



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců **a) Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno, **b) Společnost ochránců životního prostředí**, se sídlem Nerudova 1059/34, 412 01 Litoměřice, **c) I. M.**, všech zastoupených Mgr. Luděk Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem, zastoupenému JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem Business Centre Litvínov, Jiráskova 413, 436 01 Litvínov, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Čerčanská 12, 140 00 Praha 4, 2. Město Lovosice, se sídlem Školní 407/2, 410 30 Lovosice, 3. Obec Vchynice, 410 02 Lovosice, 4. Občanské sdružení k. ú. Boreč, se sídlem Boreč 11, 411 31 Boreč, a 5. Společnost přátel města Duchcova, se sídlem Masarykova 7, 419 01 Duchcov, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2003, č. j. UPS/64/62741/03/Zá, o kasační stížnosti žalobců a), b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 9. 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 - 287,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 9. 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 - 287, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Lovosice, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 26. 3. 2002, č. j. výst. 3231-1157/97/2001, povolil umístění stavby „*Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice*“.

Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 5. 6. 2003, zn. UPS/64/62741/03/Zá, k odvolání žalobců změnil rozhodnutí vydané v I. stupni v části týkající se podmínek pro umístění stavby a projektovou přípravu; v ostatních částech ponechal napadené rozhodnutí beze změn.

Žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2005, č. j. 15 Ca 206/2003 - 93.

Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobců zrušil tento rozsudek svým rozsudkem ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154. Krajskému soudu vytkl především nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v závěrech, které se týkaly jednak možného charakteru žalobních důvodů tvrzených žalobkyní c), jednak zákonnosti všech podkladových rozhodnutí: krajský soud si totiž nevyžádal správní spisy, které se k těmto rozhodnutím vztahovaly, a nemohl tak o nich řádně usoudit. Kromě toho Nejvyšší správní soud poukázal i na rozdíly mezi řízeními podle § 12 a § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), a mezi postupy podle § 11 a § 14 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“), a uložil krajskému soudu, aby se zabýval zákonností územního plánu velkého územního celku, který má formu podzákonného předpisu. Rovněž usoudil, že o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí být rozhodnuto před vydáním územního rozhodnutí.

Krajský soud v Ústí nad Labem v novém řízení opět žalobu zamítl rozsudkem ze dne 22. 9. 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 - 287. Rozhodování podle § 12 a § 44 zákona č. 114/1992 Sb. podle něj skutečně probíhá ve dvou samostatných řízeních, ovšem není na závadu, že tato řízení byla v projednávané věci spojena. Co se týče různých postupů pro posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., ani zde soud neshledal žádnou nezákonnost. Projednávání územního plánu velkého územního celku proběhlo podle soudu v souladu s procesními předpisy; rovněž tak při povolování výjimky ze zákazu stavět na území chráněné krajinné oblasti nové dálnice podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb. dodrželo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) řádný postup a důkladně posoudilo intenzitu veřejného zájmu na výstavbě dálnice.

Žalobci napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností; v ní namítli, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Jeho rozsudek je tak z větší části opět nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], případně trpí nesprávným posouzením právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

K pojetí sloučených řízení podle § 12 a § 44 zákona č. 114/1992 Sb., jak je zastává krajský soud, žalobci uvedli, že ač výrok rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti České středohoří (dále jen „Správa CHKO“) ze dne 21. 5. 2001, čj. 2103/XII-8/01-Ký, odkazoval na obě tato ustanovení, bylo řízení zahájeno jen ohledně závazného stanoviska k územnímu rozhodnutí (§ 44), nikoli ohledně zásahu zamýšlené stavby do krajinného rázu (§ 12). Ani z dalšího průběhu řízení pak nevyplývalo, že jeho předmětem by mohl být i zásah do krajinného rázu; krajský soud tedy nerespektoval požadavek Nejvyššího správního soudu, podle nějž musí být účastníkům oznámeno zahájení obou řízení, aby tak

v obou řízeních (případně ve sloučeném řízení se dvěma předměty) mohli uplatňovat svá účastnická práva. Rozhodnutí Správy CHKO podle § 12 cit. zákona krom toho nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci [jak o tom svědčí i expertní posudek, který si nechal zpracovat žalobce a), a zpráva ombudsmana]: ve správním řízení totiž nebyl opatřen žádný posudek, který by zkoumal vliv dálnice jako celku na krajinný ráz Českého středohoří.

Krajský soud opětovně zaměnil proces posouzení koncepce (SEA) podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. s posouzením záměru konkrétní varianty dálnice (EIA) podle části druhé zákona, ústíím ve stanovisko podle § 11 zákona. Podle § 14 zákona vydalo ministerstvo dne 20. 4. 1995 pod č. j. OUV/139/95 stanovisko s názvem „*Studie dálnice D8 – stavba 0805 úsek Lovosice – Řehlovice*“, jímž byl vybrán koridor C dálnice D8 se dvěma variantami (z dalšího posuzování byly vypuštěny koridory A a B s různě dlouhými tunely, možné koridory nacházející se mimo chráněnou krajinnou oblast pak vůbec nebyly zvažovány); v rozporu se zákonem byl ale tento proces veden bez účasti veřejnosti. Navíc v něm nebylo postupováno, jak to zákon č. 244/1992 Sb. předvídá, podle jeho přílohy č. 3 části C bodu III a IV, nýbrž podle interního materiálu ministerstva. Ačkoli se tedy veřejnost mohla účastnit projednávání stanoviska EIA, bylo jí to již málo platné, neboť připomínky žalobců směřující ke zvážení jiných variant umístění dálnice byly odmítány právě s poukazem na stanovisko SEA. Krajský soud navíc při rozhodování neměl k dispozici potřebný správní spis, pouze kopii stanoviska. Ani zde se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, který jej přitom upozornil na nesprávné směšování obou typů stanovisek.

V pasáži týkající se námitky nezákonnosti územního plánu velkého územního celku (resp. nařízení vlády, jímž byla vyhlášena jeho závazná část) krajský soud opět nevysvětlil, jak může územní plán obstát, pokud byl vydán v rozporu se zákazem stavební činnosti na území chráněné krajinné oblasti podle § 26 zákona č. 114/1992 Sb. Ostatně podle žalobců nebylo možné v řízení o povolení výjimky podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona prokázat, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v předložené variantě výrazně převažuje nad zájmem na ochraně přírody: předmětem posuzování v procesu SEA a EIA totiž vůbec nebyly další varianty dálnice, které by přitom byly šetrnější ke krajině. Krajský soud se zabýval jen samotným řízením o povolení výjimky, přehlížeje, že výjimka vůbec nemohla být povolena, pokud ministerstvo při rozhodování neporovnávalo různé varianty dálnice.

Žalobci proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podáním ze dne 27. 3. 2009 žalobci zaslali Nejvyššímu správnímu soudu kopii rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2009, č. j. 7 Ca 99/2006 - 65; dne 4. 6. 2009 pak žalobci upozornili soud na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008. Těmito podáními se Nejvyšší správní soud v dalším odůvodnění svého rozsudku nezabývá: první z nich bylo totiž pouhou kopií rozhodnutí bez vlastní argumentace, druhé pak bylo zdejšímu soudu doručeno až po vydání rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že žalobce a) zpochybňuje akty vzniklé v době, kdy sám ještě neexistoval – typicky usnesení vlády o rozvoji dálnic ze dne 10. 11. 1993 a usnesení vlády, kterým byl schválen územní plán

velkého územního celku okresu Litoměřice, ze dne 7. 2. 1996; tyto akty však soud přezkoumávat nemůže. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by rozhodnutí o výjimce ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb. mělo být vydáváno již pro územně plánovací dokumentaci: zákaz se týká stavění, nikoli vymezování hlavních koridorů dopravy. O výjimce je tak nutno rozhodnout buď před vydáním stavebního povolení, nebo (podle širšího výkladu) před vydáním územního rozhodnutí; nelze jí však podmiňovat vydání územního plánu. K dalším kasačním námitkám se žalovaný nevyjádřil; celkově se však ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Kasační stížnost je důvodná.

Na úvod je vhodné poznamenat, že žalobci dovozují přípustnost své – v pořadí druhé – kasační stížnosti z § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *in fine* (podle něj je i v druhém kole řízení před krajským soudem přípustná kasační stížnost, je-li jako její důvod namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku); to však není nutné. Obecné pravidlo, podle něž je nepřípustná kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, které navazuje na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu, se totiž neuplatní tam, kde původní (v pořadí první) rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, jak tomu bylo v tomto případě. Nepřípustnost vymezená v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. má zabránit tomu, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně věcně zabýval týmiž námitkami účastníka, které již vyřešil svým předchozím rozsudkem; k žádnému věcnému přezkumu však v této věci nedošlo (s výjimkou argumentace k § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., která však není předmětem kasační stížnosti).

Žalobci tvrdí, že i v pořadí druhý rozsudek krajského soudu, který je nyní přezkoumáván, je z větší části nepřezkoumatelný. Zdejší soud jim v tom dává za pravdu, jak bude zdůvodněno níže. Není však zcela přiléhavá domněnka žalobců, že je v takovém případě třeba aplikovat výjimku z obvyklé nepřípustnosti opakované kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., tj. ověřovat, zda se krajský soud vskutku neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Závazný právní názor je shrnutím náhledu instančně nadřízeného soudu na otázky, které jsou vlastním předmětem sporu mezi stranami, resp. kterými se správní orgán a poté i krajský soud zabývaly věcně (ať už jde o otázky procesního či hmotného práva). Závazný právní názor naopak primárně neslouží k tomu, aby zde Nejvyšší správní soud připomínal krajskému soudu, jak má vypadat jeho rozhodnutí po formální stránce, že má být členěno na výrok a odůvodnění, přičemž tyto dvě části spolu musejí být v souladu, a že odůvodnění zamítavého výroku se musí vypořádat se všemi žalobními námitkami. Tato pravidla plynou přímo ze zákona; jejich správná aplikace je jen nutným prostředkem vedoucím k vydání formálně bezvadného rozhodnutí. Nerespektuje-li je krajský soud, musejí mu být tato pravidla připomenuta; pokud se však jimi neřídí ani ve svém druhém rozhodnutí, jde zkrátka o opakování téhož pochybení, nikoli o nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Nepřezkoumatelnost tak může být opakovaně důvodem zrušení rozsudku krajského soudu, aniž by bylo třeba dovolávat se výjimky podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *in fine*.

Jelikož tedy Nejvyšší správní soud v předchozím řízení nepřezkoumával rozsudek krajského soudu věcně, nemohl ani zavázat krajský soud svým názorem na tvrzení obsažená v žalobních námitkách; přesto však, jak mu to ukládá zásada procesní ekonomie, v obecné rovině vyslovil formou *obiter dictum* určitý stručný návod k řešení žalobních námitek.

Ačkoli však názory Nejvyššího správního soudu vyslovené v předchozím rozsudku zejména ke vztahu řízení podle § 12 a § 44 zákona č. 114/1992 Sb. a ke vztahu stanovisek SEA a EIA nebyly závazným právním názorem ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s., měly být pro krajský soud vodítkem, v jehož intencích se měl držet. To ale neučinil, a ve své argumentaci k jednotlivým žalobním bodům nijak nedbal odlišných názorů zdejšího soudu. V odůvodnění svého rozsudku zcela pominul podstatu věci, kterou žalobci zpochybňovali, a jeho rozhodnutí je tak z větší části opět nepřezkoumatelné. Žalobci na to dílem upozorňují v kasační stížnosti; dílem shledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost i při přezkumu z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Stejně jako ve svém předchozím rozsudku, i nyní považoval zdejší soud za potřebné stručně nastínit i své hmotněprávní postoje, aby napadené správní rozhodnutí bylo v dalším řízení konečně přezkoumáno nejen věcně, ale též věcně správně.

K námitce týkající se vztahu řízení podle § 12 (souhlas orgánu ochrany přírody k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz) a § 44 (závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k některým činnostem ve zvláště chráněných územích) zákona č. 114/1992 Sb. uvedl Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku, že se jedná o dvě samostatná řízení s různým předmětem a že účastník musí být o obou řízeních informován, aby mohl v každém z nich uplatňovat svá procesní práva. Této informace by se mu mělo dostat nejlépe oznámením o zahájení řízení; stane-li se tak později, ovšem účastníku zůstane zachována možnost nahlížet do podkladů, vyjádřit se k věci a navrhnout doplnění podkladů, je to také v pořádku. Není ovšem přípustné, aby se účastník dověděl o tom, že řízení proběhlo, až z rozhodnutí, jímž se řízení končí: zde už jde o podstatnou procesní vadu, která má vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Právě to se ale stalo v projednávané věci. Navzdory tomu, že Ředitelství silnic a dálnic ČR požádalo dopisem ze dne 13. 4. 2001 Správu CHKO jakožto příslušný orgán ochrany přírody o vydání „*aktualizovaného stanoviska k územnímu řízení dle §§ 12 a 44 zákona č. 114/92 Sb.*“, oznámila Správa CHKO přípisem ze dne 19. 4. 2001 toliko „*zahájení řízení podle § 44 odst. 1 zákona č. 114/92 Sb.*“. Účastníci řízení se tak ve svých připomínkách pochopitelně vyjadřovali pouze k souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění stavby, a nedostali možnost vyslovit se též k otázce zásahu stavby do krajinného rázu (obě otázky spolu sice souvisejí, nejsou však totožné). Správa CHKO však dne 21. 5. 2001 rozhodla „*ve věci umístění stavby 0805 Lovosice – Řehlovice, úseku dálnice D 8 v chráněné krajinné oblasti České středohoří podle § 12 § 44 odst. 1 zák. č. 114/92 Sb.*“, tedy rozhodla i o tom předmětu řízení, k němuž se účastníci nemohli vyjádřit a o jehož projednávání se až do okamžiku rozhodnutí nedověděli.

Krajský soud v této části rozsudku vyslovuje argumenty, které jsou zcela mimo podstatu věci. Uvádí zde, že oba předměty (jak zásah do krajinného rázu, tak závazné stanovisko k územnímu rozhodnutí) přece mohou být projednávány ve společném řízení

(tedy že zahájení obou řízení může být oznámeno stejným aktem, ohledně obou předmětů postačí jediné rozhodnutí apod.). V této věci ale vůbec nepůsobilo potíže to, že řízení bylo společné (a žalobci by trvali na dvou samostatně vedených řízeních), nýbrž to, že společné bylo pouze rozhodnutí. O tom, že řízení bylo vedeno i ohledně § 12 zákona č. 114/1992 Sb., se žalobci dověděli právě až z rozhodnutí. Žalobní námitka v tomto smyslu je formulována jasně a jednoznačně, stejně jako předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu, v němž byl krajský soud na tento problém upozorněn. Krajský soud se ale ani v novém rozsudku do podstaty věci vůbec nepustil a věnoval se otázkám jiným, v této věci spíše teoretickým, které nikdo nezpochybňoval. Ačkoli tedy krajský soud označil tuto žalobní námitku za nedůvodnou, není zřejmé, jakými argumenty ji vyvrátil, resp. jeho úvahy se vůbec netýkají sporného problému. V této části je tedy rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Žalobci dále namítají nedostatečné zjištění skutkového stavu v otázce vlivu dálnice na krajinný ráz; ani k této námitce však krajský soud nepřinesl argumenty, které by ji vyvracely. Žalobci to přímo nezdůrazňují, Nejvyšší správní soud zde však shledal nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud sdílí názor žalobců, podle něž není stanovisko EIA určeno k vyhodnocení dopadu konkrétní stavby na krajinný ráz. Stejně tak nelze popřít, že podklady, z nichž Správa CHKO vycházela, spíše charakterizují krajinný ráz Českého středohoří, než by se zabývaly tím, jaký vliv na něj bude mít konkrétní stavba dálnice; to ale není na závadu a nijak to neovlivňuje zákonnost rozhodnutí. Je věcí Správy CHKO posoudit, jak se daná stavba bude v krajině vyjímat a co by se mělo udělat pro to, aby narušila okolní prostředí co nejméně. Je tedy přirozené, že si Správa CHKO obstará popisné informace o charakteru krajinného rázu; rozhodnout o tom, jak výrazně stavba zasáhne do krajinného rázu a jaká opatření je s ohledem na to zapotřebí přijmout, je ovšem již na ní. Odborné posudky, které měla Správa CHKO k dispozici, jsou ostatně obdobou posudku znaleckého, který je určen toliko ke zkoumání otázek skutkových; to, zda by určitá činnost mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, je naproti tomu otázkou právní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 - 77, www.nssoud.cz).

Podle zdejšího soudu tedy měla Správa CHKO podklady právě takového charakteru, jakého bylo třeba; je mylné se domnívat, že podklady již musejí hodnotit dopad dálnice na krajinný ráz, neboť to je vlastním předmětem rozhodování orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. Těmito argumenty se vyvrací žalobní námitka směřující k míře zjištění skutkového stavu; v rozsudku krajského soudu však takové či podobné argumenty obsaženy nejsou, ačkoli i zde je námitka označena za nedůvodnou. Místo aby krajský soud žalobcům objasnil úlohu orgánu ochrany přírody při hodnocení dopadu stavby na krajinný ráz, sdělil žalobcům k jejich konkrétním námitkám (vyjmenovávajícím jednotlivé podklady a zabývajícím se jejich obsahem), že ministerstvo se zabývalo všemi odvolacími námitkami, že podle něj měla Správa CHKO dostatek podkladů pro rozhodnutí, jak je patrné ze spisu, a že soud s ohledem na osoby žalobců a) a b), kteří tuto námitku vznesli, nemůže posuzovat soulad napadeného rozhodnutí s hmotněprávními normami. Zde ale jednak nejde o otázku hmotněprávní, takže charakter žalobců a) a b) nijak nebrání tomu, aby se krajský soud s námitkou věcně vypořádal;

jednak soud setrvává v popisné rovině a opět se vyhýbá odpovědím na otázky vznesené žalobci. Jádrem tohoto žalobního bodu přece nebylo tvrzení, že ministerstvo pominulo některé odvolací námitky; stejně tak se zdejší soud nemůže spokojit s tím, že krajský soud považuje za vyvrácení námitky to, že shrne průběh správního řízení, zopakuje závěry správního orgánu a pak popře tvrzení žalobců, aniž to podpoří argumenty (zpochybněním námitky, podle níž správní orgán dostatečně nezjistil skutkový stav, jistě není pouhá negace, tj. sdělení soudu, podle něž měl správní orgán všechny materiály, kterých bylo třeba). I v této části je tedy rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Důvodná je i námitka žalobců, podle níž krajský soud opět zaměnil stanoviska SEA a EIA, ačkoli žaloba mezi nimi přesně rozlišuje a k odlišování obou typů stanovisek nabádal i Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku. Žalobci poukázali na to, že veřejnost neměla vůbec možnost vyjádřit se k navrženým variantám dálnice D8 v průběhu procesu vedoucího k vydání stanoviska SEA; jelikož tedy příslušná varianta byla vybrána nezákonným způsobem, nemůže obstát ani stanovisko EIA (které již jen detailně popisuje charakter a dopady této vybrané varianty). Krajský soud reagoval závěrem, že námitka není důvodná, protože ministerstvo vydalo dne 20. 4. 1995 stanovisko SEA, jímž doporučilo jeden z možných koridorů (v dalším řízení měly pak být porovnány jeho dvě varianty). Dále – pokračuje soud – pak bylo vydáno stanovisko EIA, jehož obsahem bylo hodnocení té varianty, k níž se přiklonilo stanovisko SEA. Je zřejmé, že krajský soud se tu vůbec nedobral podstaty námitky. Tou je tvrzení, že veřejnost byla opomenuta již před vydáním stanoviska SEA, a že tak nemůže obstát nejen toto stanovisko samotné, ale ani stanovisko EIA: jakkoli důkladně se tu totiž mohou hodnotit vlivy vybrané varianty stavby na různé složky životního prostředí, hodnocená varianta samotná trpí podle žalobců nezákonností od samého počátku. Jinými slovy – byla-li daná varianta v procesu SEA vybrána nezákonně, nemůže být další rozhodnutí (tj. stanovisko EIA), které stojí na tomto podkladu, zákonné (jakkoli by nutně nemuselo být závadné, pokud by bylo vytrženo z kontextu a posuzováno bez jakékoli návaznosti na stanovisko SEA, což ale podle žalobců není možné).

Krajský soud jako by neviděl spojitost mezi oběma stanovisky, kterou žalobci tak zdůrazňují. Ohledně stanoviska SEA (jemuž žalobci vytýkají nezákonné opomenutí práv veřejnosti) konstatuje pouze tolik, že a kdy bylo vydáno, a pak už se podrobněji zabývá stanoviskem EIA, jehož návaznosti na stanovisko SEA se nijak nevěnuje. Není ale možné, aby tuto žalobní námitku označil za nedůvodnou, pokud nebyl s to zpochybnit koncepci zastávanou žalobci (tj. je-li nezákonné stanovisko SEA, je tím samým nezákonné i stanovisko EIA). Rovněž tato část rozsudku krajského soudu tak trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

Žalobcům je ostatně třeba přisvědčit i v tom, že správní spis vztahující se ke stanovisku SEA (stanovisko č. j. OÚV/139/95 ze dne 20. 4. 1995) je neúplný – přesněji řečeno, jedinou listinou, která se ve spisu nachází, je samotné stanovisko o třech listech, a navíc pouze v kopii. Tuto neúplnost ale nelze vytýkat krajskému soudu, neboť samo ministerstvo při předkládání spisů k věci konstatovalo, že předkládá vše, co na ministerstvu „bylo zachováno“; nebyvalo by tedy mělo smysl, aby krajský soud usiloval o předložení dalších listin k věci. V každém případě jde ale o nedostatek, jehož závažnost bude muset

krajský soud v dalším řízení zvážit a vyvodit z něj procesní důsledky. Neúplnost správního spisu nemusí mít za následek zrušení správního rozhodnutí, pokud je správní orgán schopen jinak doložit, že řízení před ním proběhlo řádně a že žaloba, která jeho rozhodnutí napadá, tedy není důvodná. Pokud ale správní orgán není s to vyvrátit tvrzení žalobců, podle nichž nebylo při projednávání stanoviska SEA postupováno podle zákona a veřejnost neměla možnost se tohoto procesu zúčastnit, může rozhodnutí správního orgánu stěží obstát.

Poslední kasační námitka žalobců se vztahuje k územnímu plánu velkého územního celku okresu Litoměřice: krajský soud prý podle jejich názoru nerespektoval pokyn Nejvyššího správního soudu a opětovně nepřezkoumal, zda je územní plán v souladu se zákonem, jak to žalobci požadovali v bodě 4.1 své žaloby – tedy zda schválením územního plánu nebyl porušen § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., který zakazuje stavět dálnice na území chráněné krajinné oblasti. I v tomto bodě zdejší soud žalobcům přisvědčuje. Krajský soud ve svém rozsudku popsal proces tvorby územního plánu, zdůraznil, že byl projednán s územními orgány okresu Litoměřice i s jednotlivými resorty a že posouzení vlivů územního plánu na životní prostředí ve smyslu § 14 zákona č. 244/1992 Sb. proběhlo v souladu se zákonem, včetně veřejného projednání. Žalobci ale nijak nezpochybňovali, že by při projednávání územního plánu byly opomenuty místní územní orgány nebo některé resorty a že by veřejnost neměla možnost vyjádřit se k návrhu změn a doplňků územního plánu: podstata jejich námitky spočívala v něčem jiném, jak je uvedeno výše. Krajský soud – ačkoli v rekapitulační pasáži k této námitce (na str. 18 rozsudku nahoře) výslovně konstatoval, že žalobci spatřují ve schválení územního plánu porušení § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., které podle nich nemůže být zhojeno ani později vydanou výjimkou podle § 43 tohoto zákona – se v argumentační části o tomto konkrétním problému ani slovem nezmínil a věnoval se jen formálním postupům při projednávání územního plánu. Jako by se krajský soud domníval, že dodržení formy automaticky znamená, že i obsah je v pořádku a není třeba jej dále zkoumat; takový přístup ale nemůže obstát.

Krajský soud tedy ani ve svém druhém rozsudku nevyložil, jak vnímá rozsah zákazu podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb. a zda tento zákaz dopadá i na územní plánování; i v této části je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud ale považuje za nutné *obiter dictum* dodat, že nesdílí názor žalobců na vzájemný vztah územního plánování a rozhodování o výjimce z uvedeného zákazu, resp. na jejich hierarchii. Územní plánování probíhá o úroveň výše než konkrétní rozhodování v územním či stavebním řízení (pro něž jediné, jak podotýká žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, je třeba vyžadovat rozhodnutí o výjimce) – a to jak z hlediska rozsahu ploch, na které dopadá, tak z hlediska šíře účasti veřejnosti na něm. Je právě věcí územního plánu, aby – při dodržení všech procesních postupů a zvážení všech připomínek a námitek od zainteresovaných osob – stanovil, které plochy mohou být zastavěny (a čím), a které mají naopak zůstat nedotčeny či v nich má být stavební činnost provozována jen v omezené míře. Tím, že územní plán počítá v určité oblasti s výstavbou dálnice, ještě není řečeno, že dálnice tam nakonec bude stát: tato otázka je pak věcí konkrétního územního řízení, v němž není nijak předem zaručeno, že pro danou stavbu bude udělena výjimka.

Stejně tak nemají žalobci pravdu v tom, že zhodnotit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., není možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice. Toto srovnávání se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje již jen s jednou variantou (resp. zde se dvěma variantami téhož koridoru), a na tom není nic závadného. (Stanovisko SEA by pochopitelně mělo být vydáno v souladu se zákonem, což zahrnuje i respektování práv veřejnosti, a výtku v tomto směru krajský soud dosud nevyvrátil). Ve fázi poměrování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejrůznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla „předvýběrem“ z více variant).

Je zapotřebí se ještě vyjádřit k povaze územního plánu schváleného podle dřívějšího stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) a k možnostem jeho soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku citoval usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 13. 3. 2007 publikované pod č. 1276/2007 Sb. NSS, které se odklonilo od dříve zastávaného materiálního pojetí opatření obecné povahy (k tomu viz č. 968/2006 Sb. NSS). Podle novějšího pojetí nelze přehlížet formální stránku věci spočívající v tom, že územní plán velkého územního celku byl podle dřívějšího stavebního zákona vydáván formou obecně závazné vyhlášky, resp. nařízení vlády, tedy formou právního předpisu; takový akt pak nemůže být považován za opatření obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu (č. 500/2004 Sb.), byť by tomu jeho materiální charakter nasvědčoval, a nelze jej přezkoumat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Právě tyto závěry rozšířeného senátu vedly zdejší soud v předchozím rozsudku v této věci k pokynu, aby se krajský soud zabýval zákonností dotčeného nařízení vlády a aby je – což je v jeho pravomoci – neaplikoval, shledá-li je nezákonným.

Po vydání tohoto rozsudku ale Ústavní soud svým nálezem ve věci Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 zrušil citované usnesení rozšířeného senátu a vyslovil, že obecně závazné vyhlášky, které byly schváleny do účinnosti nového stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) a kterými byla vymezena závazná část územního plánu, jsou opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu, a podléhají tak soudnímu přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Tento závěr se nepochybně vztahuje i na nařízení vlády tohoto obsahu a z této doby, o něž jde v projednávané věci. Obecně přitom platí, že rozhodnutí, ve kterém krajský soud postupoval podle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, musí být navzdory tomu zrušeno, pokud Ústavní soud v mezidobí označí výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem za rozporný s ústavním pořádkem (srov. č. 1406/2007 Sb. NSS). Toto pravidlo by vedlo k tomu, že Nejvyšší správní soud by nyní musel upřít krajskému soudu pravomoc k přezkoumávání zákonnosti územního plánu velkého územního celku, k jejímuž uplatnění jej v předchozím rozsudku sám vyzval; jako další krok by pak krajský soud zřejmě musel přerušit řízení a vyzvat žalobce, aby se nejprve u Nejvyššího správního soudu domáhali přezkoumání územního plánu coby opatření obecné povahy. Tento postup by ale v projednávané věci nepřispěl ke zvýšení ochrany práv žalobců, jak to Ústavní soud zamýšlel svým zmíněným nálezem,

nýbrž právě naopak by dále prodloužil řízení, které již trvá řadu let, a oddálil vydání konečného rozhodnutí ve věci a nastolení právní jistoty (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto tento postup nezvolil; navzdory změně judikatury tak bude úkolem krajského soudu i v novém řízení přezkoumat zákonnost územního plánu velkého územního celku podle zásad, které jsou nastíněny shora.

Žalobci se svými námitkami tedy uspěli; Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud přezkoumá napadené rozhodnutí tak, jak se toho domáhá žaloba a jak to od něj opakovaně žádá zdejší soud. Nebude tedy pojednávat o těch aspektech věci, které nebyly žalobou zpochybněny, a naopak se zaměří na zodpovězení těch otázek, jimž se až dosud ve svých rozsudcích vyhýbal. V novém rozhodnutí o věci rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. května 2009

JUDr. Marie
Žiškova
předsedkyně senátu