



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Občanského sdružení Krajina Dluhonice**, se sídlem U Zbrojnice 3, 752 02 Přerov 5 - Dluhonice proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2004, č. j. OSR/3076/04-SŘ/1963/Ti, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 8. 2007, č. j. 22 Ca 236/2007 - 94,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Lipník nad Bečvou (dále též stavební úřad) vydal dne 8. 4. 2004 pod č. j. SÚ-15712-2003-VSL-1755 URUS328/A územní rozhodnutí o umístění stavby Dálnice D1-stavba 0137 Přerov - Lipník nad Bečvou. Pro umístění a projektovou přípravu stanovil celkem 46 podmínek a současně zamítl připomínky žalobce k dokumentaci a samotnému územnímu řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2004 zamítl odvolání žalobce a uvedené rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

K podané žalobě Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 16. 8. 2007 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud dospěl k závěru, že podrobný biologický průzkum dotčené lokality, uvedený v podmínce č. 16 stanoviska o hodnocení vlivů na životní prostředí Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 9. 2000 (dále též stanovisko EIA), měl být proveden již před vydáním územního rozhodnutí, neboť jen tak bylo možno spolehlivě zjistit, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů, či nikoliv. V kladném případě by bylo nezbytné, aby příslušný orgán ochrany přírody povolil výjimku podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Bez rozhodnutí o povolení výjimky nebylo možno rozhodnout o umístění stavby. Podle soudu se jedná o podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Soud se se žalobcem ztotožnil i v tom, že bylo povinností městského úřadu zahrnout do svého rozhodnutí požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku EIA, popřípadě uvést důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti. Stanovisko EIA je nezbytným podkladem pro vydání územního rozhodnutí, z odůvodnění územního rozhodnutí musí být zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí byly shromážděny, jak tyto podklady stavební úřad zhodnotil a jakými úvahami se při hodnocení podkladů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodl, řídil.

Konečně krajský soud shledal i částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Podle soudu bylo povinností stavebního úřadu uvést v odůvodnění územního rozhodnutí přehled všech stanovisek, vyjádření a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy a vyjádření účastníků řízení, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí. Bylo nutno uvést, která stanoviska, vyjádření a rozhodnutí byla souhlasná a která nesouhlasná, zda popř. jakým způsobem stavební úřad zajistil vzájemný soulad těchto podkladů, tedy zda a jakým způsobem zahrnul podmínky uvedené v jednotlivých stanoviscích, vyjádřeních a rozhodnutích dotčených orgánů státní správy do podmínek pro umístění stavby a pro zpracování projektové dokumentace, popř. měl uvést konkrétní důvody, proč tak neučinil. Těmto povinnostem však stavební úřad nedostál a nápravu nezjednal ani žalovaný.

Rozsudek napadl žalovaný (dále též stěžovatel) kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Poukázal na to, že v návaznosti na průzkum v rámci dokumentace EIA byla před vydáním stavebního povolení investorovi povolena výjimka podle § 50 odst. 2 a § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Názor soudu, že výjimka měla být schválena před vydáním územního rozhodnutí nemá v zákoně oporu. Dosavadní praxe je taková, že otázka povolení výjimek je řešena až na základě zpracované dokumentace pro povolení stavby, která často obsahuje právě opatření pro zajištění ochrany zvláště chráněných živočichů.

Pokud jde o soudem shledanou nepřezkoumatelnost má stěžovatel za to, že jde o nový, dříve nepoužívaný výklad, který vychází z nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.). Předchozí zákonné úpravy (zákon č. 71/1967 Sb. a zákon č. 50/1976 Sb.) vznikaly a působily v době, kdy správní úřady neměly k dispozici současnou reprodukční techniku, což omezovalo nároky na obsah správních rozhodnutí, kdy v rozhodnutích byly uváděny pouze podstatné věci,

kteře měly podstatný vliv na podmínky přípravy a provádění staveb nebo pro odůvodnění rozhodnutí a které pro investora automaticky nevyplývaly ze správních rozhodnutí dotčených orgánů. Tak je dle žalovaného třeba vykládat ustanovení § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Sb., vztahující se k náležitostem rozhodnutí. Ustanovením § 39 stavebního zákona je stavebnímu úřadu ukládáno stanovit v územním rozhodnutí podmínky k ochraně veřejných zájmů, přičemž použití stanovisek jiných orgánů státní správy zde není přímo vyhrazeno a je ponecháno na úvaze správního orgánu. Územní rozhodnutí je záležitostí převážně technickou, které vychází z technické dokumentace, která je posuzována dotčenými správními orgány, čímž bylo žalovaným naplněno i ustanovení § 37 odst. 2 stavebního zákona.

Žalovaný v kasační stížnosti reagoval i na další námitky, které obsahovala žaloba a s ohledem na to, že krajský soud ostatní námitky žalobce shledal nedůvodnými, jsou žalovaným předestřená tvrzení pro projednávanou kasační stížnost irelevantní.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Podle něho krajský soud správně dospěl k závěru, že biologický průzkum, který by ověřil případný výskyt chráněných živočichů v trase umísťované dálnice a případné rozhodnutí o výjimce by měly být podklady pro vydání územního rozhodnutí.

Ke kasační stížnosti se písemně vyjádřilo též občanské sdružení Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, které má postavení osoby zúčastněné na řízení. Podle něho skutečnost, že poté, kdy bylo vydáno územní rozhodnutí, byla povolena výjimka podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., nemá s přezkumem územního rozhodnutí nic společného a shodně se žalobcem i krajským soudem zastává názor, že biologický průzkum a stejně tak i případné rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí předcházet vydání územního rozhodnutí. Praxe, na kterou žalovaný poukazuje, je nesprávná a na podporu svého stanoviska předložil vyjádření odboru ochrany přírody Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2002, vyjádření odboru zvláště chráněných částí přírody téhož ministerstva ze dne 19. 10. 2007 a konečně poukázal i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2004, č. j. 10 Ca 184/2003 - 58. Žalovaným tvrzený nedostatek reprodukční techniky nemůže být důvodem k tomu, aby v rozhodnutí nebyly uvedeny všechny podklady, které byly v rámci správního řízení shromážděny a bylo tak zřejmé, zda byl spolehlivě zjištěn skutečný stav věci.

Kasační stížnost není důvodná.

První z kasačních námitek stěžovatel zpochybňuje právní názor soudu o tom, že podrobný biologický průzkum dotčené lokality, a případné rozhodnutí o povolení výjimky orgánem ochrany přírody ve smyslu § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí předcházet rozhodnutí o umístění stavby.

Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná též na www.nssoud.cz) vyslovil právní

názor "že rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.

Kasační soud neshledává žádný důvod k tomu se nyní od tohoto právního názoru odchýlit. Umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. V tomto rozhodnutí se stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm [§ 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. V podmínkách pro umístění stavby se stanoví zejména požadavky na ochranu zdraví, životního prostředí, na ochranu urbanistických a architektonických hodnot v území včetně určení druhu a barvy vnějších úprav stavby (krytiny, omítek, nátěrů apod.), na výškové a polohové umístění stavby, odstupy od hranic pozemku a od sousedních staveb, napojení na síť technického vybavení a pozemní komunikaci, výšku stavby, požadavky vyplývající z blízkosti chráněných území a ze stanovisek dotčených orgánů státní správy a požadavky na vytváření podmínek pro přístup a užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona).

Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba.

Musí-li dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí o povolení výše uvedené výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí a být podkladem pro toto rozhodnutí, tím spíše je třeba trvat na tom, že územnímu rozhodnutí musí předcházet podrobný biologický průzkum (podmínka č. 16 stanoviska EIA), kterým by bylo zjištěno, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů či nikoliv a zda bude potřebné v řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. posoudit střet veřejného zájmu na umístění stavby dálnice nad zájmem ochrany přírody.

Na těchto závěrech nic nemění, že poté, kdy správní orgány rozhodly o umístění stavby, byl biologický průzkum ve smyslu požadavků stanoviska EIA proveden a odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Olomouckého kraje povolil podle § 50 odst. 2 a § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, výjimku pro zvláště chráněné živočichy v tomto území. Krajský soud je při přezkoumávání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. vázán skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Mezi stranami není sporu, že v době, kdy správní orgány rozhodovaly o umístění stavby, nebyly podrobný biologický průzkum dotčené lokality, jehož provedení před stavbou posuzovaného úseku dálnice, obsahuje

podmínka č. 16 stanoviska EIA, a tím spíše rozhodnutí o povolení výjimky pro zvláště chráněné živočichy součástí podkladů územního rozhodnutí.

Krajský soud proto správně dospěl k závěru, že se jedná o podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí a námitka stěžovatele není důvodná.

Ani druhé z kasačních námitek Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že jeho výklad o náležitostech odůvodnění rozhodnutí, kterým žalovaný nedostal, je novým právním názorem odvíjejícím se od nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), nikoliv však správního řádu č. 71/1967 Sb. a stavebního zákona č. 50/1976 Sb., které byly v řízení užity a dovolává se toho, že v odůvodnění správního rozhodnutí bylo třeba uvádět jen věci podstatné, které měly podstatný vliv na podmínky přípravy a provádění staveb nebo pro odůvodnění rozhodnutí a které pro investora automaticky nevyplývaly ze správních rozhodnutí dotčených orgánů. V tom se žalovaný mylí.

Podle § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, který byl soudem správně na věc aplikován, bylo povinností správního orgánu v odůvodnění rozhodnutí uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Odůvodnění rozhodnutí má poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. Musí z něj být zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán shromáždil, jak zhodnotil provedené důkazy a jakými úvahami se při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodl, řídil. V tomto směru je konstantní i soudní judikatura, která jednoznačně trvá na požadavku, že v rozhodnutí musí být vždy uvedeno, ze kterých důkazů (skutkových zjištění) správní orgán vycházel.

Např. již v rozsudku ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004 - 68, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Žalobou napadené správní rozhodnutí však trpí další vadou, které je činí nepřezkoumatelným. V rozporu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu z něho není zřejmé, z jakých zjištění (důkazů), pokud se týká skutkového stavu, žalovaný vycházel. Nesporně samotný podrobný obsah („přepis“) provedeného důkazu (skutkového zjištění) nemusí být vždy obsažen v odůvodnění rozhodnutí. Záleží vždy na konkrétních okolnostech případu, např. do jaké míry je to zapotřebí se zřetelem na rozpory v jednotlivých důkazech, se zřetelem na námitky účastníka řízení apod. Vždy však musí být uvedeno, z kterých důkazů (skutkových zjištění) správní orgán vycházel.“*

Stavební řád (aplikovaný zákon č. 50/1976 Sb.) ukládal v § 37 stavebnímu úřadu posoudit návrh na vydání územního rozhodnutí z hlediska jeho souladnosti s územně plánovací dokumentací (odstavec 1), stanovil mu povinnosti posoudit návrh z hledisek vymezených v odstavci 2 a konečně i povinnost zajistit vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy v intencích odstavce 3. Podle § 39 pak zejména bylo jeho povinností v územním rozhodnutí vymezit území pro navrhovaný účel a stanovit podmínky k ochraně veřejných zájmů v území. V územním rozhodnutí tedy správní orgán, pokud návrhu na vydání takového rozhodnutí vyhověl, musel výrokem vymezit území, v němž je stavba umísťována a stanovit podmínky k ochraně veřejných zájmů v území. Správní orgán byl povinen vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci,

své závěry proto musel opírat o podklady, na základě nichž činil svůj úsudek v intencích § 37 stavebního zákona. Bylo proto jeho povinností v odůvodnění rozhodnutí uvést, které podklady pro své rozhodnutí shromáždil a jaké závěry z nich učinil. Pokud se stavební úřad omezil jen na obecné konstatování souladnosti předložených stanovisek dotčených orgánů a na obecné konstatování souladnosti územního rozhodnutí s podmínkami obsaženými ve stanoviscích dotčených orgánů, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, stejně jako i rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nápravu nezjednal.

Není proto pravdou, že by krajský soud ve věci aplikoval překvapivý nový výklad náležitostí odůvodnění rozhodnutí, nad to odvíjející se od nového správního řádu a stavebního zákona. Tím méně lze přiznat jakoukoliv relevanci stěžovateli tvrzení, že rozsah odůvodnění územního rozhodnutí vydaného za použití starého správního řádu a stavebního zákona byl určován možnostmi využívání reprodukční techniky v době přijetí těchto zákonů.

Žalovaný se svými námitkami neuspěl; Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení kasační soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 2. září 2009

Žiškova

JUDr. Marie

předsedkyně senátu