



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobců: **a) Ing. M. Z.**, bytem K., P., **b) Ing. T. K.**, bytem K., P., **c) L. N.**, bytem K., P., všichni zastoupeni JUDr. Alenou Bányaiovou, CSc., advokátkou, sídlem Lazarská 8, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti: **1) CENTRAL GROUP 23. investiční a. s.**, sídlem Na Strži 65, Praha 4, **2) „TROJMEZÍ Chodovec, Hostivař, Záběhlice“, spolek**, sídlem Divišovská 12, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2014, č. j. MHMP 1415597/2014,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 6. 10. 2014, č. j. MHMP 1415597/2014, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 27.731,- Kč k rukám Mgr. Aleny Bányaiové, CSc., advokátky.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo částečně změněno územní rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 (dále jen „správní orgán I. stupně“), jímž bylo povoleno umístění stavby Obytný soubor Blažimská. Žalovaný upřesnil podmínky územního rozhodnutí, avšak ve zbytku odvolání žalobců zamítl.

V prvním žalobním bodu žalobci upozornili, že pro tentýž záměr již dříve bylo provedeno zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní

prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), jehož výsledkem byl závěr, že posouzení podle tohoto zákona má být provedeno. Následně však osoba zúčastněná na řízení 1) (dále též „stavebník“) oznámila stavební záměr pod novým názvem, zjišťovací řízení bylo provedeno opětovně, a tentokrát dospělo k závěru, že posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí provedeno být nemá. Dle žalobců byl takovýto postupem popřen princip rozhodování ve stejných případech stejně, avšak žalovaný se touto námitkou odmítl zabývat s tím, že je pro něj závěr zjišťovacího řízení závazný. Žalobci však poukázali na skutečnost, že závěr zjišťovacího řízení nemá dle judikatury Nejvyššího správního soudu pro stavební úřad závaznou povahu, a dle jeho názoru se tedy žalovaný touto námitkou zabývat měl.

Druhý žalobní bod se týká závazného stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy (dále jen „hygienická stanice“), které se vztahuje ke hlukové zátěži. Žalobci namítají, že podmínkami tohoto závazného stanoviska se otázka hlukových imisí umístěné stavby nepřipustně odsouvá až do stavebního řízení. Nadto má být zvýšená hluková zátěž kompenzována prostředky, jež žalobci považují za neúčinné, konkrétně rekonstrukcí vozovky za použití jiného materiálu, jehož schopnost snižovat hlučnost ani životaschopnost nebyly v řízení prokázány. Žalobci též namítají, že se žalovaný neměl spokojit s pouhým konstatováním, že hygienická stanice se otázkou hlukového zatížení dostatečně zabývala a měl věcně posoudit odvolací námitky.

Ve třetím, posledním žalobním bodu žalobci tvrdí, že žalovaný nedostatečně posoudil jejich námitky proti (závaznému) stanovisku Magistrátu hl. m. Prahy, odboru ochrany prostředí na úseku ochrany ovzduší (dále jen „orgán ochrany ovzduší“). Stanovisko sice bylo označeno jako závazné, Ministerstvo životního prostředí však v rámci odvolacího řízení žalovanému sdělilo, že v dané věci závazné stanovisko vydáváno být nemělo, a tedy nelze přistoupit k jeho přezkoumání postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Za takové situace měl sám žalovaný přistoupit k posouzení odvolacích námitek týkajících se stanoviska orgánu ochrany ovzduší.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Osoba zúčastněná na řízení 1) ve stručném vyjádření taktéž navrhla zamítnutí žaloby a uvedla, že napadené rozhodnutí je dle jejího názoru zákonné. Upozornila, že žalovaný vycházel ze závazného názoru Ministerstva pro místní rozvoj vyjádřeného v přezkumném řízení. Osoba zúčastněná na řízení 1) se dle svého tvrzení pokusila několikrát s žalobci jednat o jejich požadavcích, avšak vždy bezúspěšně; proto považuje žalobu za šikanózní.

Osoba zúčastněná na řízení 2) se k věci nevyjádřila.

Žalobci ve vyjádření ze dne 16. 6. 2015 upozornil soud na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2015, č. j. 8 A 34/2011-101, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 o připojení stavby na místní komunikaci Klapálkova. Právě v tomto rozhodnutí však byla stanovena podmínka, že komunikace bude rekonstruována za použití materiálu, který údajně sníží hlukové zatížení.

Žalovaný reagoval vyjádřením ze dne 2. 2. 2017, v němž tvrdil, že zrušení rozhodnutí o připojení stavby na místní komunikaci je pro územní řízení irelevantní. Žalovaný učinil

v napředěném rozhodnutí zadost požadavku na snížení hlukové zátěže, když doplnil podmínku týkající se rekonstrukce silnice přímo do územního rozhodnutí.

Soud od žalovaného vyžádal spis vedený v územním řízení a též spisy k oběma řízením podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která se dotčené stavby týkala. Z těchto správních spisů soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí vyslovil závěrem zjišťovacího řízení ze dne 26. 11. 2008, č. j. S-MHMP-595101/2008/OOP/VI/EIA/582-2/Pac, že stavební záměr „Obytný soubor ‚Trojmezí‘, Praha 10 a 11, k. ú. Chodov a Záběhlce“ bude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ze zjišťovacího řízení totiž vyplynulo, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí a obyvatelstvo. Závěr však neobsahuje žádné odůvodnění, pouze obsáhle rekapituluje obsah vyjádření jednotlivých dotčených subjektů.

Následně však bylo k témuž záměru provedeno zjišťovací řízení znovu. Závěrem zjišťovacího řízení ze dne 17. 6. 2010, č. j. S-MHMP-302660/2009/OOP/VI/EIA/627-2, Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí dospěl k závěru, že záměr podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posuzován nebude. Správní orgán rozebral vyjádření jednotlivých dotčených orgánů a dospěl k závěru, že záměr buď není v konfliktu s dílčími zájmy životního prostředí, a případné problematické aspekty (zejména v oblasti hlukového zatížení) lze řešit prostřednictvím stanovení podmínek v územním, respektive stavebním řízení. Negativní závěr zjišťovacího řízení se nijak nevymezuje proti pozitivnímu závěru z roku 2008.

Stavebník požádal o umístění stavby nazvané „Obytný soubor *Blážímská*“. Dle stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí ze dne 12. 4. 2011, č. j. 0217189/2011/1/OOP/VI, se jedná o stavbu v zásadě shodnou s projektem, který byl posuzován v uvedených zjišťovacích řízeních.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí vydal dne 17. 5. 2011 „závazná stanoviska a vyjádření“, č. j. S-MHMP-0190237/2011/7/OOP/VI. V rámci tohoto dokumentu je pod bodem 4 uvedeno stanovisko dle § 48 odst. 1 písm. u) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší z roku 2002“), dle něžž orgán ochrany ovzduší souhlasí s umístěním a parametry stavby podle předložené dokumentace. Orgán ochrany ovzduší výslovně uvedl, že se jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.

Hygienická stanice hlavního města Prahy vydala dne 19. 7. 2012 závazné stanovisko č. j. HS HMP 29358/2012 Pol./1724, v němž vyslovila souhlas s projektovou dokumentací na úseku ochrany veřejného zdraví. Stanovila však šest podmínek týkajících se hlukových limitů. V podmínce č. 5 závazného stanoviska se uvádí, že v dokumentaci pro *stavební* řízení musí být doloženo, že při rekonstrukci ulice Klapálkova musí být navržen materiál povrchu komunikace takový, který zajistí nezvýšení hluku vlivem nové dopravy.

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 11 ze dne 29. 6. 2010, č. j. MCP11/10/04100/OŽP/Syk, bylo povoleno připojení stavby na místní komunikaci Klapálkova. V podmínce č. 5 tohoto rozhodnutí bylo stanoveno, že rekonstrukce komunikace Klapálkova musí být provedena tak, aby nedošlo k poškození opěrných zdí v této ulici a aby byla vyměněna obrusná vrstva vozovky. Též bylo stanoveno, že křižovatka Klapálkova – Senohrabská musí být změněna na křižovatku světelnou.

Nato správní orgán I. stupně vydal územní rozhodnutí ze dne 27. 11. 2012, č. j. MCP11/12/069443/OV/Duk, přičemž stanovil celkem čtyřicet podmínek.

Žalobci podali proti územnímu rozhodnutí odvolání, v němž mimo jiné uvedli obdobné námitky jako v žalobě týkající se závěru zjišťovacího řízení z roku 2010, prvostupňového závazného stanoviska na úseku ochrany ovzduší a prvostupňového závazného stanoviska na úseku ochrany zdraví.

Žalovaný postoupil odvolací námitky týkající závěru zjišťovacího řízení postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Ministerstvo životního prostředí však přípisem ze dne 15. 7. 2013, č. j. 47841/ENV/13, sdělilo, že závěr zjišťovacího řízení přezkoumat nemůže, neboť se o závazné stanovisko nejedná. Zrušit či změnit závěr zjišťovacího řízení může pouze orgán, který jej vydal, a to postupem podle § 156 správního řádu.

Žalovaný též vyzval Ministerstvo zdravotnictví, aby podle § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumalo závazné stanovisko vydané hygienickou stanicí na úseku ochrany veřejného zdraví. Ministerstvo zdravotnictví závazným stanoviskem ze dne 13. 8. 2013, č. j. 24276/2013-OVZ-3.7.2013, prvostupňové závazné stanovisko potvrdilo. Uvedlo, že hygienická stanice věnovala problematice hlukového zatížení dostatečnou pozornost a stanovené podmínky dostatečně zajišťují, že stavebník provede potřebná opatření.

Žalovaný původně odvolání vyhověl a územní rozhodnutí zrušil svým rozhodnutím ze dne 7. 10. 2013, č. j. MHMP 1134195/2013. Ztotožnil se s tím, že postup orgánu posuzujícího vlivy na životní prostředí byl sporný, neboť nejprve bylo rozhodnuto, že záměr posouzení podléhá, a následně bylo bez dostatečného odůvodnění rozhodnuto opačně. Dále žalovaný považoval za důvodnou odvolací námitku týkající se hlukových limitů, neboť otázka hlukové zátěže by měla být posouzena již v územní řízení, a nikoliv přesouvána do řízení stavebního. Též závazné stanovisko na úseku ochrany ovzduší považoval žalovaný za nedostatečně odůvodněné.

Rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 27. 11. 2013, č. j. MMR-34041/2013-83/2625, však bylo zrušující rozhodnutí žalovaného zrušeno v přezkumném řízení. Ministerstvo pro místní rozvoj žalovanému vytklo, že v případě závazného stanoviska na úseku ochrany ovzduší nepostupoval podle § 149 odst. 4 a odvolací námitky nepředložil k posouzení Ministerstvu životního prostředí. Dále Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo, že žalovanému nepříslušelo posuzovat správnost závěru zjišťovacího řízení, že záměr nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. K závaznému stanovisku hygienické stanice Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo, že zde byla jasně stanovena podmínka k hlukovému zatížení, která musí být splněna v dokumentaci pro stavební řízení, a proto žalovanému nepříslušelo požadovat na správním orgánu I. stupně, aby hlukovou zátěž řešil již v řízení územním.

Ministryně pro místní rozvoj zamítla rozklad proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení svým rozhodnutím ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2290/2014-31-4. Ministryně se ztotožnila s argumentací uvedenou v rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj.

Žalovaný následně vyzval Ministerstvo životního prostředí, aby postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu potvrdilo či změnilo závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší. Ministerstvo životního prostředí však přípisem ze dne 23. 7. 2014, č. j. 1488/500/14, 41672/ENV/14, sdělilo, že ve věci odvolací závazné stanovisko nevydá, neboť ani v prvostupňovém řízení nemělo být závazné stanovisko vydáno. Odkázalo přitom

na ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší z roku 2002, dle něž bylo třeba závazné stanovisko vydávat jen k umístění středních, velkých a zvláště velkých stacionárních zdrojů. O takovou situaci se však v dané věci nejednalo.

Rozhodnutím ze dne 6. 10. 2014, č. j. MHMP 1415597/2014, žalovaný odvolání zamítl; částečně však územní rozhodnutí změnil tak, že doplnil podmínku, že projektová dokumentace pro stavební povolení bud obsahovat důkaz o tom, že jsou splněny podmínky č. 5. a 6. rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 o připojení stavby na pozemní komunikaci Klapálkova, a to tak, aby opatření na ochranu opěrných zdí a přestavba křižovatky na světelnou byly dokončeny nejpozději ke dni podání žádosti o kolaudační souhlas jakékoliv části stavby.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2015, č. j. 8 A 34/2011-101, bylo zrušeno rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 o připojení stavby na pozemní komunikaci. Městský soud v tomto rozsudku mimo jiné uvedl, že není úkolem silničního správního úřadu zabývat se v rozhodnutí o připojení stavby na místní komunikaci souvisejícími otázkami, jakou je hluková a stavební zátěž. Tyto otázky mají být řešeny v řízení územním, případně stavebním.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo zrušeno pro vady řízení, rozhodl soud ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. bez nařízení jednání.

Městský soud předeseílá, že pro posouzení věci z hlediska žalobních bodů nebylo podstatné rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 o připojení stavby na místní komunikaci Klapálkova. Napadené rozhodnutí sice v doplněné podmínce výslovně odkazovalo na podmínku tohoto rozhodnutí, avšak činilo tak pouze se zřetelem na problematiku opěrných zdí a přestavby křižovatky na světelnou. Ani jednou z těchto otázek se však žalobci v žádném z uplatněných žalobních bodů nezabývali, a proto je nemohl posuzovat ani soud.

První žalobní bod se týká závěru zjišťovacího řízení ze dne 17. 6. 2010, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí, a proto nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Soud předeseílá, že v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném do 31. 3. 2015, kdy byly zákonem č. 39/2015 Sb. provedeny zásadní koncepční změny.

Jak soud zjistil, Magistrát hlavního města Prahy, orgán ochrany životního prostředí jako orgán provádějící zjišťovací řízení vydal dne 26. 11. 2008 závěr zjišťovacího řízení, v němž ohledně v zásadě shodné stavby, která měla být umístěna na témže místě, dospěl k závěru, že záměr bude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Závěr z roku 2008 není nijak blíže odůvodněn. V závěru zjišťovacího řízení ze dne 17. 6. 2010 nebylo nijak objasněno, proč u totožné stavby správní orgán dospěl k opačnému závěru. Žalovaný se pokusil předložit odvolací námitky týkající se závěru zjišťovacího řízení Ministerstvu životního prostředí postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Ministerstvo životního prostředí však odpovědělo, že závěr zjišťovacího řízení není závazným stanoviskem, a tedy jej jako takové nelze přezkoumat. Žalovaný se ovšem odvolacími

námitkami týkajícími se závěru zjišťovacího řízení rovněž nezabýval, neboť jej k takovému postupu zavázalo Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím v přezkumném řízení.

Nejprve je třeba vyjasnit, jakou povahu má závěr zjišťovacího řízení o tom, že záměr nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle § 1 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je účelem posuzování dle tohoto zákona „*získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.*“. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008-77 (č. 1623/2008 Sb. NSS), „*[p]roces EIA lze v jistém slova smyslu srovnat s institutem znaleckého posudku. ... Stejně jako proti znaleckému posudku nelze ani proti procesu EIA brojit samostatně, ale jedině až proti aktu, pro nějž je podkladem.*“

Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí, nemá povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, od kterého se správní orgán při rozhodování nemůže odchýlit, nicméně má povahu podkladu pro rozhodnutí, od kterého se však v odůvodněných případech správní orgán odchýlit může (§ 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Nezávaznost stanoviska vydaného podle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63 (č. 1461/2008 Sb. NSS). V již citovaném rozsudku č. j. 2 Aps 1/2008-77 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že závěry ohledně stanoviska „*platí ... tím spíše i pro výstupy z fázi, které vydání stanoviska předcházejí*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 9. 2008, č. j. 2 As 68/2007-50, výslovně dospěl k závěru, že judikatura týkající se stanoviska je aplikovatelná i na závěr zjišťovacího řízení, dle něž nebude záměr dále posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí: „*Správní orgán tak ze závěru zjišťovacího řízení pouze vychází, není jím však vázán. Jakkoliv se tak ve výše uvedených rozsudcích posuzovaná právní otázka týkala stanoviska k posouzení vlivu záměru na životní prostředí, lze s ohledem na obdobnou povahu závěru zjišťovacího řízení a stanoviska k posouzení vlivů tyto úvahy vztáhnout i na posuzovanou věc.*“

Z citované judikatury jednoznačně vyplývá, že žalovaný nebyl závěrem zjišťovacího řízení vázán, a naopak byl povinen jeho obsah k odvolacím námitkám sám posoudit. Ministerstvo pro místní rozvoj i ministryně pochybily, když v přezkumném řízení dospěly k závěru, že žalovaný je povinen se spokojit se závěrem zjišťovacího řízení, že posuzování vlivů na životní prostředí nebude provedeno. Podle § 90 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řízení (stavební zákon) posuzuje stavební úřad v územním řízení mimo jiné soulad záměru „*s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů*“. Z výše citované judikatury tedy vyplývá, že závěr zjišťovacího řízení není pro stavební úřad závazným podkladem, a je jeho povinností věcně tento závěr posoudit. Pokud žalobci tvrdili, že záměr měl být podroben posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a zároveň upozornili, že obdobný, ne-li totožný záměr již v minulosti měl předmětem takového posouzení být, byl žalovaný povinen závěr zjišťovacího řízení přezkoumat. Pokud by se žalovaný s odvolacími námitkami ztotožnil, tzn. že posouzení vlivu na životní prostředí mělo být provedeno, přirozeně se nemohl toliko odchýlit od závěru zjišťovacího řízení, v tom smyslu, že by posouzení provedl sám. Tím se závěr zjišťovacího řízení liší od stanoviska podle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, od jehož závěrů se stavební úřad může odchýlit sám, neboť na základě shromážděných podkladů určitou dílčí otázku posoudí jinak. Pokud by tedy žalovaný shledal odvolací námitky týkající se závěru zjišťovacího řízení důvodnými, měl by

vyzvat orgán příslušný k provedení posouzení vlivů na životní prostředí k vydání nového závěru zjišťovacího řízení, v němž napraví vady, které mu jsou vytýkány.

Ostatně i v případě závazných stanovisek je správní orgán v hlavním řízení oprávněn požadovat po dotčeném orgánu, aby napravil vady závazného stanoviska, především jeho nepřezkoumatelnost, což výslovně plyne z publikovaného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69 (č. 3018/2014 Sb. NSS). Tím spíše platí, že je stavební úřad oprávněn takto postupovat v případě nezávazného podkladu. Soud je přesvědčen, že závěr zjišťovacího řízení z roku 2010 je zcela zjevně nepřezkoumatelný přinejmenším z toho důvodu, že v něm správní orgán neuvedl, proč se odchýlil od závěru zjišťovacího řízení z roku 2008 týkajícího se téže stavby. S tím ostatně ve svém původním zrušujícím rozhodnutí souhlasil též žalovaný, jenž byl však následně zavázán nesprávným názorem Ministerstva pro místní rozvoj. V dalším řízení tedy bude úkolem žalovaného, aby na základě odvolacích námitek opět posoudil, zda závěr zjišťovacího řízení netrpí vadami, a případně vyzval správní orgán příslušný podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, aby vydal nový, řádně odůvodněný závěr zjišťovacího řízení.

Jelikož žalovaný žádnou úvahu týkající se závěru zjišťovacího řízení neprovedl, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, proto soud rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud v dalším řízení žalovaný vyzve orgán příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí, aby vydal nový závěr zjišťovacího řízení, bude již nutno postupovat podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (srov. přechodné ustanovení čl. II bod 2 zákona č. 39/2015 Sb. *a contrario*).

Ve druhém žalobním bodu žalobci namítali, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s otázkou hlukové zátěže. Problematikou plnění hlukových limitů se zabývalo závazné stanovisko Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 19. 7. 2012. Závazné stanovisko bylo souhlasné s tím, že bylo stanoveno šest podmínek pro dokumentaci stavebního řízení včetně toho, že v projektu opravy ulice Klapálkova bude navržen materiál povrchu komunikace, který zajistí nezvýšení hluku vlivem nové dopravy (například asfaltobeton). V závazném stanovisku bylo odůvodněno, že uvedený materiál byl použit při rekonstrukci ulice 5. května, což zapříčinilo útlum hluku o 3 dB. Jelikož nárůstem dopravy souvisejícím se záměrem stavby dojde ke zvýšení hluku o 1,2 dB, je rekonstrukce vozovky za použití asfaltobetonu adekvátním kompenzačním opatřením. Uvedené závazné stanovisko bylo potvrzeno závazným stanoviskem Ministerstva zdravotnictví ze dne 13. 8. 2013.

Předně je nutno uvést, že v tomto případě jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, a žalovaný tedy postupoval správně, pokud jej sám nepřezkoumával. Závazné stanovisko vydané v rámci odvolacího řízení Ministerstvem zdravotnictví, a v důsledku i rozhodnutí žalovaného jsou však nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť zde nebyly vypořádány odvolací námítka týkající se hlukové zátěže. Žalobci v odvolání jednoznačně namítali, že otázka zvýšení hlukové zátěže umístěním stavby nemůže být odsunuta do stavebního řízení prostřednictvím podmínky týkající se dokumentace stavebního řízení. Zároveň tvrdili, že podmínka uvedená v prvostupňovém závazném stanovisku je vnitřně rozporná, neboť z ní není zřejmé, zda má být splnění kompenzačního opatření definitivně posouzeno ve stavebním, nebo v kolaudačním řízení. Dále namítali, že nebylo prokázáno, že materiál, který má být použit při rekonstrukci vozovky, skutečně má účinky snižující hlučnost, a že má dostatečnou životnost. Konečně žalobci upozorňovali, že v dotčeném území už jsou nyní limity hluku překračovány.

Správní soudy ve své ustálené judikatuře zdůrazňují, že přezkoumatelné je zásadně jen takové rozhodnutí, které se vypořádává se všemi námitkami, které uplatnili účastníci řízení. Již v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23 (Sbírka judikatury ve věcech správních, č. 27/1994), bylo uvedeno, že správní orgán II. stupně nedostojí svým povinnostem, pokud pouze implicitně převezme argumenty uvedené v rozhodnutí prvostupňovém, aniž by zaujal jakékoliv stanovisko k argumentům účastníka řízení. Jak dále plyne z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70 (č. 1282/2007 Sb. NSS), nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uvedeny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku důvodů.

Totožný závěr plyne též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, v němž soud uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí být „seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.“

Jak plyne z již výše citovaného publikovaného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69 (č. 3018/2014 Sb. NSS), orgán, který v rámci odvolacího řízení přezkoumává závazné stanovisko postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, je povinen vypořádat všechny odvolací námitky. Neučiní-li tak, je odvolací správní orgán povinen jej vyzvat k nápravě, jinak se vystavuje riziku, že rozhodnutí o odvolání bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost.

V nyní projednávané věci se Ministerstvo zdravotnictví v závazném stanovisku vydaném v rámci odvolacího řízení s odvolacími námitkami nevypořádalo. Uvedlo pouze, že v prvostupňovém závazném stanovisku byla hlukové problematice věnována náležitá pozornost a stanovené podmínky zajišťují, aby realizací záměru nedošlo k navýšení stávající hlučnosti. S jednotlivými konkrétními odvolacími námitkami, jak byly soudem zrekapitulovány výše, se však Ministerstvo zdravotnictví nevypořádalo ani náznakem. Žalovaný jej nevyzval k nápravě tohoto postupu a pouze v napadeném rozhodnutí konstatoval, že závazné stanovisko bylo potvrzeno.

Svým postupem žalovaný zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů, která je dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodem ke kasačnímu zásahu soudu. V dalším řízení žalovaný opětovně věc předloží Ministerstvu zdravotnictví a bude trvat na tom, aby v závazném stanovisku vydaném podle § 149 odst. 4 správního řádu adekvátní argumentací reagovalo na všechny uplatněné odvolací námitky.

Dále se soud zabýval třetím žalobním bodem, v němž žalobci namítali, že byl žalovaný povinen se v rozhodnutí o odvolání vypořádat s jejich odvolacími námitkami týkajícími se stanoviska orgánu ochrany ovzduší.

Žalovaný původně vycházel z toho, že orgán ochrany ovzduší vydal ve věci závazné stanovisko, a proto požádal Ministerstvo životního prostředí jako věcně příslušný nadřízený orgán, aby v rámci odvolacího řízení toto závazné stanovisko přezkoumalo. Ministerstvo životního prostředí však přípisem ze dne 23. 7. 2014 žalovanému sdělilo, že ve věci nemělo

být závazné stanovisko vydáno, a proto je třeba akt vydaný Magistrátem hlavního města Prahy, odborem ochrany prostředí, považovat za pouhé sdělení dle části čtvrté správního řádu. Žalovaný však i přesto s odkazem na rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj vydané v přezkumném řízení v napadeném rozhodnutí uvedl, že není oprávněn stanovisko orgánu ochrany ovzduší přezkoumávat. Příslušnou odvolací námitkou se tedy nezabýval a pouze uzavřel, že záměr byl s orgány ochrany ovzduší projednán dostatečně.

Nejprve soud posoudil, zda ve věci mělo být vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. S Ministerstvem životního prostředí se lze ztotožnit v tom ohledu, že podle § 17 odst. 1 písm. b), respektive § 17 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší z roku 2002 bylo závazné stanovisko orgánu ochrany ovzduší předpokladem pro vydání územního rozhodnutí jen v případě zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Podle § 11 odst. 2 písm. b) a § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší z roku 2012 je však třeba závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší pro umístění jakéhokoli stacionárního zdroje. V případě stacionárních zdrojů uvedených v Příloze č. 2 zákona, vydává závazné stanovisko krajský úřad, v ostatních případech, obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jak je uvedeno v úvodní části ustanovení § 44 zákona o ochraně ovzduší z roku 2012, ust. § 11 odst. 2 a 3 nabylo účinnosti dne 1. 9. 2012.

Z výše uvedeného vyplývá, že Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí vydal závazné stanovisko ze dne 17. 5. 2011 v době, kdy se nejednalo o závazný podklad pro územní řízení, neboť stavba, jež byla umístěna napadeným rozhodnutím, spadala do kategorie malých stacionárních zdrojů ve smyslu zákona o ochraně ovzduší z roku 2002. Územní rozhodnutí však bylo vydáno až dne 27. 11. 2012, kdy již byl účinný zákon o ochraně ovzduší z roku 2012, dle něž bylo možno jakýkoliv stacionární zdroj umístit výlučně na základě závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší.

Soud je přesvědčen, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud akceptoval jako závazné stanovisko, to které bylo vydané dne 17. 5. 2011, tedy ještě v době účinnosti právní úpravy, která toto stanovisko nevyžadovala. Bylo by totiž přepjatým formalizmem, pokud by po stavebníkovi bylo požadováno, aby si opětovně opatřil závazné stanovisko od téhož orgánu, který už jej jednou vydal, byť v době, kdy tak ještě činit neměl. Z toho vyplývá, že žalovaný postupoval v odvolacím řízení správně, pokud odvolací námitky týkající se závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší postoupil Ministerstvu životního prostředí k vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu. Stejně tak se lze ztotožnit se závěrem vyjádřeným v rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj vydaném v přezkumném řízení, že žalovaný nebyl oprávněn sám závazné stanovisko orgánu ochrany přírody přezkoumat.

Pochybení lze naopak spatřovat v postupu Ministerstva životního prostředí, které odmítlo vydat závazné stanovisko, jímž by dle § 149 odst. 4 správního řádu prvostupňové závazné stanovisko potvrdilo či změnilo. Ministerstvo životního prostředí sice případně upozornilo, že v době vydání prvostupňového závazného stanoviska byl účinný zákon o ochraně ovzduší z roku 2002, který pro umístění malých stacionárních zdrojů závazné stanovisko nevyžadoval. Nevzalo však v úvahu, že orgán ochrany ovzduší závazné stanovisko i přesto vydal a toto stanovisko bylo použito jako podklad pro vydání územního rozhodnutí v době, kdy je již zákon vyžadoval. Ministerstvo životního prostředí ve světle těchto skutečností mělo posoudit zákonnost prvostupňového závazného stanoviska a potvrdit je nebo zrušit.

Skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí odmítlo vydat potvrzující či měnící závazné stanovisko, vedla k tomu, že žalovaný nemohl ve svém rozhodnutí na toto stanovisko odkázat a převzít jeho důvody. Tím bylo jeho rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí odmítlo vydat závazné stanovisko, ačkoliv k tomu bylo povinno, představuje vadu řízení, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS).

V dalším řízení si žalovaný opět od Ministerstva životního prostředí vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší. Soud upozorňuje, že závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí ze dne 17. 5. 2011, v části týkající se ochrany ovzduší postrádá opět jakékoliv odůvodnění. Omezuje se pouze na stručné konstatování relevantních částí předložené dokumentace a uvádí, že s umístěním stavby souhlasí. Bude tedy na Ministerstvu životního prostředí, aby věc opětovně posoudilo a ve svém závazném stanovisku vydaném dle § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumatelným způsobem odůvodnilo své závěry.

Soud tedy dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a bylo vydáno v řízení zatíženém vadami, které mohly způsobit jeho nezákonnost. Proto soud napadené rozhodnutí zrušil postupem podle § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. V dalším řízení jsou správní orgány (žalovaný, dotčené ústřední orgány státní správy) podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

Druhý výrok vychází ze skutečnosti, že žalobci byli v řízení plně úspěšní, a tak jim oproti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobci předně uhradili soudní poplatky za podání žaloby v celkové výši 9.000,- Kč. Další jejich náklady tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci a podání návrhu ve věci samé. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží advokátovi za každou zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3.100,- Kč, přičemž tato částka snižená o 20 % činí 2.480,- Kč ($6 \times 2.480 = 14.880$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$). Odměna advokáta tak činí 15.480,- Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 18.731,- Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy žalobcům vznikly náklady ve výši 27.731,- Kč. V řízení o návrzích o odkladném účinku žaloby žalobci úspěšní nebyli, proto v této části jim soud náhradu nákladů nepřiznal (soudní poplatky za návrhy na přiznání odkladného účinku, úkony advokáta za podání návrhu na přiznání odkladného účinku).

Třetí výrok se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s., dle něž má osoba zúčastněná na řízení právo jen na náhradu takových nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že takové náklady v tomto řízení zúčastněným osobám nevznikly, rozhodl soud, že ani ony nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních

u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Praze dne 25. dubna 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková