



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní žalobců: a) **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, IČ 67010041, b) **Unie pro řeku Moravu**, se sídlem Hrubá Voda 10, IČ 60552417, zast. M. M., obecným zmocněncem proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábr. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, zast. Mgr. Danem Modlitbou, advokátem, se sídlem Na Bělidle 830/2, Praha 5, za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, Na Pankráci 546/56, Praha 4, IČ 65993390, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 3. 5. 2010 čj. 14/2009-510-RK/9

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí ministra dopravy ze dne 3. 5. 2010 čj. 14/2009-510-RK/9 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení, a to každému v částce 2.000,- Kč, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobci se obsahově i textově shodnými žalobami domáhají přezkoumání rozhodnutí ministra dopravy ze dne 3. 5. 2010 čj. 14/2009-510-RK/9, kterým byl zamítnut rozklad obou žalobců a pana P. Ch. proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 17. 12. 2008 čj. 494/2008-910-IPK/23. Citovaným rozhodnutím Ministerstva dopravy byla k žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen stavebník) povolena stavba rychlostní silnice R 49, stavba 4901 Hulín – Fryšták, 2. část (v km 5,4 – 10,9).

Žalobci v první žalobní námitce napadají nemožnost seznámit se a vyjádřit se k podaným rozkladům. K tomu uvádějí, že ministerstvo zatížilo rozhodovací proces závažnou procesní chybou, když žádnému z účastníků předmětného stavebního řízení neumožnilo vyjádřit se ke všem třem podaným rozkladům, a to i přesto, že rozklady dvou občanských

sdružení i fyzické osoby jsou svým obsahem totožné. Uvádějí k tomu, že pokud by odvolací proces probíhal zákonným způsobem, pak by mohli účinně v zájmu ochrany přírody a krajiny a životního prostředí reagovat na ostatní podané rozklady, a to tak, že mohli řadu skutečností upřesnit či mohli doložit další důkazy k námitkám uvedeným v rozkladech a doplnit další relevantní údaje, jako je zejména vztah stavebního řízení ke dvěma řízením o výjimkách dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., která probíhají na Krajském úřadě pro Zlínský kraj (pro 10 ohrožených druhů živočichů) a na Správě CHKO Litovelské Pomoraví (pro 16 kriticky a silně ohrožených druhů).

Tímto postupem tak byla porušena ustanovení § 86 odst. 2 správního řádu a § 36 odst. 2 a odst. 3 správního řádu, podle kterých mají všichni účastníci právo se před vydáním rozhodnutí seznámit se všemi podklady, tj. i se všemi třemi podanými rozklady a mají mít možnost se k nim v přiměřené lhůtě nejméně pěti dnů vyjádřit.

Žalobci dále uvádějí (druhý žalobní bod), že nebyly dodrženy 2 podmínky územního rozhodnutí (č. 19 a č. 25) a žádají o přezkum závazného stanoviska o splnění podmínek územního rozhodnutí. K tomu uvádějí, že podmínkou č. 19 územního rozhodnutí bylo stanoveno, že „budou navržena opatření k ochraně před nadměrným hlukem“ a podmínkou č. 25 územního rozhodnutí bylo stanoveno, že součástí dokumentace pro stavební povolení bude „projekt organizace výstavby, který bude minimalizovat negativní dopady na životní prostředí při realizaci stavby“.

Žalobci uvádějí, že namítali již v prvostupňovém řízení nesoulad předložené dokumentace s těmito podmínkami, s čímž se ministerstvo vypořádalo tak, že odkázalo na podmínky č. 42 a č. 28 vydaného stavebního povolení. Ministr pak v žalobou napadeném rozhodnutí k této námitce uvádí, že uložení podmínky č. 42 je správné, neboť ministerstvo nemůže měnit obsah závazného stanoviska Krajské hygienické stanice, ačkoliv toto žalobce nenamítal. K nelogickému uložení podmínky č. 28 prvostupňového rozhodnutí se žalovaný nevyjádřil vůbec.

Ministr se tak nevyjádřil k hlavnímu obsahu této námitky, že stavební povolení nelze vydat, aniž by byly splněny podmínky územního rozhodnutí a že mělo být zajištěno jejich splnění buď tím, že by vyzval stavebníka k doplnění předložené dokumentace anebo požádat postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu o přezkoumání zákonnosti stanoviska vydaného Městským úřadem Holešov zn. SŘ/2008/TN ze dne 9.1. 2008, které bylo vydáno postupem podle § 15 odst. 2 stavebního zákona.

Oba správní orgány tak vydaly rozhodnutí, aniž by byly splněny 2 podmínky územního rozhodnutí, ačkoliv na tuto skutečnost žalobci opakovaně upozorňovali. Ministr přisvědčil prvostupňovému orgánu v tom, že není nutné před vydáním stavebního povolení splnit podmínky územního rozhodnutí a že je možné řešit nadlimitní hluk až po vydání stavebního povolení a že projekt organizace výstavby není nutné před vydáním stavebního povolení mít, neboť stačí, když tento projekt bude předložen až před zahájením stavby.

Rozhodnutí o rozkladu je rovněž nepřezkoumatelné, neboť neuvádí žádné důvody, které se týkají námitky žalobců, že ve spise chybí projekt organizace výstavby ve vztahu k ochraně přírody a životního prostředí. Ministr rovněž porušil ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu, když nezajistil přezkum zákonnosti závazného stanoviska vydaného podle § 15 odst. 2 stavebního zákona, ačkoliv žalobci opakovaně upozorňovali, že žadatel nesplnil 2 podmínky územního rozhodnutí a že je zde podezření na to, že toto závazné stanovisko je vydáno nezákonně.

Žalobci dále poukazují na to, že souhlas obecného stavebního řádu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je podle jejich názoru závazným stanoviskem. Závazné stanovisko příslušného obecného stavebního úřadu vydané v daném případě je podle názoru žalobců nezákonné. Tato nezákonnost vyplývá z absence projektu organizace výstavby, což je v rozporu s podmínkou č. 25 územního rozhodnutí a dále z nesplnění podmínky č. 19 územního rozhodnutí, neboť na některých měřících bodech bylo zjištěno, že i po vybudování protihlukové stěny dochází k překračování hlukových limitů, což znamená, že opatření k ochraně před nadměrným hlukem je neúčinné a měla by být ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí navržena ještě účinnější a provedeno nové měření. Žalovaný jen odkázal na podmínky závazného stanoviska hygienické stanice, aniž by se dále zabýval tím, že závazné stanovisko je vydáno nezákonně.

Bylo proto povinností ministra nechat postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumat souhlasné závazné stanovisko vydané podle § 15 odst. 2 stavebního zákona a na základě tohoto výsledku pak dále postupovat. Jelikož k přezkoumání zákonnosti tohoto stanoviska nedošlo, je vydané rozhodnutí v rozporu se zákonem.

Žalobce proto žádá, aby soud v tomto soudním řízení přezkoumal, zda závazné stanovisko vydané Městským úřadem Holešov dne 9.1. 2008 pod značkou SŘ/2008/TN je závazným stanoviskem podle ustanovení § 149 správního řádu.

Pokud jde o podmínku č. 19, žalobci uvádějí, že tato podmínka nebyla splněna, neboť byla navržena pouze taková opatření, která účinná nejsou, protože nadlimitní hluk stále existuje.

Žalobci dále uvádějí (třetí žalobní bod), že rozhodnutí nezákonné z důvodu nepřezkoumatelnosti důvodů zamítnutí výsadby popínavých rostlin u všech protihlukových stěn.

Žalobci ve svých námitkách navrhli, aby ministerstvo mezi podmínky prvostupňového rozhodnutí zařadilo i takovou podmínku, která zmírní negativní estetické účinky vysokých protihlukových stěn tak, že žadateli uloží podmínku: „Protihlukové stěny budou osázeny vhodnými místně původními popínavými rostlinami (například pro severní strany lze doporučit břečťan popínavý).” Prvostupňový orgán tvrdí, že tento návrh akceptoval podmínkou č. 44, která zní: „Průhledné plochy protihlukových stěn budou pro zamezení narázů ptáků oboustranně hustě polepeny, například tenkými pásky o šířce asi 2 centimetry, či velkými vložkami nebo budou osázeny vhodnými původními popínavými rostlinami.” Žalobci nicméně v rozkladech upozornili na to, že touto podmínkou nebylo vyhověno jejich námitce, neboť žádali, aby výsadba popínavých rostlin byla zajištěna u všech protihlukových stěn, nikoliv jen u protihlukových stěn s průhlednými stěnami. Žalobci proto v rozkladech žádali, aby bylo jejich námitkám buďto zcela vyhověno nebo aby bylo zdůvodněno, proč bylo vyhověno jen částečně. K této námitce v rozkladech se ministr v rozhodnutí napadeném žalobou nijak nevyjádřil, čímž je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Ve čtvrtém žalobním bodu žalobci namítají absenci výjimky k zásahu do biotopů 25 zvláště chráněných druhů živočichů.

K tomu uvádějí, že předmětné stavební objekty jsou povolávány do území s biotopy a jedinci nejméně dvou ohrožených druhů ptáků (koroptev polní a krkavec velký) a z tohoto důvodu navrhli stavební řízení přerušit a nechat vypracovat biologické hodnocení s přírodovědným průzkumem. Prvostupňový orgán tuto námitku vyřešil podmínkou č. 35, která zní: „Stavebník zajistí průběžné provádění biologického dozoru po celou dobu stavby. V případě potvrzeného výskytu zvláště chráněných druhů živočichů bude stavebník

postupovat v souladu s platnými právními předpisy na úseku ochrany přírody a krajiny a s pokyny orgánů ochrany přírody.”

S tímto postupem se žalobci neztotožňují, neboť uložená podmínka je sice relevantní, nicméně neřeší zásadní rozpor se zákonem, podle kterého nelze škodlivě zasahovat do biotopu jedinců zvláště chráněných druhů, aniž by k tomuto škodnému zásahu bylo vydáno rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb.

Žalovaný se ve svém rozhodnutí ze dne 3.5. 2010 k této námitce vyjádřil tak, že zásahy do biotopů a výjimky řeší podmínka č. 35, tím, že rozhodnutí o výjimce je samostatným správním rozhodnutím, že není povinným podkladem pro vydání stavebního povolení a že rozhodnutí o výjimce lze vydat kdykoliv během stavebního řízení a po něm či v průběhu stavební činnosti. Žalobci se s tímto zjednodušujícím výkladem a neztotožňují a považují ho za nezákonný, a to jak ve vztahu k požadavku chránit veřejný zájem, tak i ve vztahu k žadatelům o stavbu, neboť v zájmu každého je mít v co nejranějších fázích schvalovacího procesu jistotu, že svůj projekt úspěšně dokončí tím, že získá výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. už před vydáním územního rozhodnutí.

Žalobci již ve svých námitkách i ve svých rozkladech poukázali na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že je povinností žadatele opatřit si výjimku ještě před umístěním stavby. V tomto ohledu odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2. 2008 č.j. 1 As 37/2005-154, ze dne 2.9. 2009 č.j. 1 As 47/2007 a rozsudek ze dne 25.2. 2010 č.j. 6 As 42/2008-520.

Uložená podmínka č. 35 řeší jen to, že před samotnou realizací stavby je nutné provést detailní přírodovědný průzkum, který zjistí aktuální přítomnost zvláště chráněných druhů organismů. Taková podmínka je správná a tradičně bývá povinnou součástí každého stavebního povolení. Nicméně neřeší námitku žalobce, že byl povolen škodlivý zásah bez výjimky dle § 56 zákona 114/1992 Sb.

Žalovaný zřejmě neporozuměl tomu, že výjimka jednak není nároková a jednak je povinná pro každý škodlivý zásah, který se během schvalovacího procesu objeví. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je škodlivým zásahem již umístění staveb, a proto je logické, že jím je i povolování staveb jako je tento případ.

Žalobci odkazují na materiál stavebníka z října 2008, podle kterého je silnice rozdělena do osmi úseků a předmětných 16 objektů se nalézá v úseku č. 3, č. 4 a č. 5, v němž se nachází 25 biotopů zvláště chráněných druhů živočichů.

Žalobce současně předkládá jako důkaz žádost stavebníka ze dne 3.12. 2008 o povolení výjimky k zásahu do biotopů 26 zvláště chráněných druhů živočichů, o které nebylo ke dni podání této správní žaloby rozhodnuto, ke dni podání této žaloby má stavebník pouze výjimku od Správy CHKO Litovelské Pomoraví pro zásah do biotopů tří ptáků, přičemž pro zbývajících 13 druhů živočichů je pravomocně rozhodnuto, že výjimka není povolena.

V pátém žalobním bodu žalobci žádají o přezkum závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Zlínského kraje. K tomu uvádějí, že ve svých námitkách a v rozkladu upozorňovali na to, že krajská hygienická stanice souhlasila s předmětnou stavbu, ačkoliv vlivy automobilového provozu překračují hlukové limity a je vydáno v rozporu s podmínkou č. 19 územního rozhodnutí. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí k této námitce uvádí, že nemůže měnit obsah závazného stanoviska, což ovšem žalobci nežádali, k námitce proti obsahu tohoto stanoviska uvedené v rozkladu se ovšem ministr ve svém rozhodnutí vůbec nevyjádřil. Ministr tak postupoval v rozporu s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu,

neboť jeho povinností bylo požádat o přezkum zákonnosti závazného stanoviska krajské hygienické stanice u Ministerstva zdravotnictví.

Žalobci rovněž žádají, aby soud v řízení přezkoumal, zda závazné stanovisko krajské hygienické stanice je vydáno v souladu se zákonem. K tomu uvádějí, že je zřejmé, že navržená ochranná opatření proti hluku jsou neúčinná, neboť hluková studie z prosince 2005 prokazuje, že nadále budou porušeny hlukové limity. Na tuto skutečnost dokonce závazné stanovisko krajské hygienické stanice samo upozorňuje.

Žalovaný ve vyjádření podané žalobě, které bylo soudu doručeno dne 10.11. 2010, uvedl, že dle jeho názoru nemají žalobci aktivní legitimaci k podání žaloby, neboť jim nebyl nijak znemožněn ani omezován vstup do správního řízení, jakož ani aktivní účast na jednotlivých procesních úkonech. Se žalobci bylo jednáno jako s účastníky řízení, vyjadřovali se, jejich námitky a vyjádření žalovaný řádně v celém jejich rozsahu posuzoval a žalobcům nebylo upřeno právo na podání opravných prostředků. To, že se žalovaný neztotožnil s některými jejich výhradami, nemůže vést k naplnění předpokladů definovaných v ustanovení § 65 odst. 2 s.ř.s.

Vyjádření k první žalobní námitce žalovaný neučinil.

Ve vztahu ke druhé a současně i páté žalobní námitce žalovaný uvedl, že formulaci podmínky č. 42 stavebního povolení plně vyhověl požadavku žalobců. Pokud žalobci uvádějí, že stanovisko krajské hygienické stanice bylo vydáno v rozporu s podmínkou č. 19 územního rozhodnutí, když má být zřejmé, že navržená ochranná opatření proti hluku jsou neúčinná, žalovaný uvádí, že výpočty předpokládané intenzity hluku mohou představovat a představují pouze hodnoty předpokládané s tím, že jejich skutečné hodnoty mohou být zjištěny až v rámci zkušebního provozu ve fázi kolaudačního řízení. Pokud žalobci namítají neexistenci projektu organizace výstavby, odkazuje žalovaný na podmínku č. 28 stavebního povolení, která je podle jeho názoru v souladu s podmínkou č. 25 územního rozhodnutí, jakož i v souladu s právními předpisy. Zásady organizace výstavby včetně podmínek pro ochranu životního prostředí při výstavbě byly plně zakomponovány v podmínkách č. 12 a 28 stavebního povolení. Žalovaný je toho názoru, že tyto připomínky a námitky žalobců směřují proti rozhodnutí o umístění stavby a nikoli proti stavebnímu povolení.

Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že námitka týkající se osázení protihlukových stěn popínavými rostlinami byla zohledněna v podmínce č. 44 stavebního povolení, která je v souladu s podmínkami vydaného územního rozhodnutí, a to i v situaci, kdy doporučením žalobců bylo vyhověno pouze částečně.

Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný uvádí, že žalobci se ve své žalobě dovolávají judikatury, která se týká pouze povolování předmětných výjimek ve vztahu k územnímu rozhodnutí a nikoliv ve vztahu ke stavebnímu povolení. V době rozhodování Nejvyššího správního soudu v řízeních, jichž se žalobci dovolávají, byl účinný starý stavební zákon č. 50/1976 Sb., zatímco na nyní projednávanou věc se vztahuje na zákon č. 183/2006 Sb. Žalovaný proto konstatuje, že argumentace obsažená v uvedené judikatuře může být použita nyní zcela opačně, tj. ve prospěch názoru, že u stavebního povolení již není důvodu trvat na tom, aby před jeho vydáním bylo rozhodnuto o výjimce. Nejvyšší správní soud totiž v uvedeném rozhodnutí zdůraznil význam územního rozhodnutí, kterým se určuje pozemek, na němž bude stavba postavena. Toto však již není řešeno ve stavebním řízení.

Žalovaný uvádí, že zákonem není výslovně stanoveno, že by stavební rozhodnutí mohlo být vydáno až po vydání rozhodnutí o výjimce s tím, že v řízení o výjimce je rozhodováno o možnosti případného zásahu do biotopu. Povinností stavebníka je zajištění

biologického hodnocení lokality kdykoliv, pokud mu to uloží příslušný orgán ochrany přírody a je i povinností stavebníka požádat na základě výsledku tohoto hodnocení o udělení výjimky.

Stavebník ve stanovené lhůtě sdělil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a následně podal vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, k věci samé se však blíže nevyjádřil.

Ze správního spisu je zřejmé, že stavebník podal dne 11. 6. 2008 žádost o stavební povolení pro předmětnou stavbu. Oba žalobci ve stanovené lhůtě oznámili svoji účast v řízení a následně uplatnili námitky. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 17. 12. 2008 čj. 494/2008-910-IPK/23 žádosti vyhovělo a stavbu povolilo. Proti tomuto rozhodnutí podali v zákonem stanovené lhůtě rozklad jednak oba žalobci, jednak pan P. Ch. a dále obec Třebětice. Rozklady obou žalobců a pana P. Ch. jsou obsahově i textově prakticky shodné. Rozklad obce Třebětice byl zamítnut rozhodnutím ministra dopravy ze dne 29. 3. 2010 čj. 14/2009-510-RK/6 jako nepřípustný, rozklady žalobců a pana P. Ch. byly zmínuty rozhodnutím ministra dopravy ze dne 3. 5. 2010 čj. 14/2009-510-RK/9. Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba. Podrobněji bude obsah spisového materiálu citován níže v souvislosti s vypořádáním jednotlivých žalobních námitek.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Předně je nutno konstatovat, že žalobu nelze odmítnout jako žalobu podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou, jak se dožadoval žalovaný. Se žalobci bylo ve správním řízení po právu jednáno jako s účastníky řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010 čj. 5 As 41/2009-91, publikován pod č. 2127/2010 Sb. NSS). Žalobci jsou proto aktivně legitimováni k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

Žalobní legitimace tu je dána již samotným tvrzením, že žalobce byl na svých procesních právech zkrácen, odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. se musí omezovat na případy, kdy žalobu podává osoba k tomu zcela zjevně neoprávněná.

V daném případě, jak již bylo shora uvedeno, bylo se žalobci po právu jednáno jako s účastníky stavebního řízení. V žalobě přitom žalobci namítají mj. i to, že ministr se v žalobou napadeném rozhodnutí nevyjádřil přezkoumatelným způsobem ke všem jejich námitkám uvedeným v rozkladu. Právo na uplatnění námitek v průběhu řízení a právo na jejich srozumitelné a vyčerpávající vypořádání je bezesporu jedním ze základních práv kteréhokoli účastníka řízení, ekologické spolky nevyjímaje. Tvrdí-li tedy žalobci v žalobě zkrácení na tomto právu, nelze jejich žalobu odmítnout jako žalobou podanou osobou k tomu

zjevně neoprávněnou (viz k tomu např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86).

Městský soud v Praze proto přikročil k věcnému posouzení žalobních námitek, jak je žalobci v žalobách uvedli, a shledal, že žaloby jsou důvodné.

V první žalobní námitce žalobci namítali, že jim bylo upřeno právo seznámit se s podanými rozklady ostatních účastníků řízení. K tomu pak shodně uvádějí, že by mohli na obsah dalších podaných rozkladů reagovat a doplnit k nim další relevantní údaje.

Pokud jde o tuto žalobní námitku, je ze správního spisu zjevné, že všechny tři podané rozklady proti prvostupňovému rozhodnutí jsou obsahově i textově zcela totožné, všechny rozklady tak obsahují tutéž právní i skutkovou argumentaci. Soud narozdíl od žalobců považuje tuto skutečnost pro posouzení důvodnosti této námitky za podstatnou.

Lze sice s žalobci souhlasit v tom, že správní orgány mají povinnost seznámit všechny účastníky řízení s obsahem všech podaných rozkladů a tuto povinnost mají i za situace, kdy tři různí účastníci řízení podali tři totožné rozklady jako je tomu v daném případě. V nyní projednávaném případě se však jedná toliko o vadu čistě formální, která nemohla mít žádný vliv na věcný výsledek řízení a neměla žádný negativní dopad do práv žalobců.

Žalobce totiž nebylo zapotřebí seznamovat s argumentací uvedenou v rozkladech ostatních účastníků, neboť tuto argumentaci žalobci znali. Pokud by snad považovali za nutné tuto argumentaci rozhojnit a doplnit o další údaje, mohli tak učinit a nic jim v tom nebránilo. Nelze tvrdit, že by je k takovému kroku mohlo podnítit jediné seznámení se s obsahem rozkladů podaných dalšími účastníky řízení, když tyto rozklady obsahovaly argumentaci, který již oběma žalobcům byla známa, neboť ji uvedli ve vlastním rozkladu. Tato žalobní námitka je proto nedůvodná a soud nevedla ke zrušení žalobu napadeného rozhodnutí.

Pokud jde o druhou žalobní námitku, týká se souladu vydaného stavebního povolení s vydaným územním rozhodnutím. Žalobci v žalobě (jakož i v podaných rozkladech) namítali, že vydané stavební povolení je v rozporu s podmínkami č. 19 a č. 25 vydaného územního rozhodnutí pro stavbu.

Rozhodnutí o umístění stavby Rychlostní silnice R 49, stavba 4901 Hulín - Fryšták bylo vydáno Městským úřadem Holešov dne 15. 11. 2004 pod čj. SŘ/9909/2004/Sa a nabylo právní moci dne 12. 1. 2005.

Podmínka č. 19 tohoto rozhodnutí zní takto: „Součástí projektové dokumentace pro stavební povolení bude mimo jiné i podrobné posouzení vlivů hluku. Na základě výsledků budou navržena opatření k ochraně před nadměrným hlukem.“

Podmínka č. 25 tohoto rozhodnutí zní takto: „Součástí dokumentace pro stavební povolení bude projekt organizace výstavby a bude minimalizovat negativní dopady na životní prostředí při realizaci stavby.“

Stavebník ve stavebním řízení k žádosti doložil mj. vyjádření Městského úřadu Holešov ze dne 9. 1. 2008 čj. SŘ/2008/TN, jímž podle § 15 odst. 2 stavebního zákona vyslovil souhlas s vydáním povolení pro předmětnou stavbu.

Pokud jde o podmínku územního rozhodnutí č. 19, bude o ní pojednáno níže, společně s pátým žalobním bodem, který se rovněž týká ochrany před nadměrným hlukem.

Pokud jde o podmínku č. 25 územního rozhodnutí, oba žalobci již v prvoinstančním řízení upozorňovali na nutnost dodržení této podmínky. Ministerstvo v odůvodnění svého rozhodnutí uvedlo, že splnění podmínek č. 16, 19 a 25 územního rozhodnutí je zajištěno uložení podmínek č. 12, 42 a 28 stavebního povolení.

Podmínkou č. 12 stavebního povolení bylo stavebníkovi uloženo zajistit splnění podmínek vyplývajících ze souhlasného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 6. 12. 2001 čj. NM700/26164001/OPVŽP/01, podmínka č. 42 se týká podmínek vyplývajících ze stanoviska Krajské hygienické stanice a konečně podmínkou č. 28 bylo stanoveno: „Při stavebních pracích bude stavebník dbát na obecnou ochranu rostlin a živočichů. Stavebník zajistí, aby při provádění stavebních prací nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů, event. k ničení míst jejich biotopů. Stavebník zajistí minimalizaci negativních dopadů na životní prostředí při realizaci stavby“.

Žalobci v rozkladech upozorňovali, že podmínka č. 28 se týká úplně jiné věci než organizace výstavby a neřeší jasný požadavek územního rozhodnutí, aby dokumentace pro stavební povolení obsahovala projekt organizace výstavby. Žalobou napadené rozhodnutí k této námitce pak neobsahuje žádné vyjádření.

Z předloženého správního spisu pak vyplývá, že součástí projektové dokumentace není žádná část označená jako projekt organizace výstavby, který by obsahoval návrh opatření jak minimalizovat negativní dopady na životní prostředí při realizaci stavby.

Městský soud v Praze se nejprve zabýval otázkou právní povahy souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení *speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.*

Podle § 149 odst. 1 správního řádu *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.*

Dle názoru soudu souhlas obecného stavebního úřadu s vydáním stavebního povolení splňuje všechny definiční znaky závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

Jedná se totiž o úkon učiněný správním orgánem, je učiněn na základě ust. § 15 odst. 2 stavebního zákona a jeho obsah je pro výrokovou část rozhodnutí speciálního stavebního úřadu závazný. Je přitom lhostejné, že tento úkon není označen stavebním zákonem výslovně jako závazné stanovisko, podstatné je, že splňuje definiční znaky závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.

Podle § 149 odst. 4 správního řádu *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*

Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, publikován pod č. 2167/2011 Sb. NSS).

Pro rozhodnutí v této věci pak zbývá posoudit, zda podané rozklady žalobců v tomto případě „směřovaly proti obsahu závazného stanoviska“. Toto ustanovení je nutno vykládat mj. i v kontextu ust. § 37 odst. 1 správního řádu (*Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.*) a nelze tedy vyžadovat, aby účastník řízení v rozkladu výslovně uvedl, že se dožaduje tohoto postupu a dokonce není třeba ani to, aby výslovně označil závazné stanovisko, proti jehož obsahu odvolání směřuje např. jednacím číslem a datem vydání. Postačuje, směřuje-li jeho odvolání (zde rozklad) „proti obsahu“ tohoto stanoviska, tj. lze-li z obsahu jeho odvolání dovodit, že s obsahem závazného stanoviska nesouhlasí.

V tomto případě je předně nutno konstatovat, že k námitce žalobců, že vydané stavební povolení není v souladu s podmínkou č. 25 vydaného územního rozhodnutí se žalobou napadené rozhodnutí nijak nevyjadřuje. Takové rozhodnutí je proto bez dalšího nutno označit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23).

Dále je nutno konstatovat, že bylo povinností ministra jako orgánu rozhodujícího o rozkladu postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si změnu nebo potvrzení závazného stanoviska (zde souhlasu obecného stavebního úřadu) od jemu nadřízeného orgánu (zde Krajského úřadu Zlínského kraje).

Za této situace se soud nemůže meritorně vyjadřovat k souladu vydaného stavebního povolení s územním rozhodnutím (potažmo souladu stanoviska Městského úřadu Holešov ze dne 9. 1. 2007 s právními předpisy), neboť by tím předjímal rozhodnutí správních orgánů. Lze pouze obecně konstatovat, že povinností obecného stavebního úřadu při postupu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona (a v tomto případě pak následně krajského úřadu) je přezkoumat splnění podmínek územního rozhodnutí a nikoli přezkoumávat to, zda podmínky územního rozhodnutí byly stanoveny účelně, zákonně a vhodně. Řešení těchto otázek má místo v územním řízení, nikoli v řízení stavebním.

Z uvedených důvodů soud shledal druhou žalobní námitku důvodnou.

Třetí žalobní námitka se týká požadavku na výsadbu popínavých rostlin u protihlukových stěn.

Ze správního spisu je zřejmé, že oba žalobci v prvoinstančním řízení ve stanovené lhůtě uplatnili námitku, v níž doporučili, aby stavební úřad mezi podmínky stavebního povolení zařadil podmínku následujícího znění: „Protihlukové stěny budou osázeny vhodnými místně původními popínavými rostlinami (např. pro severní strany lze doporučit břečťan popínavý).“

Ministerstvo v odůvodnění rozhodnutí uvedlo, že tento požadavek žalobců považuje za odůvodněný, a proto mu vyhovuje podmínkou č. 44. Tato podmínka zní: „Průhledné plochy protihlukových stěn budou pro zamezení nárazů ptáků oboustranně hustě polepeny, např. tenkými pásky o šířce cca 2 cm, či velkými vložkami, nebo budou osázeny vhodnými místně původními popínavými rostlinami“.

Žalobci v rozkladech upozorňovali, že citovanou podmínkou stavebního povolení ve skutečnosti jejich námitce plně vyhověno nebylo a z odůvodnění rozhodnutí pak nelze seznat, proč bylo jejich požadavku vyhověno toliko částečně.

Z žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministr se k této námitce uvedené v rozkladech žalobců nijak nevyjadřuje. I v tomto ohledu je proto jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazuje na to, že podmínka č. 44 stavebního povolení „je tak plně v souladu s podmínkami vydaného územního rozhodnutí, a to i v situaci, kdy doporučením žalobců bylo vyhověno pouze částečně“, je třeba poznamenat, že takové vyjádření se zcela míjí s žalobní argumentací.

Podstatou žalobní námitky není, že by vydané rozhodnutí bylo v tomto ohledu v nesouladu s územním rozhodnutím nebo jinými podklady obsaženými ve spise. Podstatou tohoto žalobního bodu je tvrzení, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s námitkou, která byla v průběhu správního řízení uplatněna. Účastníci řízení pochopitelně nemají nárok na to, aby byla do podmínek stavebního povolení zakomponována podmínka přesně v takovém znění, jak ji navrhnou. Pokud tak ovšem stavební úřad neučiní, musí odůvodnit, proč tak neučinil a uvést důvody, která stanovení takové podmínky brání. To koneckonců vyplývá již ze shora citovaného rozsudku Vrchního osudu v Praze. Je to ostatně zcela logické. Pokud by správní orgány takovou povinnost neměly, bylo by pro účastníky řízení zcela zbytečné, aby námitky ve správním řízení uplatňovali, pokud by je správní orgány mohly prostě ignorovat, aniž by byly povinny sdělit důvod, proč námitkám nebylo vyhověno. Z projektové dokumentace přitom nevyplývá, že by součástí navrhované stavby byly jen protihlukové stěny průhledné a že by tedy stanovenou podmínkou bylo námitce žalobců vyhověno v úplnosti. Proto bylo povinností ministra se námitkou žalobců uplatněnou v rozkladu řádně zabývat.

I třetí žalobní námitka je proto důvodná.

Čtvrtý žalobní bod se týká se absence výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. V tomto ohledu lze skutečně vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154, z něhož vyplývá, že rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Městský soud v Praze na závěry NSS obsažené v tomto rozsudku plně odkazuje a nevidí důvodu se od nich v projednávané věci jakkoli odchýlit.

Nelze v tomto směru přijmout argumentaci žalovaného uvedenou ve vyjádření k žalobě, že závěry uvedené v tomto rozsudku nelze aplikovat na projednávanou věc, neboť se vztahuje k rozhodnutí o umístění stavby, zatímco v daném případě jde o stavební povolení. Územní rozhodnutí vždy předchází vydání stavebnímu povolení. Má-li vydání výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí, je tím spíše zřejmé, že musí předcházet vydání stavebního povolení.

Rovněž nelze přijmout argumentaci, že by snad aplikovatelnosti citovaného judikátu na projednávanou věc bránila okolnost, že se vztahuje k předchozímu stavebnímu zákonu a nikoli k nyní účinnému zákonu č. 183/2006 Sb.

Pokud žalovaný uvádí ve vyjádření k podané žalobě, že shora předestřený právní názor vychází z nyní již zrušeného ust. § 126 zákona č. 50/1976 Sb. a § 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., je třeba konstatovat, že i v současnosti obsahuje platná právní úprava analogická ustanovení. Podle § 111 odst. 1 písm. d) nyní účinného stavebního zákona platí, že stavební úřad mj. přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány. I za současného právního stavu musí stavební úřad při svém rozhodování zohlednit stanoviska dotčených orgánů a musí rozhodnout jen s jejich souhlasem.

V nyní projednávaném případě vyplývá ze správního spisu zcela nepochybně, že již před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí žalobce a) výslovně upozornil na výskyt zvláště chráněných živočichů v místě stavby a na skutečnost, že u Krajského úřadu Zlínského kraje probíhá na základě žádosti stavebníka řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Z dokladů předložených žalobci soudu, konkrétně z biologického průzkumu zpracovaného na základě objednávky stavebníka, pak jednoznačně vyplývá, že zvláště chráněné druhy živočichů se v místě povolované stavby skutečně vyskytují.

Čtvrtý žalobní bod je proto důvodný.

Pátá žalobní námitka se týká opatření před nadměrným hlukem a stanoviska hygienické stanice k této otázce.

Podmínkou č. 19 územního rozhodnutí bylo stanoveno: „Součástí projektové dokumentace pro stavební povolení bude mimo jiné i podrobné posouzení vlivů hluku. Na základě výsledků budou navržena opatření k ochraně před nadměrným hlukem.“

Jako dotčený orgán se ve stavebním řízení vyjádřila Krajská hygienická stanice Zlínského kraje a vydala dne 16. 6. 2008 stanovisko čj. ZL 8959/215/2008-02. Ve vztahu k ochraně před hlukem jsou tímto stanoviskem uloženy tyto podmínky:

„3. V průběhu zkušebního provozu bude provedeno v denní i noční době v chráněném venkovním prostoru staveb pro bydlení (doporučené referenční měřicí body – Alexovice čp. 37, Alexovice samota, Zahnašovice čp. 101, Martinice čp. 111, Martinice ÚP 1) stanovených podle § 11 odst. 1, 4 přílohy č. 3 nařízení vlády ČR č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Měření hluku bude provedeno držitelem osvědčení o akreditaci nebo držitelem autorizace dle § 83c zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Výsledky tohoto měření budou předloženy Krajské hygienické stanici Zlínského kraje se sídlem ve Zlíně k posouzení.

4. Bude-li měřením hluku provedeným ve zkušebním provozu prokázáno nesplnění hygienických limitů hluku, stavebník provede dodatečná protihluková opatření pro uvedení zjištěného stavu do souladu s platnou legislativou (zvýšení protihlukových stěn, eventuálně individuální protihluková opatření na fasádách chráněných objektů, u kterých bude zjištěna úroveň z hlukové zátěže z dopravy nesplňující hygienické limity se zohledněním nejistoty měření a nebude možno realizovat dostatečnou ochranu chráněných venkovních prostor těchto staveb).“

Z odůvodnění tohoto stanoviska pak vyplývá, že stavebník předložil ve stavebním řízení hlukovou studii, podle níž v obci Alexovice ve výpočtovém bodě č. 14 leží vypočtené hodnoty v pásmu nejistoty výpočtu, a to v denní i noční době. V ostatních obcích budou splněny hlukové limity v denní i noční době.

Žalobci v námitkách v prvoinstančním řízení upozornili na to, že stanovisko hygienické stanice je problematické, neboť podle jejich názoru evidentně dochází k překračování hlukových limitů. V příloze současně zaslali expertizu Zdravotního ústavu se sídlem v Pardubicích, Východní pobočky, z níž vyplývá, že výsledné hodnoty hluku budou pravděpodobně o něco vyšší, než vyplývá z hlukové studie předložené stavebníkem, a budou tak překračovat hygienické limity.

Ministerstvo podmínkou č. 42 stavebního povolení uložilo stavebníkovi povinnost zajistit splnění podmínek ze stanoviska hygienické stanice ze dne 16. 6. 2008 a následně tyto podmínky doslovně přepsalo do podmínky č. 42 stavebního povolení. K námitce žalobců vztahující se k hlukové zátěži pak v odůvodnění rozhodnutí uvedlo, že této námitce bylo vyhověno stanovením podmínky č. 42 stavebního povolení.

V rozkladech pak žalobci namítali, že opsáním podmínek hygienické stanice do podmínek stavebního povolení nebyly vyřešeny nejasnosti závazného stanoviska hygienické stanice. Podle jejich názoru je v důsledku toho prvostupňové rozhodnutí ministerstva nepřezkoumatelné.

Ministr pak ve svém rozhodnutí k této námitce uvedl, že „problematika hluku byla řešena stanovením podmínek podle závazného stanoviska KHS, jehož obsah je ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu závazný pro výrokovou část předmětného rozhodnutí. Správní orgán ministerstva není oprávněn závazné stanovisko KHS přezkoumávat.“

I zde je tedy nutno konstatovat, že ministr měl postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu a požádat o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska nadřízený orgán hygienické stanice, tj. Ministerstvo zdravotnictví. Pokud tak neučinil, dopustil se vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

V tomto případě zcela zjevně námitky žalobců uvedené v rozkladu směřovaly proti obsahu závazného stanoviska hygienické stanice (zřetelně to vyplývá již z nadpisu části č. 4 rozkladů „rozpory závazného stanoviska KHS“). I ministr si zcela zjevně byl vědom toho, že žalobci v rozkladech zpochybňují správnost stanoviska hygienické stanice, když uvádí, že obsah závazného stanoviska je pro něj závazný a že není oprávněn toto stanovisko přezkoumávat.

I tento poslední žalobní bod je tedy důvodný.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobci měli se svými žalobami úspěch a náleží jim proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají u každého ze žalobců v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč. Jiné náklady řízení žalobci neuplatňovali a ze spisu nevyplynou.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném

případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u ě n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 14. prosince 2011

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu