



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: a) **Obec Čeperka**, se sídlem B. Němcové 1, Čeperka, b) **R. Š., DiS.**, c) **M. Ch.**, d) **M. Š.**, e) **Z. V.**, f) **I. V.**, g) **Ing. D. H.**, h) **R. D.**, všichni společně zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **CETIN a.s.**, se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha, II) **CIDEV1 s. r. o.**, se sídlem K vodojemu 2430/8, Praha, zast. Mgr. Davidem Kroftou, advokátem, se sídlem Újezd 450/40, Praha, III) **Czech Industrial Development s. r. o.**, se sídlem K vodojemu 2430/8, Praha, zast. JUDr. Lucií Poliakovou, advokátkou, se sídlem Jakubská 647/2, Praha, IV) **Obec Opatovice nad Labem**, se sídlem Pardubická 160, Opatovice nad Labem, zast. Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, se sídlem Teplého 2786/0, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2023, č. j. KrÚ 81516/2023/78/OMSŘI/Vod, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Krajského soudu v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 18. 12. 2024, č. j. 52 A 84/2023-140,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Magistrát města Pardubic (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 26. 11. 2021, č. j. MmP 123890/2021 (dále jen „první územní rozhodnutí“), rozhodl k žádosti osoby zúčastněné na řízení III) (dále také jen „stavebník“) o umístění stavby „*Skladová a montážní*“

hala“ (dále jen „stavba“) na pozemcích specifikovaných ve výroku I. tohoto rozhodnutí nacházejících se v katastrálním území Opatovice nad Labem. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 20. 6. 2022, č. j. 40523/2022/17/OMSŘI/Pu (dále jen „první rozhodnutí o odvolání“), první územní rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Stavební úřad na to rozhodnutím ze dne 24. 2. 2023, č. j. MmP 27957/2023 (dále jen „druhé územní rozhodnutí“), opětovně rozhodl o umístění stavby podle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a podle § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „územní vyhláška“).

[2] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl celkem pět odvolání podaných mj. žalobkyní a), osobou zúčastněnou na řízení IV), žalobci b) až h) a dalšími osobami, a druhé územní rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobci a) až h) [dále společně jen „žalobci“] se proti napadenému rozhodnutí bránili společnou žalobou u Krajského soudu v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“). Ten žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud po shrnutí z judikatury vyplývajících principů přezkumu správních rozhodnutí v napadeném rozsudku dovodil, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Je z něj totiž patrné, jak žalovaný rozhodl a na základě jakých úvah. Žalovaný se vyjádřil ke všem odvolacím námitkám. Pokud žalobci žalovanému vytýkali, že vůbec nereagoval na podání žalobkyně a) ze dne 31. 8. 2023 obsahující vyjádření k podkladům rozhodnutí, vzhledem ke koncentraci územního řízení se podle krajského soudu nejednalo o podání, které by žalobkyni a) opravňovalo rozšířit její odvolací námitky. Mimoto, žalobkyně a) v něm brojila proti problematice hluku, nevypořádání se s vlivem dopravy, ochranou podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), či proti závazným stanoviskům, čímž se žalovaný zabýval v rámci posouzení ostatních námitek.

[5] Krajský soud dále k otázce aktivní věcné legitimace žalobců uvedl, že se odvíjí od jejich postavení v územním řízení. V něm bylo jejich účastenství založeno vlastnictvím sousedních nemovitostí podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Tím byl tudíž předurčen i rozsah námitek, které mohli v územním řízení, a poté i v řízení o žalobě, uplatnit. Jakožto vlastníci sousedních nemovitostí tedy mohli uplatňovat pouze ty námitky, které souvisely s ochranou jejich vlastnického práva. Naopak jim nepřislušelo postavení garanta zákonnosti rozhodování správních orgánů. Z uvedeného důvodu se nemohli domáhat ochrany práv třetích osob či veřejného zájmu. Krajský soud se proto blíže nezabýval žalobním tvrzením o chybějícím souhlasu osoby zúčastněné na řízení IV) s umístěním stavby ve smyslu § 184a stavebního zákona. Její uplatnění žalobcům nesvědčilo. Přesto krajský soud upozornil, že stavební úřad i žalovaný se namítanému nedostatku tohoto souhlasu, jakož i vlivu místního referenda obce Opatovice nad Labem na umístění stavby věnovaly a dospěly k závěru, že uvedený souhlas obec udělila a tento nebyl vzat zpět, a že bylo věcí zastupitelských orgánů této obce [osoby zúčastněné na řízení IV)], jak naloží s výsledky s tím souvisejícího místního referenda. Krajský soud upozornil i na to, že ve věci daného místního referenda je u něj vedena žaloba a že na základě podnětu jednoho ze

pokračování

zastupitelů obce Ministerstvo vnitra ve „*Výsledku šetření podnětu*“ ze dne 10. 1. 2024, č. j. MV-197594-5/ODK-2023 (dále také jen „výsledek šetření“), dovodilo, že potřebný souhlas byl udělen a vydal jej starosta obce, který k tomu byl oprávněn.

[6] K tvrzenému nedostatečnému posouzení dopadů zvýšení hluku z nárůstu osobní dopravy krajský soud vyslovil, že stavba se neumisťuje do bezprostředního okolí obytné zástavby, ale že se nachází severně od území žalobkyně a) v oblasti věnované průmyslu a výrobě. V její blízkosti jsou umístěny další haly a stavby zemědělského rázu. Obytné domy žalobců b) až h) jsou vzdáleny přibližně 500 metrů. To, že se závazná stanoviska vydaná v dané věci otázky osobní dopravy v podstatných pasážích nevěnovala, krajský soud nepovažoval za pochybení, protože z povahy stavby (skladovací a montážní haly) se nepředpokládalo, že by ve značné míře generovala osobní dopravu. Dopravní zatížení související se stavbou tudíž bylo řešeno především z hlediska regulace dopravy nákladní, a to prostřednictvím nově zbudované pozemní komunikace, která přes území žalobkyně a) nevede. Tím se správní orgány zabývaly. Krajský soud neměl (na rozdíl od žalobců) za chybnou a účelovou úvahu žalovaného, že regulaci osobní dopravy lze řešit pomocí nové příjezdové komunikace a úpravou v podobě dopravního značení až při budoucím vyhodnocení provozu, jelikož i když zcela nevyloučil nízké navýšení osobní dopravy, její konkrétní dopady považoval za obtížně vyčíslitelné. Krajský soud tedy souhlasil se správními orgány, že případné zvýšení dopravy bude eliminováno novou pozemní komunikací, jejíž užívání bude z hlediska pohodlnosti i délky jízdy výhodnější. Krajský soud poukázal i na to, že žalobci žádný konkrétní či odborný podklad, z něhož by tvrzené zvýšené dopravní zatížení osobní dopravou plynulo, nepředložili. K tomu dodal, že i namítané zhoršení kvality prostředí žalobci odvozují právě od navýšení osobní dopravy, což bude možno posuzovat v budoucnu a řešit uvedenou regulací dopravy.

[7] Krajský soud za důvodnou nepovažoval námitku nedostatečného vymezení účelu stavby. Po zrušení prvního územního rozhodnutí žalovaným stavebník doplnil účel stavby tak, že bude sloužit ke skladování běžného spotřebního zboží či výrobků produkce lehké výroby. Takto konkretizovaný účel již měl krajský soud, ve shodě s žalovaným, za dostačující. Poukázal přitom i na vyhlášku č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (dále jen „vyhláška o dokumentaci staveb“), která detailnější vymezení účelu stavby nezakotvuje a z § 126 a § 81 stavebního zákona dále krajský soud dovodil variabilitu účelu užívání. Za podstatné považoval, že je účel stavby v souladu s územně plánovací dokumentací. Žádné jiné aspekty mu tudíž nepřísluší hodnotit.

[8] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní argumentaci o rozporu nově budované příjezdové komunikace (objekt SO 132) umístované mimo jiné i na ploše NZ (*zemědělsky obhospodařována půda*) s územním plánem. Závěr o bezrozpornosti stavby s územním plánem osoby zúčastněné na řízení IV) podle něj byl řádně odůvodněn v revizním závazném stanovisku orgánu územního plánování ze dne 18. 7. 2023, č. j. Krú 56501/2023 (dále jen „územní stanovisko“), v druhém územním rozhodnutí i v napadeném rozhodnutí. Krajský soud poukázal i na to, že územní plán u plochy NZ v doplňkovém využití připouští stavby a zařízení slučitelné s hlavním využitím, mezi něž nepochybně patří účelové komunikace a cesty zajišťující prostupnost krajiny. Krajský soud poukázal i na projektovou dokumentaci stavby, z níž ověřil, že nová účelová komunikace je vedena v těsné blízkosti silnice I. třídy a dálnice D35, a pouze její minimální část se nachází na okraji plochy NZ. Z toho usoudil, že

jejím vybudováním nevzniknou neobhospodařované zbytkové plochy a nedojde k narušení hydrologických a odtokových poměrů v místě.

[9] Nesouhlasně se krajský soud vyjádřil i k tvrzení, že v napadeném rozhodnutí nebyl řádně odůvodněn zábor půdy ze zemědělského půdního fondu a posouzen dopad záměru na území, a to především z hlediska odtokových poměrů. Předeslal, že předmětné námitky mohou, stejně tak jako námitky o rozporu stavby s územním plánem či o nejasném účelu stavby, s ohledem na rozsah aktivní věcné legitimace žalobců, obtížně obstát bez dalších tvrzení, ze kterých by bylo zřejmé přímé dotčení na jejich právech. Taková tvrzení však v žalobě chybí. Z tohoto důvodu toliko v obecnosti shrnul, že o odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu osoba zúčastněná na řízení III) řádně požádala a doložila potřebné doklady, a že stavební úřad vyšel hlavně ze závazného stanoviska odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 14. 4. 2022, č. j. KrÚ 31508/2022/OŽPZ/Bo (dále jen „stanovisko odboru životního prostředí“), podle kterého stavba nenarušuje územní poměry. V revizním stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 7. 2023, č. j. MZP/2023/550/921 (dále jen „stanovisko ministerstva ŽP“), byly následně doplněny podmínky pro zachování stávajících odtokových poměrů. Ačkoliv je stanovisko ministerstva ŽP úsporné, považoval jej krajský soud za přezkoumatelné. Žalovaný se pak s obdobnými námitkami žalobců vypořádal na str. 17 až 19 a 25 až 26 napadeného rozhodnutí a žalobci ani žádné konkrétní přímé dopady do svých vlastnických práv způsobené odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu v žalobě netvrdili.

III.

[10] Žalobkyně a) [dále jen „stěžovatelka“] nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025; shodně dále). Navrhuje zrušit napadený rozsudek, napadené rozhodnutí i druhé územní rozhodnutí a věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, nebo eventuálně zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelka se v kasační stížnosti především ohrazuje vůči způsobu, jakým krajský soud přistoupil k posouzení žaloby. Nesouhlasí s tím, že její žalobní námitky redukoval na to, že v nich vyjadřuje prostý nesouhlas se stavbou. Tyto námitky obsahovaly důvody, pro které stěžovatelka se stavbou nesouhlasila a navazovaly na předchozí odvolací námitky, které žalovaný nevypořádal dostatečně. Za chybný považuje i závěr o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť zatímco její žalobní námitky směřovaly vůči nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů, krajský soud své úvahy směřoval spíše k otázce srozumitelnosti napadeného rozhodnutí. Přitom se spokojil s tím, že žalovaný na odvolací námitky alespoň nějak zareagoval a že se stěžovatelka byla schopna v napadeném rozhodnutí zorientovat, o čemž svědčí uplatněné žalobní body. Takový výklad by ovšem vedl k absurdním důsledkům, kdy by zcela postačovalo, pokud by správní orgány o jednotlivých námitkách učinily ve svých odůvodněních pouhou zmínku, aniž by k nim uvedly své vlastní úvahy. Stěžovatelka setrvává na tom, že napadené rozhodnutí i druhé územní rozhodnutí nejsou přesvědčivá a krajský soud se s jejich nedostatky nevypořádal přezkoumatelným způsobem.

[12] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka dovozuje také ze skutečnosti, jak se krajský soud vypořádal s její žalobní námitkou o absenci souhlasu s umístěním stavby podle § 184a stavebního zákona. Jím vyslovený názor považuje také za

pokračování

nesprávný. Konkrétně namítá, že krajský soud její aktivní věcnou legitimaci posoudil ryze formalisticky a izolovaně bez souvislosti s ostatními žalobními námitkami týkajícími se nedostatečného dopravního řešení stavby, zásahu stavby do kvality prostředí, nejasně vymezeného účelu stavby a rozporu stavby s územním plánem. Stěžovatelka též konzistentně poukazovala na negativní dopady stavby způsobené značnou dopravní zátěží a v důsledku toho i značnými emisemi (hluk, prach, vibrace). Správní orgány však v rozporu s § 3 správního řádu ani nezjistily, kolik nákladních a osobních automobilů bude obsluha stavby při jejím provozu vyžadovat. Stěžovatelka zastává názor, že se měl žalovaný i krajský soud otázkou souhlasu osoby zúčastněné na řízení IV) se stavbou zabývat z úřední povinnosti, neboť šlo o základní podmínku pro vydání územního rozhodnutí. Na místo toho žalovaný rezignoval na své kompetence spočívající v přezkumu druhého územního rozhodnutí, nepostupoval podle § 2 odst. 4 správního řádu a v rozporu s § 3 téhož zákona nezjistil skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Pro tyto vady měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

[13] V této souvislosti stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že sice v odst. 39. napadeného rozsudku uvedl, že se námitkou o absenci souhlasu se stavbou nemůže zabývat, ale následně poukázal na šetření ve věci udělení souhlasu ze strany Ministerstva vnitra. Stěžovatelka proto k výsledku šetření, podle kterého byl souhlas starosty osoby zúčastněné na řízení IV) se stavbou vydán na základě pravomoci svěřené mu radou obce usnesením ze dne 8. 1. 2018, č. UR 1.03/01/2018 (dále jen „usnesení rady obce“), tak jako ve své replice k žalobě, podotýká, že Ministerstvo vnitra se tomu, zda rada obce toto usnesení vůbec vydala, nevěnovalo. S ohledem na skutečnost, že podle údajů uvedených na webových stránkách osoby zúčastněné na řízení IV) mělo být usnesení rady obce vytvořeno až dne 10. 1. 2018 tehdejší místostarostou obce, rada obce jej nemohla přijmout již dne 8. 1. 2018. Tím pádem bylo podle stěžovatelky vytvořeno až dodatečně a starosta nebyl radou obce pověřen k udělení souhlasu. Mimoto stěžovatelka zdůrazňuje, že nadpoloviční většina obyvatel v místním referentu souhlasila s tím, aby orgány obce učinily veškeré možné kroky k zabránění realizace stavby. Má tedy za to, že s přihlédnutím k těmto výsledkům měl být souhlas osoby zúčastněné na řízení IV) se stavbou odvolán, nebo se k němu nemělo přihlížet. Krajský soud přitom v napadeném rozsudku opomněl, že žalobci b) až h) jsou občany osoby zúčastněné na řízení IV), tedy, že svůj názor vyjádřili v místním referendu, jehož výsledky však nebyly respektovány.

[14] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud, stejně tak jako správní orgány, zcela přehlédl, že stavba se svou polohou má nacházet blíže k jejímu území, byť formálně bude umístěna v katastrálním území osoby zúčastněné na řízení IV). Přestože v žalobě poukazovala na zvýšené dopravní zatížení vyvolané provozem stavby, kterým se z hlediska osobní automobilové dopravy správní orgány nezabývaly, a odkázala přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, krajský soud se s předmětnou argumentací v napadeném rozsudku nevypořádal. V odst. 42. napadeného rozsudku pouze formalisticky uvedl, že stavba není umísťována do bezprostředního sousedství obytné zástavby a že nedaleko se nacházejí i další skladovací a průmyslové stavby. Ve zbytku se ztotožnil s názorem žalovaného o tom, že negativní vlivy dopravy lze regulovat i dodatečně dopravním značením. Stěžovatelka proto znovu zdůrazňuje, že řešení negativních vlivů stavby nelze odsouvat do budoucna, neboť ty mají být předmětem územního řízení, jak vyplývá z § 76 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 90 téhož zákona, nebo též z rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 13. 8. 2014, č. j. 2 As 91/2014-36. To správní orgány, ani krajský soud neučinily.

[15] Stěžovatelka tudíž dovozuje, že pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí připustil, že navýšení osobní dopravy lze očekávat, bylo povinností správních orgánů prověřit, zda toto dopravní zatížení vlivem stavby nebude nepřiměřené, a nikoli její argumenty bagatelizovat. I když správním orgánům předložila protokol o měření hluku ze dne 14. 7. 2021, podle kterého naměřené hodnoty přesahovaly hygienický limit hluku, krajský soud jí vytknul, že ve vztahu ke svým tvrzením o negativních dopadech dopravy nedoložila žádné konkrétní či odborné podklady. Stěžovatelka zastává názor, že bylo povinností správních orgánů zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností, protože v souladu s § 50 odst. 2 a 3 správního řádu je správní orgán povinen opatřit si podklady pro vydání rozhodnutí a zjistit okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.

[16] S krajským soudem pak stěžovatelka nesouhlasí ani v tom, že i přesnější vymezení účelu stavby nemůže mít vliv na její povolení (krajský soud zde zřejmě měl na mysli umístění stavby, které je předmětem sporu - doplněno soudem). Dovozuje totiž, že dopravní zátěž způsobená stavbou se bude lišit, pokud stavba bude využívána pro skladování zboží podléhajícího rychlé zkáze (například u služeb typu Rohlik.cz či Košík.cz), které bude vyžadovat častější dopravní obsluhu než jiné spotřební zboží. V takovém případě by došlo k nárustu zejména dopravy osobních automobilů, kterou žalovaný i krajský soud zlehčovaly. Koneckonců také žalovaný v prvním rozhodnutí o odvolání požadoval doplnění účelu stavby. Přestože územní vyhláška výslovně nevyžaduje konkrétnější vymezení účelu stavby, podle stěžovatelky je nezbytné tento požadavek vykládat v kontextu účelu územního řízení, kterým je ve smyslu § 90 stavebního zákona řádné posouzení vlivů stavby na její okolí. To ovšem neznamená, že by míra specifikace účelu stavby měla být natolik podrobná, aby bylo předem přesně určeno, jaké konkrétní zboží se v ní bude skladovat (např., zda zahradní technika, potraviny či stavebnice LEGO, jak naznačil krajský soud). Stejně tak se stěžovatelka ohrazuje vůči závěru krajského soudu, že v žalobě nepředstavila konkrétnější a podloženou argumentaci, která by umožňovala účel stavby blíže zkoumat. I v tomto ohledu poukazuje na povinnost správních orgánů zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 50 odst. 2 a 3 správního řádu). Nevymezil-li stavebník účel stavby dostatečně, nelze to požadovat po účastnících řízení.

[17] Stěžovatelka krajskému soudu dále vytýká, že nepřipustně přenesl posouzení vlivu dopravy na kvalitu prostředí mimo územní řízení. Přestože se v žalobě dovolávala nepřezkoumatelnosti závěrů žalovaného týkajících se narušení kvality prostředí s ohledem na to, že žalovaný pouze poukázal na nepřekročení hygienických limitů, i když posouzení narušení kvality prostředí je na hygienických limitech nezávislé, krajský soud se tímto tvrzením nezabýval. Nadto závěr o tom, že k narušení kvality prostředí s ohledem na nepřekročení hygienických limitů nedochází, nepovažuje stěžovatelka za správný.

[18] Stěžovatelka dále ve shodě s žalobou namítá, že stavba neodpovídá územnímu plánu, protože nově vybudovaná pozemní komunikace nesplňuje kritérium účelové komunikace zajišťující prostupnost krajiny. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu o prostupnosti krajiny pro člověka, neboť prostupnost není v územním plánu osoby zúčastněné na řízení IV) specificky vymezena. Prostupnost krajiny je proto třeba vnímat ze všech možných aspektů, a zejména pak z hlediska příznivého životního prostředí, které je jedním z pilířů územního

pokračování

plánování. Stěžovatelka tudíž shledává, že v kontextu nyní projednávané věci nelze pozemní komunikaci zajišťující dopravní dostupnost ke stavbě považovat za opatření zajišťující prostupnost krajiny. Rozhodná je totiž prostupnost v ekologickém kontextu, ve kterém má vybudování pozemní komunikace za účelem zajištění dopravního napojení zcela opačný efekt. Rovněž s uvedenými námitkami se podle ní žalovaný ani krajský soud nevypořádali a také ohledně tohoto aspektu správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu nezjistily stav věci bez důvodných pochybností.

[19] Nedostatečné vypořádání se s uplatněnými odvolacemi i žalobními námitkami a rozpor s § 3 správního řádu pak stěžovatelka spatřuje také ve vztahu k jejím tvrzením o nedostatečném posouzení ochrany zemědělského půdního fondu. Závazná stanoviska k tomu vydaná byla nesprávná a neúplná, na což krajský soud v napadeném rozsudku nereagoval. Pokud se krajský soud zmíněnou argumentací nezabýval s odkazem na absenci přímého dotčení na právech žalobců, tak podle stěžovatelky nedostatečné posouzení ochrany podle zemědělského půdního fondu představuje vadu, k níž měl přihlížet z úřední povinnosti. Z její žalobní argumentace navíc bylo patrné, že toto dotčení dovozovala z dopravního řešení stavby. Stěžovatelka proto i v kasační stížnosti setrvává na svém názoru, že doplnění jedné podmínky v závazném stanovisku ministerstva ŽP k uvedené otázce bylo natolik neurčité a vzhledem k absenci lhůty také nevymahatelné, že se řešení této otázky toliko přesunulo do fáze realizace stavby.

IV.

[20] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Napadené rozhodnutí považuje za dostatečně odůvodněné. Zcela se ztotožňuje se závěry krajského soudu a ve zbytku odkazuje na své vyjádření k žalobě.

V.

[21] Osoba zúčastněná na řízení II) ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost jako nepřipustnou odmítnout. Má za to, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející druhé územní rozhodnutí jsou souladná se zákonem a bezvadná, přičemž žalovaný se podle ní se všemi odvolacemi námitkami v napadeném rozhodnutí vypořádal. Také napadený rozsudek považuje za věcně správný, srozumitelný a přezkoumatelný. Se závěry krajského soudu se navíc plně ztotožňuje. Ke stěžovatelkou namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku uvádí, že s ohledem na povahu kasačních námitek směřujících vůči nesprávnému právnímu posouzení krajského soudu je zřejmé, že napadený rozsudek nemůže být nepřezkoumatelný. Vyplývá z něj totiž, že se krajský soud ke všem žalobním námitkám srozumitelně vyjádřil, právně je posoudil a poukázal na judikaturu, o kterou své závěry opřel. Požadavek stěžovatelky na explicitní vypořádání každé jednotlivé námítky proto podle jejího názoru není opodstatněný. Osoba zúčastněná na řízení II) poukazuje také na to, že stěžovatelkou namítaná nepřezkoumatelnost druhého územního rozhodnutí nemůže představovat vadu pořiditelnou pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[22] Ve vztahu k tvrzené absenci souhlasu s umístěním stavby osoba zúčastněná na řízení II) dále uvádí, že z výsledku provedeného šetření žádné pochybení starosty obce Opatovice nad Labem neplyne, a ani samotná obec, tedy osoba zúčastněná na řízení IV), platnost uděleného souhlasu starostou obce nijak nerozporuje. K jeho udělení navíc došlo 2 roky před konáním místního referenda, které není způsobilé jej zpětně zneplatnit. Mimoto přezkum oprávněnosti souhlasu či závaznost výsledků místního referenda nepředstavuje otázky,

kterými by se stavební úřad mohl zabývat. Tvrzení stěžovatelky, podle kterého Ministerstvo vnitra neřešilo, zda rada obce usnesení vůbec vydala, pak považuje za účelové, nepodložené a odporující spisovému materiálu.

[23] Za nepodložené a zkreslené považuje osoba zúčastněná na řízení II) též stěžovatelčina tvrzení o navýšení četnosti průjezdu osobních automobilů, neboť podklady o měření hluku stěžovatelka předložila až po koncentraci řízení. Stěžovatelka též zcela pomíjí, že v důsledku nové pozemní komunikace bude převážná část osobní dopravy, stejně tak jako dopravy nákladní, vedena a odkloněna právě po této nové komunikaci. Souhlasí proto s krajským soudem v tom, že případné nízké navýšení osobní dopravy lze regulovat prostřednictvím dopravního značení, stejně jako v tom, že stavba není plánována do bezprostředního okolí obytné zástavby, ale že se nachází severně od území stěžovatelky v oblasti věnované průmyslu a výrobě.

[24] K vymezení účelu stavby dále osoba zúčastněná na řízení II) uvádí, že byl stanoven dostatečně určitě a v souladu s územní vyhláškou. Požadavek stěžovatelky na bližší specifikaci tohoto účelu tedy nemá oporu v právních předpisech. Uplatněné tvrzení o možném skladování zboží podléhajícího rychlé zkáze je pak podle osoby zúčastněné na řízení II) založené na nepodložených domněnkách uplatněných až po koncentraci řízení. I v tomto směru, stejně jako i ohledně úvah vyslovených k rozporu stavby s územním plánem a k ochraně zemědělského půdního fondu, se tudíž zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu a správních orgánů.

VI.

[25] Osoba zúčastněná na řízení III) ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Kasační námitky považuje za nedůvodné a napadené rozhodnutí i napadený rozsudek za řádně odůvodněné, neboť z nich plyne, jak žalovaný i krajský soud uvážili o podstatných skutečnostech, a z jakého skutkového stavu správní orgány vycházely. Krajský soud se také řádně vypořádal s tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí.

[26] Se stěžovatelkou nesouhlasí ani v tom, že souhlas osoby zúčastněné na řízení IV) se stavbou nebyl řádně doložen. Koneckonců platnost takového souhlasu podle ní nemůže být předmětem nyní projednávané věci. Stejně tak jako v žalobě pak osoba zúčastněná na řízení III) setrvává na svém stanovisku, že žalovaný se s touto námitkou v napadeném rozhodnutí vypořádal. Taktéž stran námitky spočívající v nerespektování výsledků místního referenda se ztotožňuje s názorem krajského soudu uvedeným v odst. 39. napadeného rozsudku. Dále osoba zúčastněná na řízení III) opakuje svou argumentaci ohledně dopravního řešení stavby a vlivu osobní dopravy obsaženou v jejím vyjádření k žalobě. K tomu dodává, že krajský soud se v odst. 41. až 46. napadeného rozsudku s žalobními námitkami stěžovatelky (byť stručně) vypořádal. K předloženým novým protokolům o měření hluku není Nejvyšší správní soud povinen přihlížet. Rovněž v otázce vymezení účelu stavby se osoba zúčastněná na řízení III) přiklání k závěrům krajského soudu vysloveným v odst. 46. až 49. napadeného rozsudku. Kromě toho má osoba zúčastněná na řízení III) za to, že krajský soud se náležitě věnoval i dalším žalobním námitkám o narušení kvality prostředí a o rozporu stavby s územním plánem. Za nedůvodnou označuje i stížnostní námitky o ochraně zemědělského půdního fondu. V závěru svého vyjádření připomíná, že v navazujícím stavebním řízení již byla vydána pravomocná a vykonatelná stavební povolení. Osoba zúčastněná na řízení III) má za to, že argumentace stěžovatelky je účelová, nedůvodná a nezakládá se na pravdě, a že

pokračování

druhé územní rozhodnutí, napadené rozhodnutí i napadený rozsudek jsou rozhodnutí zákonná a řádně odůvodněná.

VII.

[27] Žalobci b) až h), stejně jako osoba zúčastněná na řízení I) a IV) svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

VIII.

[28] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[29] Kasační stížnost není důvodná.

[30] Nejvyšší správní soud na úvod poznamenává, že stěžovatelka svou argumentaci v kasační stížnosti na mnoha místech koncipuje tak, že jednotlivé závěry krajského soudu označuje současně za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů i za věcně nesprávné. Nejvyšší správní soud je tudíž posoudí v rámci toho kterého kasačního důvodu plynoucího z § 103 odst. 1 s. ř. s., pod který svou povahou skutečně (podle svého obsahu) spadají.

[31] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Absence této vady je totiž podmínkou pro věcný přezkum dalších kasačních námitek (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105).

[32] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[33] O přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu přitom platí obdobně shora citovaná kritéria přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-118, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109).

[34] S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka v kasační stížnosti setrvala na svém stanovisku o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí vydaného žalovaným, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto tvrzením, neboť podle ustálené judikatury je rozhodnutí

správního soudu nepřezkoumatelné mimo jiné i tehdy, přezkoumá-li soud rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které samo vůbec není přezkumu způsobilé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74).

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že napadené rozhodnutí v judikatuře formulovaným požadavkům na přezkoumatelnost odpovídá. Je z něj zřejmé, proč žalovaný rozhodl způsobem uvedeným ve výroku a jak naložil s jednotlivými námitkami všech odvolatelů. Přestože žalovaný některé odvolací námitky vypořádal citací závěrů jednotlivých závazných stanovisek, jednalo se o takové části odůvodnění závazných stanovisek, které přílehlavým způsobem odpovídaly na podstatu odvolacích námitek. Koneckonců takový postup žalovaného byl logický vzhledem k tomu, že stěžovatelka ve svých odvolacích námitkách brojila především proti nedostatečnosti závěrů, tedy nepřezkoumatelnosti, jednotlivých závazných stanovisek. Žalovaný přitom tyto odkazy na závazná stanoviska ve vztahu k dílčím odvolacím námitkám doplnil také o vlastní hodnocení věci (blíže viz str. 24 až 28 napadeného rozhodnutí). Byť vypořádání některých odvolacích námitek ze strany žalovaného bylo stručné, stále bylo z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, na základě jakých úvah je žalovaný nepovažoval za důvodné.

[36] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že žalovaný se přezkoumatelným způsobem vypořádal s námitkou rozporu stavby s územním plánem (viz str. 9 až 13 napadeného rozhodnutí), s tím související dílčí námitkou o prostupnost krajiny (viz str. 11 až 12 napadeného rozhodnutí) a s námitkou o nezákonnosti stanoviska ministerstva ŽP o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (viz str. 17 až 19 napadeného rozhodnutí). Stejně tak lze považovat za dostačující jeho vysvětlení k otázce souhlasu se stavbou a k výsledkům místního referenda uvedené na str. 25 napadeného rozhodnutí, podle kterého správním orgánům v územním řízení nepřísluší přezkoumávat kroky obce [osoby zúčastněné na řízení IV)] učiněné v samostatné působnosti. Skutečnost, že se stěžovatelka s těmito závěry věcně neztotožňuje, nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezakládá.

[37] Také úvahy stran namítané dopravní zátěže vyvolané stavbou a stran tvrzení o narušení kvality prostředí žalovaný v napadeném rozhodnutí náležitě odůvodnil. Nejprve na str. 15 až 17 napadeného rozhodnutí s poukazem na obsah závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Pardubického kraje ze dne 5. 10. 2022, č. j. KHSPA 15864/2022/HP-Pce (dále jen „stanovisko KHS“), vypořádal obavy odvolatelů z hlukové zátěže stavby. Na str. 23 až 24 napadeného rozhodnutí pak uvedl, že stavba neodporuje požadavku na zachování kvality prostředí, a to ani v důsledku negativních vlivů (hluk, prach, vibrace) při případném navýšení osobní dopravy, protože k tomu by došlo při realizaci jakéhokoli záměru, a navíc dodržení požadavků stanoviska KHS o hlukové zátěži bude platit pro osobní dopravu stejně jako pro tu nákladní. K tomu na str. 26 napadeného rozhodnutí dodal, že realizací nové příjezdové komunikace bude zajištěno, že i osobní doprava na ni bude odkloněna a že přes území stěžovatelky a osoby zúčastněné na řízení IV) pravděpodobně bude směřována pouze doprava obyvatel těchto obcí, kteří budou v nově vzniklých prostorách stavby zaměstnaní. Není tedy pravdou, že by žalovaný odvolací námitku o narušení kvality prostředí vypořádal

pokračování

toliko s odkazem na stanovisko KHS. Z těchto důvodů pak není opodstatněná ani stížnostní argumentace o tom, že žalovaný odvolací námitky v napadeném rozhodnutí bez bližšího vysvětlení pouze vyjmenoval.

[38] Přestože Nejvyšší správní soud nesdílí dílčí názor žalovaného o tom, že se stavební úřad v druhém územním rozhodnutí dostatečně vypořádal se všemi vznesenými námitkami, i tak druhé územní rozhodnutí ve spojení s napadeným rozhodnutím požadavku na přezkoumatelnost dostojí. Uvedené se týkalo zejména námitky o rozporu stavby s územním plánem a o nezákonnosti stanoviska ministerstva ŽP o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Na ně sice stavební úřad ve druhém územním rozhodnutí reagoval, avšak nevystihl jejich podstatu. Následně však k uvedeným otázkám doplnil jeho závěry žalovaný v napadeném rozhodnutí. To považuje Nejvyšší správní soud za dostačující, neboť s ohledem na zásadu jednoty řízení tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25), tudíž se vzájemně mohou doplňovat.

[39] Výše uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí dostál také napadený rozsudek. Krajský soud v něm dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení, přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými žalobní argumentaci náležitě vypořádal. Zabýval se všemi stěžejními námitkami, k čemuž se Nejvyšší správní soud podrobněji vyjádří níže, čímž se vypořádal s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Z napadeného rozsudku je zcela patrné, k jakým závěrům krajský soud dospěl, a proč nepovažoval žalobní argumentaci za důvodnou. Úvahy v něm obsažené jsou co do formy logické a vnitřně nerozporné.

[40] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku, podle níž je napadený rozsudek nepřezkoumatelný proto, že se krajský soud s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí nevypořádal dostatečně. Krajský soud se této otázce věnoval jednak obecně v odst. 29. až 33. napadeného rozsudku a dále pak i v rámci vypořádání jednotlivých okruhů žalobních námitky, což avizoval v odst. 30. napadeného rozsudku. Nejprve obecně uvedl, že napadené rozhodnutí nepovažuje za nepřezkoumatelné, protože žalovaný se ke všem stěžejním odvolacím námitkám vyjádřil, a z odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo seznatelné, jak bylo rozhodnuto a na základě jakých úvah. K tomu pak dodal, že stěžovatelka vůči těmto závěrům žalovaného (i když je považovala za nepřezkoumatelné) věcně brojila, z čehož krajský soud usoudil, že jí důvody, na nichž žalovaný své rozhodnutí založil, byly zřejmé.

[41] Na tyto úvahy posléze krajský soud navázal v pasážích, v nichž se konkrétně věnoval jednotlivým okruhům žalobních námitky [povinnosti žalovaného reagovat na podání stěžovatelky ze dne 31. 8. 2023 (viz odst. 31. napadeného rozsudku), vypořádání se s odvolacími námitkami o nedostatku souhlasu se stavbou (viz odst. 39. napadeného rozsudku), o nedostatečném dopravním řešení stavby (viz odst. 43. až 44. napadeného rozsudku), o nejasném účelu stavby (viz odst. 46. napadeného rozsudku) a o ochraně zemědělského půdního fondu (viz odst. 57. napadeného rozsudku)]. Z napadeného rozsudku tedy nevyplývá, že by krajský soud vadu nepřezkoumatelnosti redukoval pouze na nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, jak poněkud zavádějícím způsobem dovozuje stěžovatelka v kasační stížnosti.

[42] Nepřezkoumatelným nečiní napadený rozsudek ani způsob, jakým krajský soud přistoupil k vypořádání stěžovatelčiny argumentace o důsledcích zvýšeného dopravního zatížení zapříčiněného stavbou a s tím související argumentaci ostatních žalobců o narušení kvality prostředí. V odst. 42. napadeného rozsudku totiž předeslal, že stavba nemá být umístěna do bezprostředního sousedství obytné zástavby, ale do oblasti věnované průmyslu a výrobě, v níž se již nacházejí další haly a stavby průmyslového či zemědělského rázu. Dále v odst. 43. až 44. napadeného rozsudku vysvětlil, proč podle něj není pochybením, že se vydaná závazná stanoviska specificky nevěnovala dopadům osobní dopravy, a proč souhlasí se závěry žalovaného k těmto aspektům případu. Následně v odst. 45. napadeného rozsudku vyslovil úvahy k tvrzenému zhoršení kvality prostředí a poukázal na to, že uvedené tvrzení bylo také založeno převážně na tvrzení o zvýšení dopravní zátěže (hluk, prach, vibrace), které u zbytkové dopravy mohou být předmětem budoucí regulace, neboť převážná část osobní dopravy bude vedena přes nově vybudovanou příjezdovou komunikaci. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že by se krajský soud s namítanou dopravní zátěží vypořádal toliko formalisticky a nepřezkoumatelně. Pokud tedy stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že nereagoval na argumentaci (všech) žalobců o nezákonnosti stanoviska KHS a na způsob, jakým se žalovaný s předmětnou námitkou vypořádal, pak z odst. 42. až 45. napadeného rozsudku je patrné, jak o těchto žalobních námitkách krajský soud uvažil.

[43] Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud v odst. 50. až 53. napadeného rozsudku přezkoumatelně odůvodnil také své úvahy týkající se tvrzeného rozporu stavby s územním plánem a s tím související výklad pojmu prostupnost krajiny. Žalobní argumentaci o rozporu stavby s ochranou zemědělského půdního fondu se zase zabýval v odst. 54. až 57. napadeného rozsudku, ve kterých současně vysvětlil, proč nelze na předmětnou žalobní argumentaci nahlížet jako na přípustnou. Stejně tak v odst. 34. až 40. napadeného rozsudku vysvětlil, proč se nemohl blíže zabývat tvrzeným neudělením souhlasu se stavbou ze strany osoby zúčastněné na řízení IV).

[44] Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že krajský soud se v napadeném rozsudku vypořádal se všemi stěžejními námitkami stěžovatelky. I když výslovně nereagoval na každé její jednotlivé dílčí žalobní tvrzení, přesto se vypořádal s obsahem a smyslem uplatněné žalobní argumentace. Takový způsob vypořádání žalobních námitek považuje za dostatečný i výše zmíněná judikatura.

[45] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nelze v souzené věci dovozovat ani z toho, že se v něm krajský soud přiklonil k závěrům žalovaného. Jak již Nejvyšší správní soud dovodil v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, „je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou.“ Nejinak tomu bylo i v projednávaném případě. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se se souhlasnou poznámkou dovolával i závěrům žalovaného. Uvedené platí tím spíše, že stěžovatelka své žalobní námitky směřovala zejména vůči nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Shledal-li však krajský soud napadené rozhodnutí přezkoumatelným, je logické, že z jeho obsahu posléze v napadeném rozsudku vycházel.

pokračování

[46] Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost na tomto místě připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by mělo být soudní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která jej znemožňuje přezkoumat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Stejně tak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nezpůsobuje ani nesouhlas stěžovatelky se závěry v něm obsaženými.

[47] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, ale ani pro nesrozumitelnost, a neodvodil ani jinou vadu řízení s vlivem na jeho zákonnost (k těmto vadám je povinen přihlížet podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti), dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

[48] Zbylé kasační námitky, které stěžovatelka podřazuje pod kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., jsou povětšinou vzájemně provázané, a proto Nejvyšší správní soud pro lepší srozumitelnost a přehlednost přistoupil k jejich posouzení také společně.

[49] Jakkoli se stěžovatelka v kasační stížnosti ohrazuje vůči způsobu, jakým krajský soud přistoupil k posouzení věci, když její argumentaci označil za pouhé pokračování obecného nesouhlasu se stavbou a poukázal na provázanost jednotlivých žalobních námitek a jejich podobnost s těmi odvolacími, jedná se o zcela bezpředmětnou argumentaci. Skutečnost, že krajský soud v úvodu vyslovil svůj názor na povahu žalobní argumentace, nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozsudku (ani jinou vadu podřaditelnou pod některý z kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s.). Jak již uvedeno výše, podstatě žalobní argumentace se krajský soud věnoval a stěžejní žalobní argumentaci vypořádal.

[50] Stěžovatelka za nesprávné považuje i úvahy krajského soudu k otázce její aktivní věcné legitimace a v důsledku toho k rozsahu přípustných námitek. Uvedené se týká především tvrzení o (ne)udělení souhlasu osoby zúčastněné na řízení IV) se stavbou. Podle stěžovatelky tuto námitku krajský soud nevyhodnotil v souvislosti se zbylými žalobními tvrzeními, v nichž měla význam.

[51] Nejvyšší správní soud z žaloby ověřil, že stěžovatelka v ní především namítala, že starosta osoby zúčastněné na řízení IV) souhlas se stavbou udělil bez předchozího projednání s radou obce, a že nebyly respektovány výsledky místního referenda, ve kterém se občané této obce domáhali učinění kroků vedoucích k zabránění realizace stavby. V této souvislosti nicméně nepoukázala na žádné své veřejné subjektivní právo, který by v důsledku těchto pochybení mohlo či mělo být zasaženo. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že stěžovatelce nepřísluší pozice univerzálního dohlázele na zákonnost postupů a rozhodnutí správních orgánů. V tomto ohledu je třeba připomenout, že stěžovatelka měla postavení účastníka územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, neboť byla subjektem, jehož vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich mohlo být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Tím byl současně předurčen okruh jejích veřejných subjektivních práv, na kterých mohla být v důsledku umístění stavby dotčena a v důsledku toho i rozsah námitek, které mohla v řízení před správními orgány i krajským soudem uplatňovat.

[52] Jak ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 67/2014-48, „žalobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s. se obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva žalobce. Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoliv vyvolat soudní přezkum jakéhokoliv rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo.“

[53] Kromě toho, s ohledem na skutečnost, že řízení o žalobě je ovládáno dispoziční zásadou, bylo na stěžovatelce, aby vymezila rozsah soudního přezkumu a uvedla konkrétní žalobní body (srov. například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Krajský soud proto nebyl oprávněn, ale ani povinen za stěžovatelku domýšlet důvody, pro které by bylo možno dovodit zásah do jejích veřejných subjektivních práv v důsledku případného neprojednání souhlasu se stavbou ze strany rady obce a v důsledku nerespektování výsledků místního referenda této obce. Tento zásah není zřejmý ani Nejvyššímu správnímu soudu.

[54] Správní orgány jistě byly povinny se této otázce věnovat, což však také učinily, konkrétně se této otázce věnoval žalovaný v bodě 8) na straně 25 napadeného rozhodnutí, podle něž byl požadavek vyplývající z § 184a stavebního zákona splněn. Nesouhlas stěžovatelky s jejích závěry, s ohledem na její postavení v územním řízení jako účastníka podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a z toho vyplývající okruh a rozsah přípustných námitek (viz výše), však nemůže na závěrech týkajících se souhlasu obce Opatovice nad Labem s umístěním stavby ničeho změnit. Prvořadě především této obci svědčila aktivní věcná legitimace k uplatnění uvedených námitek, nikoliv však stěžovatelce.

[55] Nejvyšší správní soud nesdílí ani stěžovatelčin názor, podle kterého dotčení na jejích veřejných subjektivních právech v této otázce vyplývalo z ostatních žalobních námitek. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že konzistentně poukazovala na negativní dopady stavby způsobené značnou dopravní zátěží a v důsledku toho i emisemi (hluk, prach, vibrace), avšak zkrácení práv způsobené dopravní zátěží stavby a jejími emisemi není přímým následkem případného pochybení správních orgánů stran posouzení otázky řádného udělení souhlasu se stavbou podle § 184a stavebního zákona. Tvrdí-li proto stěžovatelka, že bez souhlasu se stavbou by tato nebyla realizována, a tím pádem by tvrzené negativní dopady stavby nenastaly, jde sice o úvahu logickou, skrze ni se ale nepřípustně staví do role všeobecného dohlázele nad zákonností všech postupů správních orgánů učiněných v souvislosti se stavbou bez přímé souvislosti s jejími veřejnými subjektivními právy.

[56] Nejvyšší správní soud v obecnosti nikterak nezpochybňuje, že důsledkem umístění stavby může být přímý zásah do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv (a právě v tom rozsahu jí svědčí aktivní věcná legitimace), samotná skutečnost, že je stavba umísťována v blízkosti jejích pozemků, automaticky a bez dalšího takový zásah nepředstavuje, a sama o sobě tudíž nezakládá aktivní věcnou legitimaci stěžovatelky brojit proti každému případnému pochybení správních orgánů. Nejvyšší správní soud dává krajskému soudu za pravdu v tom, že stěžovatelce nesvědčí aktivní věcná legitimace k uplatnění námitek týkající se (ne)platnosti souhlasu obce [osoby zúčastněné na řízení IV)] s umístěním stavby podle § 184a stavebního zákona. Krajský soud, ani před ním žalovaný

pokračování

tudíž nepochybili, pokud se předmětné argumentaci blíže nevěnovali, nýbrž vycházeli z toho, že uvedený souhlas, který byl k umístění stavby potřebný, udělil starosta obce jako osoba k tomu oprávněná a stěžovatelce námitky v tomto směru nesvědčí.

[57] Z povahy územního řízení to současně nebyly správní orgány rozhodující ve stavebním řízení, které by mohly zpochybňovat platnost souhlasu starosty osoby zúčastněné na řízení IV) uděleného k umístění stavby či zohledňovat výsledky místního referenda této obce. Jak správně vyslovil krajský soud, to je záležitostí obce a do jejího vedení zvolených představitelů (viz též stěžovatelkou zmiňovaný § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, podle nějž výsledky místního referenda zavazují zastupitelstvo obce a další orgány obce). Pokud stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že byl kritický a neobjektivní, když v odst. 40. napadeného rozsudku poukázal na řízení vedené ve věci tohoto místního referenda a z něj plynoucí neshody panující mezi obyvateli osoby zúčastněné na řízení IV) v souvislosti s politickou soutěží v obci, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, v čem tato neobjektivita spočívá, a především, v čem se uvedená skutečnost dotýká jejich veřejných subjektivních práv.

[58] Obdobné závěry týkající se absence přímého dotčení na veřejných subjektivních právech stěžovatelky pak lze vztáhnout i na námitky o rozporu stavby s územním plánem a o ochraně zemědělského půdního fondu. Stěžovatelka ve vztahu k rozporu stavby s územním plánem konkrétně namítala, že stavba neodpovídá územnímu plánu, protože nově vybudovaná pozemní komunikace nesplňuje kritérium účelové komunikace zajišťující prostupnost krajiny. Z tohoto tvrzení však opět není patrné žádné přímé dotčení na veřejných subjektivních právech stěžovatelky.

[59] Ani v rámci argumentace o ochraně zemědělského půdního fondu stěžovatelka tvrzení o přímém zásahu do svých veřejných subjektivních práv v žalobě nenabídla a omezila se na námitky o nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti závazného stanoviska ministerstva ŽP. Ačkoliv stěžovatelka tvrdí, že její námitka ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu byla svázána s nedostatečným dopravním řešením stavby, nelze přehlédnout, že ochrany zemědělského půdního fondu se dovolává v tom směru, že nejsou řešeny zásady plošné ochrany zemědělského půdního fondu, nedostatečně je posouzen vliv stavby na hydrologické a odtokové poměry v území a rozvíjí úvahy o zaboru zemědělského půdního fondu pro účely stavby. Z uvedeného přímé dotčení jejich veřejných subjektivních práv dovodit nelze, přitom stěžovatelka se nenachází ani v postavení univerzálního ochránce zemědělského půdního fondu. Lze tak sice opět v obecnosti souhlasit s její úvahou, že je povinností správních orgánů přihlížet k uvedeným otázkám, ty však zjevně v souzené věci v tomto směru neshledaly překážky bránící umístění stavby na požadovaných pozemcích. Závěr krajského soudu o nedostatku aktivní věcné legitimace stěžovatelky k námitkám týkajícím se ochrany zemědělského půdního fondu či prostupnosti krajiny ve vztahu k nově budované komunikaci (jako podmiňující stavbě) je proto správný.

[60] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tvrzením o nedostatečném dopravním řešení stavby. Stěžovatelka především tvrdí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí jisté navýšení osobní dopravy připustil, ale přesto neprověřil, zda toto navýšení nebude z hlediska hluku vyvolaného dopravou nepřiměřené. Tím pádem podle ní v rozporu s § 3 správního řádu nezjistil skutkový stav věci bez důvodných pochybností.

[61] Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za vhodné shrnout dopravní řešení stavby, které je v základních rysech zakotveno v druhém územním rozhodnutí a v podrobnostech vyplývá z projektové dokumentace. Podle ní má být u stavby realizována příjezdová komunikace v severní části zájmového území, která se má pomocí sjezdu napojit na stávající účelovou komunikaci vedoucí k silnici II/324. Část této komunikace vedoucí podél dálnice D35 (SO.132) je podmiňující pro realizaci stavby, to znamená, že má být vybudována jako první, aby eliminovala dopravní zátěž vyvolanou samotnou stavbou. Nákladní doprava generovaná provozem stavby bude svedena pomocí přikázaného směru jízdy vpravo až na okružní jižní pás mimoúrovňové křižovatky dálnice D35 a silnice I/37. Po stejné komunikaci budou jezdit také nákladní automobily přijíždějící k hale. Stavba má zahrnovat 26 doků a 2 drive-in vjezdy pro nákladní automobily a 162 parkovacích míst pro osobní automobily. Má v ní být zaměstnáno 500 zaměstnanců v třísměnném celoročním provozu. Stavba má sloužit jako skladovací hala běžného spotřebního zboží a hala pro lehkou výrobu.

[62] Z toho vyplývá, že nejprve dojde k vybudování nově vzniklé pozemní komunikace, která se bude pomocí mimoúrovňové křižovatky dálnice D35 a silnice I/37 na tyto silnice napojovat a která povede mimo území stěžovatelky. Doprava vzniklá samotnou stavbou i následná nákladní doprava tím pádem bude vedena výhradně po této nově vzniklé příjezdové komunikaci, což eliminuje zvýšení dopravní zátěže na území stěžovatelky. Skutečnost, že uvedené dopravní řešení stejným způsobem výslovně nereguluje osobní dopravu, nicméně neznamená, že by neměla být po této nové pozemní komunikaci odkloněna také významná část osobní dopravy. Naopak, s ohledem na koncepci dopravního řešení stavby (viz například výkres č. 04 – „*Situace dopravní obslužnosti*“) lze důvodně očekávat, že osobní automobily přijíždějící ke stavbě po silnici I/37 ze směru od Pardubic či od Hradce Králové a po dálnici D35 ze směru od Prahy, se budou právě z těchto pozemních komunikací napojovat na tu nově vzniklou komunikaci vedoucí ke stavbě. Z toho lze dále dovodit, že těmi, kdo v rámci osobní automobilové dopravy budou využívat komunikaci vedoucí přes území stěžovatelky, budou prvořadě její obyvatelé (případně obyvatelé okolních obcí) dojíždějící po ní do zamýšlené haly za prací. Z tohoto důvodu, a s přihlédnutím k účelu stavby, která má sloužit jako skladovací hala běžného spotřebního zboží a hala pro lehkou výrobu, nelze spatřovat nedostatečně zjištěný skutkový stav v tom, že se při úvahách o jejím umístění počítalo toliko se značným navýšením dopravy nákladní, nikoli již ale v podstatné míře dopravy osobní. Nejvyšší správní soud tudíž v uvedeném neshledal pochybení při zjišťování skutkového stavu ze strany správních orgánů.

[63] S krajským soudem se proto shoduje i v tom, že správní orgány nepochybily, pokud v závazných stanoviscích problematiku osobní dopravy výslovně předem neregulovaly, neboť nic nenasvědčuje tomu, že lze očekávat extrémní nárůst osobní dopravy, která by oproti stávajícímu stavu nepřiměřeně dopravně zatížila území stěžovatelky. Souhlasí proto i s dílčím závěrem, podle něž případná další omezení pro automobilovou dopravu lze upravit prostřednictvím dopravního značení. V uvedeném nelze spatřovat stěžovatelkou tvrzené odsunutí řešení negativních vlivů stavby do budoucna a mimo rámec územního řízení. Krajský soud tudíž dospěl ke správnému závěru, že při posouzení dopravního řešení souvisejícího s umístěním stavby správní orgány nepochybily a vyšly z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

pokračování

[64] Namítá-li stěžovatelka nedostatečně zjištěný skutkový stav stran hluku vyvolaného dopravní zátěží osobní automobilové dopravy související se stavbou, pak této otázce se věnovalo stanovisko KHS. Podle něj je vyžadováno provedení zkušebního provozu a případných následných protihlukových opatření. Ve věci byla v červnu 2019 provedena také protihluková studie, která byla následně aktualizována a věnovala se i osobní automobilové dopravě. Z této aktualizované hlukové studie z března 2020 (dále jen „aktualizovaná hluková studie“) vyplývá, že provoz stavby pomocí nově vybudované pozemní komunikace bude mít v důsledku odklonění nákladní dopravy naopak pozitivní vliv na hlukovou zátěž okolí a že na oblasti se stávajícím nadlimitním hlukovým zatížením nebude mít stavba žádný vliv. Nejvyšší správní soud proto nesdílí stěžovatelčin názor, že závěry žalovaného o tom, že hluková zátěž není nepřiměřená, nejsou dostatečně podloženy. Z podkladů, z nichž v napadeném rozhodnutí v tomto ohledu vycházel (v podrobnostech viz strany 15 až 19, jakož i strana 26 napadeného rozhodnutí), neplyne, že navýšení hluku vyvolaného osobní dopravou bude nepřiměřené. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje zjištění a závěry žalovaného za nedostatečně podložené či zjištěné v rozporu s § 3 správního řádu.

[65] Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro provedení nově navržených důkazů, které podle stěžovatelky obsahují aktuální (či aktualizované) údaje o měření hluku zachycené v protokolech ze dnů 6. 11. 2023 a 7. 11. 2024. Rozhodným je v souzené věci v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. skutkový a právní stav v době vydání napadeného rozhodnutí. S ohledem na uvedené se pozdější z uvedených protokolů zjevně nevztahuje k rozhodné době, a nemůže tudíž být pro posouzení věci jakkoliv relevantní. První z protokolů sice má zachycovat měření uskutečněné ve dne 14. a 15. 9. 2023, tj. v době krátce před vydáním napadeného rozhodnutí, nicméně sama stěžovatelka uvádí, že jej měla k dispozici již po podání žaloby, aniž jej jako důkaz v řízení o žalobě navrhla. Činí tak nově teprve v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud ani tento protokol jako důkaz nepřipustil s ohledem na skutečnost, že má prokazovat skutkové novoty, k nimž v řízení o kasační stížnosti nelze přihlížet (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[66] Nedůvodná jsou i stěžovatelčina tvrzení o nejasném účelu stavby. Stěžovatelka se v nich totiž omezuje na nesouhlas s jednotlivými závěry krajského soudu vyslovenými k této otázce, které navíc spíše vytrhává z kontextu, v němž byly vysloveny, než že by vůči úvahám krajského soudu postavila vlastní konkurující a ucelenou právní argumentaci. Účel stavby byl specifikován v druhém územním rozhodnutí tak, že stavba má sloužit jako skladovací hala běžného spotřebního zboží a hala pro lehkou výrobu. Takové vymezení účelu je podle Nejvyššího správního soudu dostatečné z pohledu požadavků vyplývajících z vyhlášky o dokumentaci staveb i územní vyhlášky. Ostatně ani sama stěžovatelka nerozpорије, že tyto vyhlášky konkrétnější vymezení účelu stavby nestanoví. S krajským soudem lze proto souhlasit potud, že stavebníkem vymezený účel stavby je dostačující, a to i z pohledu posouzení možných negativních vlivů vyvolaných stavbou. Dovožuje-li dále stěžovatelka, že případné skladování zboží podléhajícího rychlé zkáze u služeb typu Rohlik.cz či Košík.cz bude znamenat větší dopravní zatížení osobní automobilové dopravy, pak s ohledem na výše uvedené nezbyvá než zopakovat, že dopravní řešení stavby je koncipováno tak, že pomocí nově vybudované pozemní komunikace lze očekávat výrazné odklonění i osobní dopravy. Opačný stěžovatelkou setrvale zastávaný názor nelze z ničeho, tedy ani z vymezeného účelu stavby, dovodit.

[67] Ve vztahu ke stížnostním námitkám o zásahu stavby do kvality prostředí Nejvyšší správní soud podotýká, že tuto argumentaci v odvolání uplatnili pouze žalobci b) až h), takže se z povahy věci váže pouze k jejich veřejným subjektivním právům. Žalobci b) až h) však v nyní souzené věci proti napadenému rozsudku kasační stížností nebrojí. Stěžovatelčina kasační námitka je tak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji mohla, stejně jako uvedení žalobci, uplatnit již v řízení o žalobě. S ohledem na tuto skutečnost není na místě se nyní ve vztahu k uvedené námitce zabývat ani tím, zda stěžovatelce k jejímu uplatnění svědčila aktivní věcná legitimace vyplývající z přímého dotčení jejich veřejných subjektivních práv. Nejvyšší správní soud se touto námitkou více nemohl v řízení o kasační stížnosti zabývat. Namítá-li stěžovatelka stran kvality prostředí v kasační stížnosti i to, že krajský soud nepřipustně přenesl posouzení vlivu dopravy na kvalitu prostředí mimo územní řízení a že závěr o nepřekročení hygienických limitů nebyl správný a k negativnímu ovlivnění nejbližších ploch může dojít i při nepřekročení hygienických limitů, uvedený obecný nesouhlas opět, v rozporu s dispoziční zásadou, nepodpořila žádnou vlastní konkurující argumentací, a proto ani těmto otázkám se Nejvyšší správní soud nemohl více věnovat. Není jeho úkolem za stěžovatelku domýšlet její námitky, s nimiž by mohla v řízení o kasační stížnosti uspět.

[68] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani to, že stěžovatelka v kasační stížnosti na více místech vyjadřuje nesouhlas se závěry žalovaného (jehož rozhodnutí však v řízení o kasační stížnosti není předmětem přezkumu – viz § 102 s. ř. s.), které bez bližšího vysvětlení zároveň označuje za rozporné s § 3 správního řádu. Jelikož řízení o kasační stížnosti je ve správním soudnictví ovládáno dispoziční zásadou, jak již bylo shora uvedeno, bylo povinností stěžovatelky, aby konkrétně tvrdila, v čem tento rozpor s § 3 správního řádu spočívá. Naopak Nejvyšší správní soud není povinen, ale ani oprávněn, za stěžovatelku taková tvrzení domýšlet. Pro uvedené se kasační soud v případech, kdy stěžovatelka bez dalšího doplnění namítala postup žalovaného v rozporu s § 3 správního řádu, těmito „námitkami“ více nemohl nezabývat.

[69] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že skutkový stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností a v dostatečném rozsahu pro posouzení věci, má oporu ve spisech a krajský soud nepochybil ani při posouzení sporných právních otázek. Kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. taktéž nebyly naplněny.

IX.

[70] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[71] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[72] Osobám zúčastněným na řízení Nejvyšší správní soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádné povinnosti a současně u nich neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona), a proto ani tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

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

V Brně dne 30. dubna 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu