



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) J. S. b) Hnutí DUHA Olomouc**, se sídlem Dolní nám. 38, Olomouc, oba zastoupeni JUDr. Karlem Sochořem, advokátem se sídlem Na Hradbách 2632/18, Ostrava, adresa pro doručování: Mánesova 13, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. HORNBAACH Immobilien HK s. r. o., se sídlem Chlumecká 2398, Praha 9, Horní Počernice, zastoupena JUDr. Martinem Kubánkem, advokátem se sídlem nám. Republiky 1079/1a, Praha 1, 2. J. S. a 3. V. K. o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2006, č. j. KUOK/66857/2006-2/500, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2008, č. j. 22 Ca 328/2006 - 72,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2008, č. j. 22 Ca 328/2006 - 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Společnost Sey Developement, a. s. podala dne 27. 6. 2003 u Magistrátu města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Obchodní centrum prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc - Rolsberská ulice“. Účastníkem územního řízení bylo velké množství osob (tzv. sousedů), mezi nimi i žalobce a) a osoba zúčastněná na řízení 2) a 3), dále též žalobce b) jakožto občanské sdružení zastupující zájmy ochrany přírody a krajiny. Správní orgán I. stupně

vydal dne 14. 10. 2003 územní rozhodnutí, kterým povolil umístění stavby v území při stanovení podmínek, jež je nezbytné dodržet. Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání, o němž rozhodl Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „stěžovatel“) tak, že jej zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Rozhodnutí stěžovatele však bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 10. 2005, č. j. 22 Ca 175/2004 - 55, pro vady řízení. Stěžovatel tak byl následně nucen zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně a celé řízení se ocitlo opět na samém počátku.

[2] Správní orgán I. stupně pokračoval v územním řízení, přičemž došlo ke změně v osobě žadatele (na místo společnosti Sey Development, a. s. nastoupila společnost HORNBAACH Immobilien HK s. r. o.) a k dílčí změně v projektové dokumentaci. Správní orgán I. stupně opět žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby vyhověl, tentokrát rozhodnutím ze dne 18. 4. 2006, č. j. ÚSO/958/2003/Voj. Rozhodnutí bylo napadeno odvoláními některých účastníků řízení, která však byla všechna rozhodnutím stěžovatele ze dne 29. 6. 2006, č. j. KUOK/66857/2006-2/500, zamítnuta a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

[3] Krajský soud v Ostravě zrušil rozhodnutí stěžovatele k žalobě žalobců a) a b), a to rozsudkem ze dne 10. 4. 2008, č. j. 22 Ca 328/2006 - 72. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že je nepochybně pravda, že Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje vydala jakožto dotčený orgán státní správy na úseku ochrany před hlukem kladné stanovisko k zamýšlené stavbě, a to jak v průběhu původního územního řízení, tak i následně po zrušení původního územního rozhodnutí v rámci pokračujícího územního řízení. Dále dal za pravdu stěžovateli, že není oprávněn zkoumat zákonnost souhlasů udělených dotčenými orgány státní správy, nýbrž je pouze povinen koordinovat jednotlivá stanoviska, popř. pokusit se o dosažení souladu mezi dotčenými orgány státní správy. Stěžovatel však pochybil, pokud se řádně nezabýval námitkou žalobce a), který uplatnil zcela konkrétní výhrady proti hlukové studii a předložil důkazy zpochybňující výpočet výhledových hodnot hluku. Stěžovatel se však v odůvodnění svého rozhodnutí s touto námitkou nijak nevypořádal. Stěžovatel si měl opatřit před rozhodnutím o námitce žalobce a) stanovisko dotčeného orgánu státní správy, do jehož působnosti patří svým charakterem námitka žalobce a), v tomto případě tedy krajské hygienické stanice. Nelze přehlédnout skutečnost, že krajská hygienická stanice sama přípisem ze dne 1. 6. 2006 požádala stěžovatele o doplnění projektové dokumentace pro územní řízení o aktuální sčítání dopravy, měření hluku z dopravy a novou hlukovou studii, jelikož od doby zpracování těchto podkladů, které měla krajská hygienická stanice k dispozici, uplynula již dlouhá doba. Krajský soud odmítl názor stěžovatele, že s ohledem na zásadu koncentrace, uplatňující se v územním řízení, nebylo možno akceptovat tento požadavek krajské hygienické stanice, neboť byl uplatněn teprve ve stádiu odvolacího řízení. Stěžovatel však rozhodl o námitce žalobce a) týkající se hlukové studie pouze na podkladě dříve uděleného kladného stanoviska krajské hygienické stanice (ve stádiu řízení v I. stupni), věcně se s ní nevypořádal. Tímto došlo k podstatnému porušení procesních práv žalobce a) a základních zásad správního řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí je současně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud dle stěžovatele chybně posoudil otázku účastnictví žalobce b), neboť dle zákona o ochraně přírody a krajiny může být účastníkem řízení občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, jestliže jsou v daném řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tak tomu však v tomto případě nebylo. Správní orgán I. stupně i stěžovatel sice jednali s žalobcem b) jako s účastníkem řízení, z toho však nelze dovodit, že by mu náleželo postavení účastníka řízení. Stěžovatel uvádí, že je zřejmé, že s žalobcem b) nemělo být vůbec jednáno jako s účastníkem řízení.

[5] Dle názoru stěžovatele učinil soud chybný závěr, pokud jde o námitku ochrany před hlukem a souvisejícího vyjádření krajské hygienické stanice. Žalobce a) směřoval svoji námitku proti obsahu a závěrům hlukové studie, která však nebyla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, nýbrž pro vydání stanoviska dotčeného orgánu státní správy. Správní orgán I. stupně ani stěžovatel při rozhodování o žádosti o vydání územního rozhodnutí k hlukové studii nepřihlíželi, neboť rozhodující bylo kladné stanovisko krajské hygienické stanice. V tomto směru pak byla námitka žalobce a) řádně vypořádána. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že měl přihlídnout k požadavku krajské hygienické stanice ohledně aktualizace dodaných podkladů, neboť byl vznesen až po vydání rozhodnutí (přesněji v odvolacím řízení). Krajská hygienická stanice překročila přednesením tohoto požadavku svoji pravomoc, proto se nemusel stěžovatel tímto jejím přípisem zabývat.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalobců a osoby zúčastněné na řízení

[6] Žalobce a) se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 18. 6. 2008, v němž uvedl, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu (§ 3 odst. 4 starého správního řádu). Jestliže podklady, z nichž vycházela krajská hygienická stanice při vydání stanoviska, byly zastaralé, nelze stanovisko považovat za akt, jenž by vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Správní orgán I. stupně ani stěžovatel se nikterak nevypořádali s námitkou žalobce a) ohledně nesrovnalostí v hlukové studii a jejího zastarání. Obsahem vznesené námítky došlo k založení pochybností o správnosti posouzení skutečného stavu věci, a správní orgán I. stupně byl proto povinen vyžádat si vyjádření dotčeného orgánu státní správy. Správní orgán I. stupně i stěžovatel se však slepě řídili stanoviskem krajské hygienické stanice, ačkoliv bylo pravděpodobné, že nevychází ze správných údajů. Tvrzení stěžovatele, že krajská hygienická stanice nebyla oprávněna požadovat v odvolacím řízení doplnění podkladů, není na místě, neboť samotný správní orgán I. stupně (resp. stěžovatel) se měl obrátit na krajskou hygienickou stanici s žádostí o odborné vyjádření. Správní orgány však tuto svoji povinnost zanedbaly a dovolily umístit do území stavbu, jejíž dopady na hlukovou zátěž v oblasti nejsou známy.

[7] Žalobce b) se ke kasační stížnosti vyjádřil taktéž podáním ze dne 18. 6. 2008. Vyvrací názor stěžovatele, že v předmětném územním řízení nebyly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Tyto zájmy dotčeny byly, neboť realizace zvažované stavby by si vyžádala pokácení dřevin rostoucích mimo les. Povolení ke kácení dřevin vydal Magistrát města Olomouce dne 10. 6. 2005, č. j. ŽP/4074/05-ČÍ, a je uvedeno

v podmínkách územního rozhodnutí na jeho straně č. 33. I kdyby nebyly územním řízením dotčeny zájmy přírody a krajiny, měl správní orgán I. stupně i stěžovatel možnost vyloučit žalobce b) z okruhu účastníků řízení.

[8] Osoba zúčastněná na řízení 1), tedy žadatel o vydání územního rozhodnutí HORNBACH Immobilien HK s. r. o., se ve věci vyjádřila podáními ze dne 25. 6. 2008 a 8. 9. 2008, v nichž upozorňuje na skutečnost, že krajský soud chybně posoudil podmínky ochrany před hlukem, neboť oblast byla před vybudováním obchodního centra intenzivně využívána a výstavbou centra byla vybudována i moderní dopravní infrastruktura. Stavba centra je spojena taktéž s odstraněním zásadního zdroje znečištění složek životního prostředí a hluku. K prvnímu bodu osoba zúčastněná na řízení 1) uvádí, že ani před výstavbou obchodního centra nebylo území klidnou lokalitou, neboť jí projížděl zvýšený počet nákladních automobilů a autobusů směřujících do mycí linky pro nákladní automobily umístěné v této oblasti. V souvislosti s výstavbou centra bylo zamezeno negativním vlivům na obyvatelstvo postavením moderního dopravního a komunikačního systému, a to včetně světelné signalizace, kruhových objezdů a zkvalitnění povrchu vozovky. K druhému bodu dodává, že podnikla několik kroků k celkovému zlepšení vlivů na okolní krajinu, jako je demontáž staré myčky nákladních vozů, čímž došlo k zamezení průsakům vody do půdy. Tímto byly sníženy nejen emise do půdy, ale i počet nákladních automobilů, které znečišťovaly ovzduší a obtěžovaly okolí svým hlukem.

IV.

Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele ohledně účastenství žalobce b) (IV/1), poté námitkou směřující proti právnímu názoru krajského soudu, dle něhož je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné a správní řízení bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (IV/2).

[10] Kasační stížnost je důvodná toliko v námitce stěžovatele ohledně účastenství žalobce b), v meritu věci je však nedůvodná.

IV/1

Otázka účastenství žalobce b) na řízení

a)

[11] Nejvyšší správní soud ze správního spisu I zjistil, že správní orgán I. stupně oznámil žalobci b), tedy Hnutí DUHA Olomouc, zahájení územního řízení v souladu s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, sdělením ze dne 30. 6. 2003 (č. l. 77). Zároveň žalobci b) sdělil, že se může písemným oznámením podaným do 4. 7. 2003 přihlásit do územního řízení jako účastník, to ovšem za předpokladu, že budou splněny i další předpoklady účastenství občanských sdružení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní orgán I. stupně na závěr oznámení uvedl, že pokud bude následně po podrobnějším prostudování dokumentace a vyjádření orgánu ochrany přírody zjištěno, že nejsou řízením dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, pročez nebudou splněny podmínky účastenství žalobce b) v řízení, bude o této skutečnosti včas zpraven.

[12] Žalobce b) oznámil dne 2. 7. 2003 správnímu orgánu I. stupně, že vstupuje do územního řízení jako jeho účastník (č. l. 78), což vzal správní orgán I. stupně na vědomí, o čemž svědčí přípis ze dne 14. 7. 2003 (č. l. 79). Magistrát města Olomouce, odbor životního prostředí, ve vyjádření k územnímu řízení ze dne 16. 7. 2003, č. j. ŽP/7520/03/Ha,Pu,Ga,Ku (č. l. 90), uvedl, že pokud budou respektovány platné předpisy na úseku ochrany přírody, nemá k realizaci záměru žádné námitky. Dále sdělil, že při kácení stromů je nutno postupovat dle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny a získat rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les před vydáním stavebního povolení. Totéž upozornění obsahuje i stanovisko Magistrátu města Olomouce, odboru životního prostředí, oddělení péče o městskou zeleň, ze dne 16. 7. 2003, č. j. ŽP/7520/03/Št. Námitky žalobce b) byly doručeny správnímu orgánu I. stupně dne 22. 9. 2003 a bylo o nich negativně rozhodnuto územním rozhodnutím. Žalobce b) podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které stěžovatel projednal a zamítl jej, přičemž se žalobcem b) jednal bez jakýchkoliv pochyb jako s účastníkem řízení. Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele svým prvním rozsudkem ze dne 13. 10. 2005, č. j. 22 Ca 175/2004 - 55, mj. s ohledem na žalobní body uplatněné žalobcem b).

[13] Ve fázi znovuprojednání žádosti o vydání územního rozhodnutí vydal Magistrát města Olomouce, odbor životního prostředí, vyjádření k územnímu řízení ze dne 16. 1. 2006, č. j. SmOl/ŽP/55/144/2006/No, Ha, Han, Pol (č. l. 19 správního spisu II), v němž z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny uvedl, že v případě kácení dřevin je nutno postupovat dle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny a před vydáním stavebního povolení doložit rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les. Taktéž stanovisko ohledně péče o městskou zeleň ze dne 10. 1. 2006 (č. l. 33 správního spisu II) obsahuje upozornění na nutnost dodržovat zákon o ochraně přírody a krajiny, požádat o vydání povolení ke kácení dřevin. Žalobce b) opět uplatnil námitky (č. l. 138 správního spisu II), kterým správní orgán I. stupně vydaným územním rozhodnutím nevyhověl. Žalobce b) podal odvolání, o němž rozhodl stěžovatel, který na straně 7 svého rozhodnutí uvedl: *„postavení účastníka řízení přísluší v souladu s ust. § 34 odst. 3 stavebního zákona rovněž Hnutí DUHA, místní skupině Olomouc. Podaná odvolání jsou tedy odvoláními řádnými.“* Odvolání žalobce b) však bylo po věcné stránce zamítnuto. Krajský soud rozsudkem, který je předmětem této kasační stížnosti, zrušil rozhodnutí stěžovatele k žalobnímu bodu, který byl shodně uplatněn žalobcem a) i žalobcem b).

[14] Územní rozhodnutí v porovnání s původním územním rozhodnutím z 14. 10. 2003 již neobsahuje v podmínkách povinnost předložit do vydání stavebního rozhodnutí povolení ke kácení dřevin, neboť žadatel o územní rozhodnutí tak učinil již v průběhu znovuprojednání návrhu na vydání územního rozhodnutí. Rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les bylo vydáno Magistrátem města Olomouce, odborem životního prostředí, oddělením péče o krajinu a zemědělství, dne 10. 6. 2005 pod č. j. ŽP/4074/05-Čí (č. l. 15 správního spisu II), přičemž účastníkem tohoto samostatného správního řízení byl žalobce b).

b)

[15] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené shledal, že stěžovatel popírá kasační námitkou závěr, který sám ve svém rozhodnutí učinil. Bylo odpovědností správního orgánu, aby správně určil okruh účastníků správního řízení, a to v součinnosti

s navrhovatelem, který je povinen v návrhu na vydání územního rozhodnutí uvést seznam všech známých účastníků územního řízení [§ 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. Pokud jde o účastenství občanských sdružení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, je povinností stavebního úřadu, aby je informoval o zahájených územních řízeních. Je pouze na vůli těchto sdružení, zda se k řízení připojí jako jeho účastníci, či nikoliv. Správní orgán I. stupně i stěžovatel jednali s žalobcem b) jako s účastníkem územního řízení, přičemž ve spise neexistuje žádné sdělení adresované žalobci b), že by v územním řízení nebyly dotčeny zájmy přírody a krajiny, a nepřislušelo mu tak postavení účastníka řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118 (č. 825/2006 Sb. NSS, všechny citované rozsudky jsou přístupné na www.nssoud.cz), judikoval, že účast občanských sdružení ve správních řízeních nelze extenzivním výkladem rozšiřovat na řízení dotýkajících se ochrany jiných složek životního prostředí než je příroda a krajina ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud dále uvedl, že osoba, s kterou správní orgán jednal jako s účastníkem řízení, se pouze z tohoto důvodu účastníkem řízení nestává. Pokud osoba, která ve skutečnosti účastníkem řízení být nemohla, podala odvolání, muselo být takové odvolání zamítnuto jako nepřipustné ve smyslu § 60 starého správního řádu. Starý správní řád neukládal správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí o tom, že občanské sdružení není účastníkem řízení.

[16] Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může dle § 65 odst. 1 s. ř. s. podat osoba, která tvrdí, že byla zkrácena na svých právech přímo rozhodnutím správního orgánu nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Dle judikatury NSS nenáleží občanským sdružením, která jsou účastníkem řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, hmotná práva, nýbrž toliko práva procesní (viz rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67, č. 379/2004 Sb. NSS). Jejich aktivní legitimace může být založena jen podle § 65 odst. 2 s. ř. s., dle něhož může podat žalobu také účastník správního řízení, který není legitimován dle odst. 1, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. svědčí pouze účastníkovi správního řízení, přičemž dle judikatury NSS (rozsudek ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002, č. 162/2004 Sb. NSS) je nezbytné posuzovat tuto skutečnost materiálně, nikoliv tedy dle toho, s kým správní orgán ve správním řízení fakticky jednal jako s účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud se tak pro posouzení aktivní žalobní legitimace žalobce b) musí zabývat otázkou, zda žalobci b) náleželo postavení účastníka územního řízení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 34 odst. 3 větou druhou zákona č. 50/1976, o územním řízení a stavebním řádu (stavební zákon).

[17] Ze správního spisu, jak byl konstatován zdejším soudem výše (viz body [11] a [13]), vyplývá, že se stavební záměr posuzovaný v územním řízení dotýká zájmů ochrany přírody a krajiny pouze, pokud jde o kácení dřevin nacházejících se na pozemcích, jež mají být stavbou dotčeny. Dřeviny rostoucí mimo les mohou být pokáceny jen na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody vydaného dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny. V daném případě předmětné rozhodnutí vydáno bylo, a to v samostatném správním řízení, jehož účastníkem byl též žalobce b). Jedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím přímo zakládají práva, nemá nesamostatnou, podmíněnou, dočasnou či předběžnou povahu, a může být tedy předmětem soudního

přezkumu (k tomu srovnej rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51). Na této skutečnosti nic nemění ani okolnost, že povolení bylo vydáno pod podmínkou, že lze s kácením začít až po nabytí právní moci stavebního povolení na výstavbu obchodního centra. Tato podmínka nijak neovlivňuje po obsahové stránce rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin, má pouze za cíl zajistit, aby nedošlo k pokácení dřevin, aniž by bylo jisté, že samotný projekt může být realizován na základě pravomocného stavebního povolení. Lze tedy uzavřít, že jediný zájem ochrany přírody a krajiny, který mohl být dotčen umístěním obchodního centra do území, byl předmětem samostatného řízení, jehož výsledek (rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin) není podkladovým rozhodnutím územního rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Z toho vyplývá, že se předmětné územní řízení nedotýkalo zájmů ochrany přírody a krajiny, a tudíž nejsou splněny zákonné podmínky pro účastenství žalobce b) dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v územním řízení.

[18] Na základě výše uvedeného je jednoznačné, že žalobce b) nebyl legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí stěžovatele dle § 65 odst. 1 ani odst. 2 s. ř. s. Krajský soud měl proto žalobu žalobce b) odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (obdobně rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007 - 98). Pokud by krajský soud postupoval v souladu se zákonem, byl by výrok ohledně žaloby žalobce b) odlišný. Dle konstantní judikatury NSS (viz rozsudek ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004 - 59) se tedy jedná o vadu, která má vliv na zákonnost rozhodnutí, proto k ní Nejvyšší správní soud musel přihlédnout z úřední povinnosti na základě § 109 odst. 3 s. ř. s. Jelikož však krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele i k námitkám žalobce a), který k podání žaloby aktivně legitimovaný byl, může Nejvyšší správní soud dále posoudit další námitky stěžovatele.

IV/2

Posouzení hlukové zátěže správním orgánem I. stupně a stěžovatelem

[19] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkami stěžovatele, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy otázkou správnosti posouzení právní otázky krajským soudem ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, spočívající v nedostatku důvodů pro zamítnutí námítky žalobce a) týkající se chyb ve zpracované hlukové studii, a vadami územního řízení.

a)

[20] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce a) namítal zvýšení hladiny akustického tlaku nad zákonný limit již od samého počátku (viz námitky ze dne 22. 9. 2003, č. l. 190 - 192 správního spisu I). Počínaje odvoláním proti původnímu územnímu rozhodnutí vyvrací též správnost údajů obsažených v hlukové studii, která byla podkladem pro vydání kladného stanoviska krajské hygienické stanice (viz odvolání ze dne 18. 11. 2003, č. l. 271 správního spisu I, které podepřel stanoviskem k hlukové studii vypracovaným dne 12. 11. 2003 společností SON servis spol. s r. o. a dokladem o úředním měření č. 385/03 ze dne 10. 11. 2003). V námitkách při znovuprojednání návrhu na vydání územního rozhodnutí ze dne 14. 3. 2006 žalobce a) uvádí, že v hlukové studii se vyskytuje mnoho chyb, jako je nesprávný počet vozidel na komunikacích, když v úseku několika set metrů se „ztrácí“ několik tisíc vozidel, dále měření akustického tlaku provedené v roce 2003 a 2004 jednoznačně prokázala, že jsou překročeny zákonné limity (č. l. 119f správního

spisu II). Studie předložená k územnímu řízení udává hodnotu akustického tlaku v jednom konkrétním bodě 68,8 dB, při úředním měření č. 273a/04 byla v tomtéž bodě naměřena již hodnota 73,7 dB. Žalobce a) spolu s náitkami předložil též doklad o úředním měření č. 273a/04 ze dne 6. 12. 2004, vypracovaný společností SON servis spol. s r. o. (č. l. 121 správního spisu II) a znalecký posudek vypracovaný Ing. D. v dubnu 2005 o hodnocení hlukové a rozptylové studie (č. l. 120 správního spisu II). Předmětem tohoto znaleckého posudku je hodnocení hlukové studie vypracované Ing. S. pro společnost ALFAPROJEKT, Olomouc 07/2003, která byla předložena v územním řízení jako podklad pro posouzení záměru krajskou hygienickou stanicí. Znalec vytýká hlukové studii, že nezohledňuje změnu dopravní situace vlivem přírůstků provozu vozidel zákazníků a dodavatelů, ale srovnává stávající stav s případnou novou dopravní situací v důsledku jiných staveb. Hluková studie má dospívat k chybnému závěru, že po realizaci obchodního centra dojde ke zlepšení situace zatížení hlukem, neboť tento závěr není založen na reálných předpokladech. Již v současné době je hluková zátěž nadlimitní, přičemž hodnoty akustického tlaku se po uvedení stavby do provozu ještě zhorší.

[21] Správní orgán I. stupně se s těmito náitkami žalobce a) vypořádal na straně 43 - 44 a 31 - 32 svého rozhodnutí. Uvedl, že zvýšení hluku jako důsledek stavby bylo posuzováno v hlukové studii, z níž vycházela krajská hygienická stanice i správní orgán I. stupně, přičemž tato studie zohledňuje vlastní stavbu obchodního centra, parkoviště, nové řešení křižovatek, brzdění a rozjezdy vozidel, projíždění zákazníků kolem nemovitostí, provoz depa autobusů atd. Hluková studie byla zpracována autorizovaným inženýrem pro dopravní stavby, měření hladiny akustického tlaku bylo provedeno akreditovanou zkušební laboratoří. Hodnocení hlukové studie náleží krajské hygienické stanici, která je dotčeným orgánem státní správy a která vydala souhlas se záměrem předloženým k územnímu řízení. Správní orgán I. stupně je tímto stanoviskem vázán, nemůže rozhodnout v rozporu se stanoviskem, a proto nemohl návrh na vydání územního rozhodnutí zamítnout s ohledem na hodnoty akustického tlaku. Dále v odůvodnění uvedl, že sám nehodnotil počet vozidel na komunikacích uvedený v hlukové studii. Jak je ze studie patrné, hluková studie vycházela, pokud jde o intenzitu dopravy, z expertního materiálu „Dopravně-inženýrské posouzení napojení obchodního areálu ČSAD, příloha k Dopravně urbanistické studii, DHV CR 2002“. Citovaný materiál stanovil intenzitu dopravy pro stávající stav, pro období po realizaci obchodního centra včetně souvisejících staveb, rovněž výhledovou situaci po zohlednění zatím neexistujících komunikací. Hluková studie byla plně použitelná pro účely územního řízení, což stvrdil ve svém dřívějším rozhodnutí ze dne 13. 10. 2005 (viz bod [1] výše) i krajský soud, který původní územní rozhodnutí nezrušil kvůli nedostatkům hlukové studie. Žádný z dotčených orgánů státní správy nepožadoval aktualizaci hlukové studie. Na závěr správní orgán I. stupně uvedl, že ani žalobcem a) předložený znalecký posudek neobsahuje jednoznačný závěr („hodnoty koncentrací některých znečišťujících látek - zejména oxidu dusíku - se podle odborného odhadu mohou blížit imisním limitům. Není vyloučeno místní překračování některých charakteristik v blízkosti exponované křižovatky Tovární - Lipenská - Rolsberská - Hodolanská“), a proto náitku zamítl.

[22] Žalobce a) v odvolání (č. l. 157 správního spisu II) zopakoval své náitky směřující vůči hlukové studii (ztráta vozidel, rozdíl mezi vypočtenou hladinou akustického tlaku v hlukové studii a naměřenou hladinou dle dokladu o úředním měření č. 273a/04).

V hlukové studii se dle žalobce a) uvádí, že vypočtená hladina hluku má být vyšší než hodnota naměřená, v tomto případě je tomu však naopak, což zpochybňuje správnost hlukové studie. Součástí správního spisu nejsou dva dodatky k hlukové studii, ani vyjádření národní referenční laboratoře pro hluk a vibrace a další materiály ohledně hlukové studie. Krajská hygienická stanice tak neměla k dispozici kompletní dokumentaci pro vydání svého souhlasu, proto je potřeba považovat její souhlas za bezcenný, navíc z něho není jasné, zda se vyjadřuje k územnímu nebo stavebnímu řízení (přípis z ledna 2006). Ani účastníci řízení se nemohli s těmito dokumenty seznámit. Z toho vyplývá, že v územním řízení došlo k porušení zásady materiální pravdy, jakož i práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§§ 32 a 33 starého správního řádu).

[23] Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl, že vyhláška č. 132/1997 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, nevyžaduje předložení hlukové studie v územním řízení, není tedy podkladem územního rozhodnutí. Hluková studie byla podkladem pro vydání stanoviska krajské hygienické stanice a teprve toto stanovisko se stalo podkladem územního rozhodnutí. Studie navíc byla v předchozím řízení přezkoumána v souvislosti s přezkoumáním stanoviska krajské hygienické stanice. Požadavek na aktualizaci hlukové studie by musel vzejít od krajské hygienické stanice v průběhu prvoinstančního řízení, což se však nestalo. Znalecký posudek, kterým se zpochybňuje správnost studie, mohl být účinně uplatněn pouze ve vztahu k zákonnosti stanoviska krajské hygienické stanice u jejího nadřízeného orgánu, k čemuž také nedošlo. S ohledem na kladné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví nedojde ke zvýšení hlukové zátěže. Ze souhlasu krajské hygienické stanice taktéž nelze dovodit, že by jej udělovala pro stavební řízení, nikoliv územní řízení.

b)

[24] Nejvyšší správní soud považuje za účelné vyjasnit nejprve postavení účastníků územního řízení (tzv. sousedů) a dotčených orgánů státní správy. Účastníkem územního řízení jsou dle § 34 odst. 1 stavebního zákona osoby, které mohou být stavebním záměrem přímo dotčeny na svém vlastnickém či jiném právu k nemovitosti (tzv. sousedé, k tomuto pojmu více viz rozsudek NSS ve věci „*Distribuční centrum Kaufland*“ ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 48, č. 1641/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dále judikoval, že pokud je účastenství určité osoby založeno v důsledku možnosti dotčení jejích práv, může uplatňovat v územním řízení pouze takové námitky a připomínky, které se týkají těchto práv, nemůže si osvojovat cizí námitky (viz rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83). Žalobce a) opíral již od samého počátku své účastenství v řízení o zasažení svého vlastnického práva k nemovitosti mj. nárůstem hluku spojeným s provozem obchodního centra, zejména v důsledku nárůstu dopravy v jeho okolí. Byl tedy oprávněn oslovovat si námitky týkající se vlivu stavby a s ní souvisejícího silničního provozu na hlukovou zátěž, a to přesto, že zájmy na ochraně obyvatel před hlukem hájila v tomto řízení krajská hygienická stanice jakožto dotčený orgán státní správy.

[25] Dle § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), byl stavební úřad povinen posoudit návrh na vydání územního rozhodnutí z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků, posoudit, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a

technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jinému orgánu. Případ, kdy posouzení přísluší jinému orgánu, upravuje např. § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

[26] Cit. § 37 odst. 2 starého stavebního zákona tedy vycházel z teze, že stavební úřad disponuje odbornou znalostí pouze v části výše uvedených hledisek. Zbylou škálu odborných kompetencí představují dotčené orgány státní správy, které stavební úřad doplňují. Nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zauímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který územní řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán (§ 126 stavebního zákona), neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli „koordinátora“ a jeho úlohou je zajistit soulad mezi jednotlivými stanovisky (§ 37 odst. 3 starého stavebního zákona). Cílem popsaneho systému vztahů stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy je zajistit komplexní posouzení návrhu na vydání územního rozhodnutí.

[27] Dle judikatury NSS nepředstavuje rozhodnutí stavebního úřadu o námitkách samostatné rozhodnutí, je závislé na předešlém výroku o umístění stavby v území, který je rozhodnutím o hmotném právu žadatele o vydání územního rozhodnutí. Žalobou lze z těchto důvodů napadnout jen výrok samotného územního rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí o námitkách. S jednotlivými námitkami se musí stavební úřad vypořádat v odůvodnění územního rozhodnutí, přičemž pokud tak neučiní v dostatečném rozsahu, zatíží své rozhodnutí vadou. Nelze však hovořit o nepřezkoumatelnosti územního rozhodnutí, neboť ta se může vztahovat pouze k hlavnímu výroku a spočívá buď v nesrozumitelnosti, anebo nedostatku důvodů (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 - 37, č. 640/2005 Sb. NSS). V souvislosti s nedostatkem odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti, ale o jiné vadě rozhodnutí. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku hovoří v první řadě o vadě řízení spočívající ve zkrácení žalobce a) na jeho právech, současně i o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ze stejného důvodu (v posléze uvedeném se tedy krajský soud mylí). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stěžovatele je nutno posuzovat jako jeden celek, z něhož vyplývá, že námitce žalobce a) týkající se hlukové studie nebylo vyhověno, neboť hluková studie nebyla podkladem územního řízení a krajská hygienická stanice se k záměru vyjádřila kladně. Ani znalecký posudek předložený žalobcem a) podle obou správních orgánů jednoznačně nevyvrací správnost hlukové studie. Důvody pro rozhodnutí o námitce jsou tedy přdestřeny jasně a srozumitelně.

[28] Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že souhlas krajské hygienické stanice se záměrem byl vydán v původním územním řízení dne 14. 8. 2003, č. j. 2003/2107/611 (č. 1. 83 správního spisu I), a přípisem ze dne 16. 1. 2006, č. j. 2006/41/611 (č. 1. 18 správního spisu II), byl podržen v platnosti i pro pokračující územní řízení. Lhůta pro uplatnění námitek v pokračujícím územním řízení byla stanovena do 15. 3. 2006, žalobce a) podal námitky až poslední den této lhůty. Z toho zcela nepochybně vyplývá, že krajská

hygienická stanice se vyjadřovala ke stavebnímu záměru toliko na základě projektové dokumentace včetně hlukové studie Ing. S. - ALFAPROJEKT, a Protokolu o zkoušce č. H 241/03, vypracovaného dne 22. 7. 2003 společností OKD, DPB, a. s. Hluková studie včetně protokolu o zkoušce jsou podklady územního řízení, neboť dle § 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, musí být k návrhu na vydání územního rozhodnutí přiloženy doklady týkající se vlivu stavby na zdraví a životní prostředí. Není tedy pravda, že podkladem územního řízení byl až souhlas dotčeného orgánu státní správy. Krajská hygienická stanice se však v uděleném souhlasu nikterak nevyjadřovala k námitkám účastníků územního řízení, které se dotýkaly otázek ochrany veřejného zdraví (před hlukem).

[29] Svojí povahou se v případě námítky žalobce a) ohledně hlukové studie jedná o námitku, o níž má pravomoc rozhodnout stavební úřad, neboť spadá do oblasti působnosti stavebního úřadu či dotčených orgánů státní správy (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 - 52, č. 1602/2008 Sb. NSS, na s. 607). V tomto případě jde o námitku z oblasti působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví (krajské hygienické stanice), o níž lze rozhodnout jen v součinnosti s tímto dotčeným orgánem státní správy, od něhož si měl správní orgán I. stupně vyžádat stanovisko k námitce žalobce a). Je tomu tak zejména za situace, kdy souhlas vydaný krajskou hygienickou stanicí nijak nereaguje na námitku žalobce a); ostatně z hlediska chronologického reagovat ani nemůže. Krajská hygienická stanice totiž neměla při udělení souhlasu se stavebním záměrem k dispozici dokumenty, které žalobce a) předložil v územním řízení (znalecký posudek, protokol o úředním měření). Ze spisu sice vyplývá, že žalobce a) dal podnět Ministerstvu zdravotnictví k přezkoumání souhlasu vydaného krajskou hygienickou stanicí (č. l. 337 správního spisu I), spis však již neobsahuje dokument, z něhož by bylo patrné, k jakému závěru Ministerstvo zdravotnictví dospělo a z jakých hledisek souhlas krajské hygienické stanice přezkoumalo [tedy zejména zda poskytuje odpověď na všechny námitky uplatněné žalobcem a) v územním řízení, a může tak být považováno za dostatečný odborný podklad pro rozhodnutí o námitkách]. Závěr stěžovatele, prezentovaný v jeho rozhodnutí, totiž že stanovisko bylo přezkoumáno a shledáno jako správné, pak tedy nemá oporu ve spise.

[30] V žádném případě nelze aprobovat právní názor stěžovatele, který je patrný z jeho procesního postupu. Rozhodnutí o námitkách žalobce a), které náleží do věcné působnosti dotčeného orgánu státní správy (krajské hygienické stanice), nelze opřít toliko o konstatování, že tento dotčený orgán státní správy vydal souhlas s umístěním stavby dle projektové dokumentace, aniž by uvedený orgán zároveň vydal odborné stanovisko ve věci námitek žalobce a). Stěžovatel samozřejmě není kvalifikován k posouzení dopadů stavby na hladinu hluku v okolí, zachází však se souhlasem krajské hygienické stanice jako s bariérou, která již *a priori* vylučuje úspěch jakékoliv námítky týkající se hluku. Obsah uděleného souhlasu však neposkytuje dostatečnou odbornou oporu pro takový postup. Projednání námitek a rozhodnutí o nich je v podání stěžovatele toliko formální záležitostí, neboť nevychází z posouzení merita věci. Námitky podané v územním řízení musí být projednány a důkladně zváženy po věcné stránce, jiný postup znamená odepření efektivní ochrany práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, což je v bytostném rozporu s § 3 odst. 1 starého správního řádu, který se na věc aplikuje s ohledem na § 179 odst. 1 větu druhou zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

[31] Územní rozhodnutí taktéž postrádá odborné vypořádání se s dokumenty, které předložil žalobce a) a jež vyvracejí závěry hlukové studie. Dle § 59 odst. 1 starého správního řádu byl stěžovatel povinen přezkoumat odvolání v celém rozsahu, přitom nebyl vázán důvody uplatněnými žalobcem a) v odvolání. Přesto byl stěžovatel povinen vypořádat se se všemi námitkami žalobce a) a navrhovanými důkazy (§ 59 odst. 1 starého správního řádu, shodně Ondruš, R. *Správní řád. Komentář*, LINDE, Praha 2003, s. 509), což však neučinil, neboť ve vztahu k předloženému znaleckému posudku pouze uvedl, že není jednoznačný, pokud jde o změnu rozptylových podmínek. Těžištěm posudku je totiž i hluková situace, navíc závěr této části vyznívá zcela jednoznačně, k čemuž se však stěžovatel nijak nevyjádřil. Správní orgán I. stupně zcela správně v odůvodnění svého rozhodnutí uvádí, že v jeho působnosti nejsou otázky ochrany veřejného zdraví. O to více je pak zarážející, že rozhodl o námitce žalobce a) právě z této oblasti, aniž by si vyžádal stanovisko krajské hygienické stanice, které by bylo odborným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu o námitkách.

[32] Stěžovatel, resp. správní orgán I. stupně, tedy porušil § 126 a § 37 odst. 2 starého stavebního zákona, zkrátil žalobce a) na jeho procesních právech a zatížil své řízení vadou. Jelikož námitka žalobce a) je svým obsahem námitkou zásadní, jejíž posouzení může mít vliv na zákonnost samotného územního rozhodnutí (tj. hlavního výroku o umístění stavby v území), postupoval krajský soud zcela v souladu se zákonem, když rozhodnutí stěžovatele zrušil pro vadu řízení. Tato námitka stěžovatele proto není důvodná.

c)

[33] Poslední otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval, je posouzení, zda byl stěžovatel povinen přihlídnout ke sdělení krajské hygienické stanice ze dne 1. 6. 2006, č. j. 2006/41/611 (č. l. 174 správního spisu II), kterým požadovala doplnění projektové dokumentace pro územní řízení o aktuální sčítání dopravy, aktuální měření hluku z dopravy a hlukovou studii, které bylo učiněno až během odvolacího řízení vedeného stěžovatelem. Postavením dotčených orgánů státní správy v územním řízení se soud zabýval v bodě [25] a násl. shora. Na dotčené orgány nelze vztáhnout pravidla uplatňující se vůči účastníkům řízení, např. zásadu koncentrace. Ba naopak, stanoviska vydaná dotčenými orgány státní správy mohou být přezkoumána jejich nadřízenými orgány a výsledek tohoto přezkumu je pak závazný i pro stavební úřad bez ohledu na to, v jakém stádiu se územní řízení aktuálně nachází.

[34] Závazná stanoviska, souhlasy a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy jsou ve vztahu k územnímu rozhodnutí zpravidla rozhodnutími subsumovanými, vážou pouze stavební úřad a nemají účinky navenek (nelze je proto považovat za správní akty zakládající, měnící či rušící práva a povinnosti). Vůči adresátovi směřují subsumované akty teprve prostřednictvím finálního aktu (zde územního rozhodnutí) a také až spolu s tímto finálním aktem nabývají vlastností správního aktu (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 6. vydání, C. H. Beck, Praha 2006, s. 231 - 232). Z formálního i materiálního hlediska je rozhodnutím ve smyslu správního řádu (ostatně i soudního řádu správního) pouze územní rozhodnutí, nikoliv subsumované akty, z čehož vyplývá, že na ně nelze aplikovat ustanovení o správním řízení v užším slova smyslu, tedy ani pravidlo o vázanosti dotčeného orgánu státní správy svým rozhodnutím (resp. souhlasem, závazným stanoviskem atd.). Těmito subsumovanými akty nedochází k zásahu do právní sféry

jednotlivců, tudíž ani jejich změna nemůže žádný zásah vyvolat, nadto nezakládají překážku *rei administratae*. Dotčený orgán státní správy může kdykoliv během územního řízení přehodnotit své již vydané stanovisko, vyžádat si doplnění podkladů a na jejich základě vydat nové stanovisko (proto se vůbec nejedná o rozhodnutí mající způsobilost zásahu do právní sféry fyzické nebo právnické osoby - srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 47/2005 - 86 ze dne 21. 10. 2008). To ostatně jednoznačně stanoví též § 77 *in fine* zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který s účinností od 27. 9. 2005 říká, že stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Nad rámec uvedeného možno doplnit, že pokud by snad došlo ke změně stanoviska dotčeného orgánu státní správy až po nabytí právní moci územního rozhodnutí, bylo by nezbytné posoudit, zda tato skutečnost může být dle okolností předmětem mimořádného opravného prostředku (sem však stěžovatelem napadený rozsudek krajského soudu nemíří). Teprve za této situace je potřeba zohlednit zásadu ochrany práv nabytých třetími osobami v dobré víře, která se však upíná k finálnímu aktu (pravomocnému územnímu rozhodnutí), neboť právě on založil, změnil či zrušil práva a povinnosti jednotlivců.

[35] Výše uvedenému odpovídá i systematika § 36 odst. 3 starého stavebního zákona. Z něho se podává, že dotčené orgány státní správy jsou povinny vydat svá stanoviska ve stejné lhůtě, která je určena účastníkům řízení pro podání námitek. Mohou však požádat o přiměřené prodloužení lhůty. Pokud však není lhůta dodržena, nezakládá tato skutečnost domněnku vydání kladného stanoviska. Jiná je situace v případě, kdy dotčený orgán státní správy vydal stanovisko ještě před podáním návrhu na vydání územního řízení. Jestliže v tomto případě nesdělí dotčený orgán státní správy své stanovisko ve stanovené či prodloužené lhůtě, má se za to, že se stavebním záměrem souhlasí. Posledně uvedené implicitně značí, že dotčený orgán státní správy může vydat stanovisko odlišného obsahu od stanoviska vydaného před zahájením územního řízení. Účelem této normy není umožnit změnu stanoviska dotčeného orgánu státní správy jen v případě, kdy původní stanovisko bylo vydáno před zahájením územního řízení, nýbrž stanovit podmínky, při nichž nastoupí domněnka vydání kladného stanoviska. Jedná se o ustanovení, které odráží zásadu procesní ekonomie a upouští od dřívější praxe, kdy bylo potřeba explicitně potvrdit platnost stanoviska vydaného před zahájením řízení.

[36] Správní orgán vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26), což lze dovodit i z § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud správní soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (zpravidla odvolacího orgánu) dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, pak i samo rozhodnutí (odvolací) musí vycházet ze stavu v době svého vydání. Právní předpisy mohou stanovit různá pravidla odrážející zásadu koncentrace správního řízení, která brání uvádění nových skutečností účastníky řízení v pokročilých fázích řízení (typicky § 36 odst. 2 stavebního zákona, dále § 82 odst. 4 nového správního řádu). Starý správní řád žádné takovéto výslovné ustanovení neobsahoval. Tyto projevy koncentrace se však vztahují toliko na účastníky řízení, nikoliv správní orgán, který byl povinen dle starého správního řádu přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí v plném rozsahu (viz bod [31] shora, odlišně však § 89 odst. 2 nového správního řádu).

[37] Odvolací správní orgán není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem I. stupně. Devolutivní účinek odvolání spočívá v tom, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového stavu a který je za tímto účelem oprávněn zopakovat již provedené dokazování, vedle toho provést i důkazy nové. Doplnění dokazování by však nemělo být takového rozsahu, aby rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým by bylo změněno rozhodnutí prvoinstanční, bylo postaveno na zcela jiných podkladech, což by vedlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení (viz Ondruš, R. dílo cit. v bodě [31], str. 510 - 511). Z téhož důvodu by neměla být prováděna nová základní skutková nebo právní zjištění (tamtéž, str. 474). Neznamená to však, že by odvolací správní orgán neměl k novým skutkovým zjištěním a důkazům přihlížet, jen by neměl na jejich podkladě rozhodnout o změně prvostupňového rozhodnutí, nýbrž jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Pokud by se nejednalo o zásadní nová skutková zjištění a důkazy, je odvolací orgán oprávněn v intencích § 59 starého správního řádu změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně i v neprospěch odvolatele (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 1997, č. j. 6 A 202/94 - 28, In: Judikatura ve věcech životního prostředí 1990 - 1999, Praha 2000, str. 36 - 37, č. I/56; k tomu srovnej § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.).

[38] Stanoviska dotčených orgánů státní správy navíc nelze považovat za skutečnosti, které by vytvářely skutkový stav, nýbrž se jedná o podkladové akty obsahující právní hodnocení skutkového stavu, který je předmětem územního řízení, z pohledu veřejného zájmu, který hájí. Změna stanoviska tak nepředstavuje nic jiného než změnu hodnocení stavebního záměru, která se může promítnout do výroku územního rozhodnutí, resp. stanovení podmínek rozhodnutí.

[39] Jestliže tedy stěžovatel zamítl podaná odvolání a potvrdil správnost prvostupňového rozhodnutí, jakkoliv krajská hygienická stanice *de facto* odvolala své dřívější pozitivní stanovisko k záměru a vyžádala si aktualizaci podkladů k vydání nového stanoviska, dopustil se stěžovatel nezákonnosti, neboť vydal (resp. aproboval) územní rozhodnutí za situace, kdy zde nebylo kladné stanovisko dotčeného orgánu státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví. I tato kasační námitka je proto nedůvodná.

V. Závěr

[40] Nejvyšší správní soud nemohl kasační stížnost stěžovatele zamítnout, ačkoliv souhlasí s důvody krajského soudu pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Krajský soud totiž projednal spolu žaloby žalobce a) a b) a rozhodl o nich jediným výrokem. Jelikož však žaloba žalobce b) neměla být krajským soudem vůbec projednána, je nezbytné, aby byla samostatným výrokem odmítnuta (tato skutečnost se projeví do výroku o náhradě nákladů řízení o žalobě). Pokud by Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, nemohlo by dojít k nápravě vady rozsudku krajského soudu podrobněji popsané v bodě [18] shora, na jejímž odstranění je třeba bezpodmínečně trvat, neboť se dotýká samotného způsobu, jak bude řízení o žalobě žalobce b) ukončeno. Nejvyšší správní soud nemohl ani rozsudek krajského soudu zrušit a žalobu žalobce b) odmítnout dle § 110 odst. 1 s. ř. s., protože za této situaci by nebyla projednána žaloba žalobce a), u níž nejsou dány důvody pro odmítnutí, neboť o

nich bylo rozhodnuto jediným výrokem, jehož zrušením by se současně odstranilo i rozhodnutí o žalobě žalobce a).

[41] Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo nic jiného než rozsudek krajského soudu zrušit a celou věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, žalobu žalobce b) odmítne a rozhodnutí stěžovatele opětovně zruší; zároveň rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. prosince 2008

JUDr. Josef
Baxa
předseda senátu