto právně nezastoupený namítal nevhodnost umístění záměru v těsné blízkosti obytné zástavby a popisoval intenzivní

negativní dopady realizace stavebního záměru na dané území, implicitně rozporoval soulad s požadavky na výstavbu. Nejedná se tak o námitku, kterou by neuplatnil již v řízení před krajským soudem. Souladem záměru s obecnými požadavky na výstavbu (s ohledem na charakter území a z pohledu parkování a odstavování vozidel a dopravní obsluhy) se však krajský soud vůbec nezabýval. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Otázce souladu záměru s obecnými požadavky na výstavbu se nevěnovaly ani správní orgány. Vyřešení otázky řešení parkovacích míst ze strany správních orgánů pak není přezkoumatelné. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Ztotožnil se s argumentací krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[9] Stavebník ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se věc týká přístavby nákladní rampy k nemovitosti, která již několik let slouží stejnému účelu. K žádosti o dodatečné povolení stavby musel přistoupit proto, že kvůli pochybení správního orgánu při vymezení účastníků řízení bylo původní stavební povolení zrušeno. Zdůraznil, že řízení se týkalo pouze přístavby, která je situována opačným směrem, než je dům a pozemek stěžovatele, zatímco žalobní argumentace stěžovatele směřovala především k celé hale a jejímu dlouhodobému provozu. V kasační stížnosti navíc stěžovatel podstatně rozšířil a konkretizoval právní argumentaci, ke které neměl krajský soud možnost se vyjádřit. To se týká zejména námitek ohledně souladu záměru s územním plánem, v nichž stěžovatel ve značné míře argumentuje nepřiléhavě, a navíc brojí proti celé stavbě, nikoliv pouze proti přístavbě. Stavebník rovněž dodal, že činil a činí opatření pro co nejvyšší možnou eliminaci hluku. Nesouhlasí ani s námitkou chybného měření hluku, neboť provoz haly se promítal do obou zpochybňovaných měření, které hodnotily hluk mimo jiné v místě domu stěžovatele. Stěžovatel toliko tvrdí, že je situace na místě jiná, avšak nikdy nepředložil vlastní posudek. Pouze rozporoval dříve provedené protokoly a postupně měnil názor na to, co mělo být měřeno. Námitka, v níž dovozuje nepřezkoumatelnost pro chybějící posouzení souladu záměru s obecnými požadavky na výstavbu, je pak nepřípustná, neboť v žalobě nebyla vznesena. Z uvedených důvodů stavebník navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] Stěžovatel zaslal k uvedenému vyjádření dne 16. 4. 2024 repliku, v níž vyslovil nesouhlas s vyjádřením stavebníka v otázce souladu záměru s územním plánem. V souvislosti s nesprávným měřením a hodnocením hluku doplňuje, že při žádném měření nebyl změřen jediný nákladní kamión se spuštěným chlazením, nebyl tedy měřen hluk všech zdrojů provozovny. Zdůrazňuje, že hlučná nákladní automobilová doprava přímo souvisí s dodatečně povolovaným stavebním záměrem, který je provozován na ploše BH. Dle stěžovatele stavebník nepřímou potvrzuje neexistenci závazného stanoviska orgánu územního plánování, neboť jinak by odkázal na den jeho vydání a číslo jednací. Stěžovatel se rovněž domnívá, že stavebníkem učiněná technická opatření nemají na hluk v blízkosti provozovny vliv. Kamióny běžně parkují v zákazu zastavení, na chodníku nebo na ploše poblíž domu stěžovatele. Z autobusového nádraží policie čekající kamiony vykazuje, totéž se však u jeho

pokračování

domu neděje. Závěrem stěžovatel zdůrazňuje, že vinou chybného postupu správních orgánů neměl možnost účastnit se povolování haly jako takové. Má však právo na soulad přístavby s právními předpisy (včetně územního plánu). Přístavba podle něj dále zhoršuje situaci v centru města, a došlo k takovému rozšíření provozu, že stěžovatel nemůže v klidu užívat svůj dům a zahradu. Stěžovatel také pořídil řadu videozáznamů dokládajících protiprávní stav, a vlastním zvukoměrem naměřil opakovaně nepřetržitý hluk přesahující 60 dB v noci. Správní orgány ani policie však situaci neřeší, přičemž realizace přístavby tuto neúnosnou situaci pouze zhoršila.

[11] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

V.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že již o kasační stížnosti stěžovatele rozhodoval. Rozsudkem ze dne 26. 4. 2024, č. j. 7 As 201/2022-36, ji zamítl. Na základě ústavní stížnosti stěžovatele však Ústavní soud tento rozsudek nálezem ze dne 20. 5. 2025, sp. zn. III. ÚS 1878/24 zrušil. Dovodil, že Nejvyšší správní soud porušil ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu a přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť nesprávně odmítl část kasačních námitek jako nepřipustné novoty. Konkrétně se jedná o námitku týkající se souladu umístění provozovny na plochách OK a VD s územním plánem. Podle Ústavního soudu nelze tvrdit, že by žaloba tento argument vůbec neobsahovala. Krajský soud se tomuto souladu explicitně věnoval, námitka uplatněná v kasační stížnosti tak *prima facie* reaguje na argumentaci v rozhodnutí krajského soudu, což ji samo o sobě vylučuje z postupu dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Z dikce napadeného rozsudku krajského soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že námitku týkající se územního plánu z laicky sepsané žaloby extrahoval, což rovněž vylučovalo postupovat dle citovaného ustanovení. Za této situace mohl Nejvyšší správní soud podle Ústavního soudu argumentaci stěžovatele buď i) jako přípustnou věcně projednat; ii) zrušit rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost s odůvodněním, že námitka ve skutečnosti v žalobě nebyla vznesena; nebo iii) v případě povinnosti námitku posoudit *ex offio* a v závěru opět přistoupit k věcnému přezkumu dílčí argumentace. Ústavní soud uzavřel, že jestliže se krajský soud zřetelně vyjádřil k námitce nesprávného posouzení souladu záměru s územním plánem, bylo odmítnutí související kasační argumentace pro nepřipustnost ze strany Nejvyššího správního soudu svévolné. Nepředjímá však, zda bude stěžovatel se svou argumentací k umístění provozovny úspěšný. Na jeho argumentaci mu nicméně musí být odpovězeno.

[13] Po zrušení svého shora označeného rozsudku přistoupil Nejvyšší správní soud k novému posouzení kasační stížnosti stěžovatele, vázán právním názorem Ústavního soudu obsaženým ve zrušujícím nálezu.

[14] 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, 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatel spatřoval především v tom, že se krajský soud nezabýval posouzením souladu záměru s obecnými požadavky na výstavbu, konkrétně s ohledem na charakter území a z pohledu parkování a odstavování vozidel.

[17] Je pravdou, že krajský soud se souladem záměru s obecnými požadavky na výstavbu skutečně nezabýval. To však ani nemohl, neboť příslušná námitka nebyla vznesena v žalobě, a současně se nejedná o skutečnost, kterou by musel krajský soud zkoumat z úřední povinnosti. I v ústavní stížnosti ostatně stěžovatel připustil, že v žalobě nevznese námitku týkající se nesouladu přístavby s obecnými požadavky na výstavbu. Krajský soud ji měl podle něj sám dovodit z obecného poukazu na neúměrné rozšíření provozu a související dopravy. Stěžovatel však v žalobě nezmínil ničeho v tom směru, že by došlo k chybnému nebo nedostatečnému umístění odstavných a parkovacích stání. Nijak nenapadal (argumentačně, natožpak důkazně) skutkový závěr správních orgánů, že samotná přístavba nijak nemění stav dopravy v daném místě, a nevznikají tak nové nároky na parkovací a odstavná stání. Nezpochybnil příslušnou část projektové dokumentace, o níž se správní orgány opíraly. Zátěž související s dopravou (parkování, popojíždění, otáčení, čekání, nevypínání chlazení atd.) zmínil v souvislosti s požadavkem, aby byla zohledněna při měření hluku. Navíc ještě v žalobě tvrdil, že v současné době došlo k podstatnému snížení provozu, tedy tvrdil opak toho, co nyní tvrdí v kasační stížnosti. Za situace, kdy stěžovatel v žalobě nijak nerozporoval skutkové závěry správních orgánů o absenci vlivu přístavby na stav dopravní zátěže, nemohl krajský soud sám od sebe označit tento skutkový závěr za nesprávný, přistoupit k posuzování souladu přístavby s obecnými požadavky na výstavbu a případně pak ve vztahu k celé stavbě identifikovat nedostatečné řešení umístění parkovacích a odstavných stání ve smyslu § 20 odst. 5 písm. a) a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. S ohledem na argumentaci uplatněnou v žalobě by takovým postupem krajský soud zcela vykročil z mezí žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2400/22). Otázky související s obecnými požadavky na výstavbu, které stěžovatel tvrdí teprve v kasační stížnosti, totiž krajskému soudu nebránily v přezkumu rozhodnutí žalovaného v mezích (obecných) žalobních bodů. Ani Ústavní soud ostatně v tomto ohledu Nejvyššímu správnímu soudu, potažmo krajskému soudu, ničeho nevytkl.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti dále krajskému soudu vytýkal, že chybně posoudil soulad záměru s územním plánem. V předchozím rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato námitka je podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná, neboť ji stěžovatel poprvé uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud konstatoval, že se krajský soud touto otázkou ani nezabýval, pouze dodal, že se ze spisového materiálu podává, že není rozpor mezi využitím ploch OK a VD a realizovaným záměrem přístavby. Tuto zmínku Nejvyšší správní soud považoval za prostý odkaz na obsah vydaných rozhodnutí, nikoliv za vlastní právní posouzení dané otázky krajským soudem.

[19] Ústavní soud však shledal závěr o nepřípustnosti této námitky nesprávným a jeho právním názorem je Nejvyšší správní soud vázán. Optikou zrušujícího nálezu Ústavního soudu nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že z napadeného rozsudku není zřejmé, zda krajský soud vyhodnotil tvrzený rozpor s územním plánem jako samostatnou žalobní námitku týkající se nemožnosti umístění přístavby do ploch OK a VD,

pokračování

kterou se věcně zabýval, či nad rámec žalobních námitek v odůvodnění rozsudku jen poukázal na obsah správních rozhodnutí a sám žádné vlastní posouzení této otázky neprovedl. Pokud pak krajský soud na podkladě podané žaloby skutečně přistoupil k posouzení souladu umístění přístavby s územním plánem (plochami OK a VD), pak z jeho rozsudku není seznatelné, jak o této otázce uvažil a z čeho přesně tento soulad dovodil. Jak přitom plyne z ustálené judikatury, „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“ (nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS). Těmto požadavkům rozsudek krajského soudu nedostál. Při novém posouzení věci tak krajský soud srozumitelně vysvětlí, jak o této části žaloby uvažil a případně (jestliže se jedná o samostatnou žalobní námitku) osvětlí svůj právní názor na soulad přístavby s územním plánem.

[20] Jako nepřípustnou nicméně nadále hodnotí Nejvyšší správní soud tu část kasační námitky, v níž stěžovatel dovozuje, že k povolovanému záměru přístavby nebylo vydáno závazné stanovisko orgánu územního plánování dle § 96b stavebního zákona. Taková námitka nebyla v žalobě v žádné podobě uplatněna. Proti tomuto závěru stěžovatel taktéž brojil v ústavní stížnosti, avšak v tomto ohledu Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu nic nevytkl.

[21] S ohledem na to, že k pochybení krajského soudu došlo pouze v dílčí otázce, vypořádal Nejvyšší správní soud i zbývající kasační námitky. Setrval při tom na svém předchozím právním posouzení, neboť i Ústavní soud mu vytkl právě a pouze nesprávnou reakci na kasační námitku týkající se souladu záměru s územním plánem.

[22] Jako nepřípustnou proto vyhodnotil Nejvyšší správní soud námitku týkající se použití institutu staré hlukové zátěže. Stěžovatel totiž v žalobě nerozporoval splnění podmínek (typ hluku) pro použití tohoto institutu, nýbrž vstupní data, která byla pro porovnání staré hlukové zátěže použita. V žalobě se v tomto kontextu vymezil proti naměřeným hodnotám těžkých nákladních automobilů a jejich přepočtu přes TP189 (technické podmínky stanovení intenzit dopravy na pozemních komunikacích), které dle něj neodpovídají datům ŘSD. Dle žalobní námitky neměl být použit právě přepočet dle TP189, nikoliv institut staré hlukové zátěže. Stěžovatel v žalobě výslovně uvedl: „*V protokolu je rozpor ve vstupních datech, kdy naměřené hodnoty roku 2017 – 235 TNA a přepočtené přes TP189 na 185 TNA neodpovídají datům Ředitelství silnic a dálnic z roku 2016 – 482 TNA. Korekce TP189 by měla být použita pro běžný provoz a ne překladiště nákladních automobilů. Umístění počítací závory nezahrnuje veškerý provoz firmy. Z těchto důvodů je porovnání pro stanovení staré zvukové zátěže oproti roku 2000 nekorektní a stanovené limity nesprávné.*“ (zdůrazněno soudem). I tato kasační námitka je tudíž nepřípustná. Uvedený závěr stěžovatel v ústavní stížnosti nezpochybnil.

[23] Nejvyšší správní soud se tak mohl zabývat pouze kasačními námitkami, které se týkají hlukové zátěže související s provozem povolovaného záměru. První z nich spočívá v tom, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s konkrétními námitkami stěžovatele

vůči provedeným měřením (respektive vůči souvisejícím závěrům uvedeným v závazných stanoviscích), a krajský soud jejich postup nesprávně aproboval.

[24] Nejvyšší správní soud se však v této otázce musí ztotožnit s krajským soudem. Vzhledem k obecnosti, s jakou stěžovatel formuloval odvolací námitky vůči závazným stanoviskům KHS, je Ministerstvo zdravotnictví nemohlo vypořádat ve vyšší míře konkrétnosti. V odvolání stěžovatel obecně poukazoval na to, že rozšíření hlukové zátěže je nesprávné, bezohledné a nepřijatelné, že měření hluku v rámci zkušebního provozu není řešením, že měření hluku nepostihuje všechny situace, k nimž v místě dochází, a že hluková studie byla vypracována na žádost společnosti, která hluk způsobuje. K protokolu o zkoušce uvedl, že součástí měření není samostatná část měření hluku v prostorech provozovny, že naměřené hodnoty těžkých nákladních vozidel v roce 2017 neodpovídají datům ŘSD z roku 2016 a dodal, že naměřené nulové hodnoty průjezdu těžkých nákladních automobilů v nočních hodinách neodpovídají tomu, že expedice zboží probíhá po celou noc. Za této situace považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné, pokud Ministerstvo zdravotnictví přikročilo k posouzení závazných stanovisek KHS spolu s plánovací dokumentací, protokolem o zkoušce a akustickým posudkem, popsalo jejich závěry včetně použité metodiky, aprobovalo je a zdůraznilo, že akustické studie založené na výpočtovém modelu jsou obecně pouhou predikcí budoucího stavu. Za zásadní z hlediska ochrany veřejného zdraví před hlukem pak Ministerstvo zdravotnictví označilo podmínky stanovené v závazných stanoviscích KHS. Zdůraznilo, že bez vydání souhlasného závazného stanoviska KHS k trvalému provozu nemůže být vydáno rozhodnutí o uvedení stavby do trvalého provozu.

[25] Nejvyšší správní soud tak neshledává důvodnou námitku, dle níž se správní orgány, respektive krajský soud, nedostatečně zabývaly námitkami vůči provedeným měřením. Správní orgány věnovaly námitkám pozornost v takové míře obecnosti, v jaké byly předmětné námitky formulovány, a tu stejně jako krajský soud shledává i Nejvyšší správní soud za dostatečnou.

[26] Je totiž třeba konstatovat, že výtky stěžovatele vůči protokolu o zkoušce a akustické studii, tj. odborným podkladům zpracovaným akreditovanými laboratořemi, vznesené ve správním i soudním řízení, nebyly formulovány kvalifikovaně, natožpak jakkoliv podloženy. Stěžovatel v žalobě toliko cituje jednotlivé věty uvedené v rozhodnutích správních orgánů a tyto bez dalšího popírá. Argument správních orgánů, že „z posudku vyplývá, že na pozemek odvolatele i po realizaci přístavby a akustických úprav zasahuje v době od 6 – 22 hluk nejvýše 45 dB.“, však není možné zpochybnit, natožpak vyvrátit, prostým tvrzením, že „[h]luk nastartovaného kamiónu se zapnutým chladičím zařízením několik hodin stojící přes ulici je mnohem větší.“ Účinná obrana v takovém případě vyžaduje, aby byl hluk v daném místě a v danou dobu kvalifikovaně změřen. Pouhé tvrzení stěžovatele, že hluk je vyšší než udává autorizovaná laboratoř v odborném posudku, nemůže mít bez dalšího přílišnou váhu. Obdobně nedostatečně stěžovatel vyvracel závěr správních orgánů, že „[m]ezi nemovitostmi odvolatele a stavbou ve vlastnictví žadatele se nachází komunikace II. třídy č. 132, po provedení navrhovaných opatření se uvažované zvýšení dopravy neprojeví“ prostým tvrzením, že: [k]aždý nákladní automobil je slyšet již z velké vzdálenosti v celém domě a tím více rozjíždějící se, brzdící uváděné počty automobilů, se zapnutým chlazením v bezprostřední blízkosti.“ Pokud chtěl stěžovatel účinně zpochybnit citovaný závěr, mohl si například

pokračování

nechat vypracovat konkurenční posudek, který by mohl argument správních orgánů vyvrátit, či alespoň zpochybnit. Ničím nepodložené prosté tvrzení stěžovatele nemá potenciál zpochybnit závěry správních orgánů opírající se o kvalifikovaná měření provedená autorizovanými laboratořemi (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 As 135/2021-105). Stěžovatel přitom obdobně formuloval své námitky v průběhu celého správního i žalobního řízení. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, obdobná prostá tvrzení nejsou způsobilá relevantně zpochybnit argumentaci správních orgánů, která má oporu v odborných dokumentech, jakými jsou protokol o zkoušce nebo akustická studie, které byly zpracovány akreditovanými laboratořemi. Navíc za situace, kdy tyto odborné podklady byly dotčenými orgány ochrany veřejného zdraví převzaty do závazných stanovisek, která byla podrobena přezkumu ze strany Ministerstva zdravotnictví. Nejvyšší správní soud tedy kvituje radu správních orgánů, které stěžovatele opakovaně upozorňovaly na to, že pokud se závěry uvedenými v předmětných dokumentech nesouhlasí, má možnost nechat si zpracovat vlastní posudek. Stěžovatel totiž nemůže pouze svými laickými názory, často postavenými na subjektivních pocitech, účinně zpochybnit výše uvedené podklady vycházející z provedených kvalifikovaných měření. Jinými slovy, stěžovatel nenabídl žádné odborné zdůvodnění, podle kterého by bylo nutné považovat výsledky měření provedeného autorizovanou laboratoří za *a priori* nereálné (srov. také rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 9 As 310/2017-164). Proti uvedeným závěrům stěžovatel rovněž brojil v ústavní stížnosti, avšak Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu žádné pochybení nevytkl.

[27] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje vážnost situace, kterou stěžovatel pociťuje. Na základě zvoleného způsobu obrany však nemá prostor, jak mu poskytnout účinnou ochranu jeho práv. Krom toho je z vyjádření stěžovatele před krajským soudem i z jeho podání zřejmé, že zásadní problém tkví především ve vymahatelnosti opatření, která již byla v místě bydliště stěžovatele za účelem ochrany před hlukovou zátěží přijata (zákaz zastavení a stání pro nákladní automobily). Nedostatečné vymáhání zákazu ze strany dotčených orgánů však nelze nahradit zrušením dodatečného stavebního povolení přístavby, která sama o sobě na situaci v místě nemá vliv. Sám stěžovatel ostatně v žalobě poukazoval na to, že se jedná o dlouhodobý problém, který tedy *a priori* nesouvisí s nyní povolovaným záměrem.

[28] Nejvyšší správní soud pak musí potvrdit rovněž závěr krajského soudu týkající se námitek proti vstupním údajům protokolu o zkoušce o počtu těžkých nákladních vozidel. Stěžovatel tyto údaje zpochybňoval již ve správním řízení, a následně i v žalobě, a to odkazem na měření dopravy ŘSD z předcházejícího roku (2016 vs 2017) a uváděl, že podle něj je provoz těžkých nákladních vozidel v předmětném místě výrazně vyšší, než z jakého vychází protokol o zkoušce. Pouhý nepodložený odkaz na měření provedené ŘSD z jiného roku však skutečně nemohl účinně zpochybnit údaje uvedené v protokolu o zkoušce. Stěžovatel navíc sdělil krajskému soudu pouze hodnoty, které se podle něj významně lišily, a dovodil z toho, že údaje, z nichž protokol o zkoušce vycházel, byly zatíženy chybou. Krajský soud však měl k dispozici pouze protokol o zkoušce, jeho metodiku a výsledky. Nemohl tak porovnat, zda je skutečně rozporný s výsledky měření provedeného ŘSD, případně který z dokumentů, pokud vůbec nějaký, je zatížený vadami. Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že blíže neurčené (nepopsané) měření dopravy ŘSD a s tím spojené nepodložené konstatování nesprávnosti měření zaznamenaného v protokolu

o zkoušce opět nemohlo účinně zpochybnit závěry správních orgánů. Uvedený závěr sice stěžovatel rozporoval v ústavní stížnosti, avšak jednalo se o velmi strohou a obecnou argumentaci a Ústavní soud žádné pochybení nekonstatoval.

[29] Pro úplnost lze doplnit, že na výše uvedené tvrzení o počtu těžkých nákladních vozidel reagovala ve svém vyjádření k námitce ze dne 16. 3. 2018 společnost Studio D – akustika s. r. o., která vypracovala na zadání stavebníka pro účely správního řízení protokol o zkoušce. V tomto vyjádření rekapitulovala výpočty včetně metodiky a uvedla, že *„ve sčítání dopravy ŘSD jsou do TNA (NA) [těžkých nákladních vozidel, pozn. soudu] započtena i LN (lehká nákladní vozidla (užitečná hmotnost do 3,5 t) bez přívěsů i s přívěsy, která máme ve sčítání probíhající s měřením započtena do OA [osobních automobilů, pozn. soudu].“* Po jejich odečtení jsou podle ní výsledky měření ŘSD porovnatelné s jí provedeným sčítáním intenzity dopravy. Na toto vyjádření stěžovatel v průběhu projednávání dané věci nikterak nereagoval.

[30] Závěrem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem řízení je dodatečné povolení stavby. Budou tedy ještě následovat další fáze řízení, v jejichž rámci dle závazných stanovisek dojde k dalšímu měření hlukové zátěže. Konkrétně KHS v závazném stanovisku ze dne 16. 6. 2015, zn. KHSV/12074/2015/PE/HV/Kum, vyjádřila podmínku, dle níž *„[v] průběhu zkušebního provozu bude měřením hluku ověřeno, zda hluk z běžného provozu celého skladového a distribučního centra včetně nové přístavby a včetně veškeré dopravy s provozem související prokazatelně splní hygienické limity hluku v nejbližším chráněném venkovním prostoru a v nejbližším chráněném venkovním prostoru staveb v denní a noční době.“* Obdobné podmínky obsahují rovněž další závazná stanoviska KHS, a tyto podmínky byly promítnuty do dodatečného stavebního povolení. Z tohoto pohledu by měly být řešeny nejen odhady hlukové zátěže (jako je tomu v projednávaném řízení), ale následně především její skutečný obraz. Dojde tedy k posouzení, zda jsou hygienické limity dodržovány i v reálném provozu. Z pohledu stěžovatele tak ještě nejsou dopady hluku na jeho životní prostředí zcela vyřešeny a nelze vyloučit případnou změnu posouzení v budoucnu. To však není předmětem nynějšího řízení. Uvedené konvenuje závěrům Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku ze dne 20. 2. 2014, č. j. 7 As 13/2013-32: *„Nejvyšší správní soud se také zabýval stížní námitkou týkající se nesprávného posouzení odkládání vyřešení možného překračování hluku až do fáze kolaudace a ochrany před nadlimitním hlukem v průběhu výstavby. Stavební úřad vycházel ze stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy ze dne 13. 12. 2006, podle kterého hluk ze stavební činnosti nebude překračovat v chráněném venkovním prostoru staveb hygienický limit. Součástí projektové dokumentace byla i studie šíření hluku ze silniční dopravy, kdy byl investorem doplněn návrh opatření o výměnu oken ve stávajících konkretizovaných objektech. Hygienická stanice hl. m. Prahy pak souhlas s dokumentací pro stavební řízení vázala na splnění podmínek, že stavebník provede protihlukové úpravy, ke kolaudaci doloží vyjmenované podklady a měření hluku ze všech zdrojů včetně dopravy prokazující, že jsou dodržovány hygienické limity hluku pro chráněné venkovní i vnitřní prostory pokračování staveb. Při zpracování dokumentace pro stavební řízení tak bylo vycházeno z akustických studií, které reagovaly na konkrétní situaci v místě. Akustické studie podle městského soudu mohou modelovat určitou situaci, ale nemohou být tak přesné jako měření provedené v konkrétním čase a místě. S tímto názorem městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto nepovažuje za nezákonné, je-li požadováno předložení měření hluku jako podklad k rozhodování o povolení užívání stavby, neboť až v této fázi bude moci být*

pokračování

jednoznačně zjištěno, jaké hladiny hluk ze staveb a z dopravy skutečně dosáhne. Za nepatřičné považuje Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatele, že se jedná o odkládání řešení zásahu do doby, kdy je velmi nepravděpodobné, že by kvůli možnému překračování limitů hluku nebylo povoleno užívání stavby. Jedná se o stěžovatelovu nepodloženou spekulaci, protože jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor s podmínkami stanovenými v ust. § 119 odst. 2 stavebního zákona, stavební úřad kolaudační souhlas nevydá a rozhodnutím užívání stavby zakáže. Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažoval ani tuto stížní námitku za důvodnou.“ K tomuto závěru se stěžovatel ani v ústavní stížnosti nevyjádřil.

[31] Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo než rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm zohlední výše vyslovené závěry, zejména jednoznačně vysvětlí, zda posoudil jako žalobní námitku soulad záměru s územním plánem či nikoliv, a pokud ano, řádně předmětnou žalobní námitku vypořádá (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení dle § 110 odst. 3 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 3. června 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu