



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, organizační jednotka Děti Země o. s.**, se sídlem Cejl 50, Brno-střed, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno-střed, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, zastoupena JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem se sídlem Sokolovská 49, Praha 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2010, čj. 443/2010-120-STSP/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, čj. 7 A 122/2010 - 305,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

[1] Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) podalo dne 14. 10. 2009 u Krajského úřadu Ústeckého kraje žádost o stavební povolení pro stavbu „Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, část A“, skládající se z objektů SO A 120 (úprava silnice I/15 a I/30), SO A 185 (objížďka na silnici I/8 u Vchynice), SO A 186 (objížďka na silnici I/8 u Bílinky) a SO A 112.2 (mimoúrovňová křižovatka Bílinka – větev C5). Podáním ze dne 23. 3. 2010 se žalobce přihlásil do stavebního řízení jako jeho účastník a podal ve věci námitky. Krajský úřad vydal stavební povolení dne 25. 3. 2010 pod čj. 5227/DS/09-10, ve kterém rozhodl i o námitkách žalobce. Odvolání žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu bylo shora označeným rozhodnutím žalovaného zamítnuto.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou městský soud jako nedůvodnou zamítl. Při posuzování prvních dvou žalobních bodů vyšel soud plně z právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011 – 347, a rozsudku ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011 – 565. Městský soud tedy dospěl k závěru, že námitky proti procesu posuzování vlivů na životní prostředí a stanovisku EIA bylo možné uplatnit v územním řízení, v němž se rozhodovalo o umístění stavby na konkrétní pozemky. V rámci stavebního řízení proto není možné přihlídnout k námitkám, jejichž podstatou je nesouhlas s výběrem trasy dálnice. Stejně tak se věcně nezabýval námitkou proti rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu stavět dálnice ve zvláště chráněném území. Námitky proti rozhodnutí o výjimce bylo možné uplatnit v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí.

[3] K třetímu žalobnímu bodu soud uvedl, že podmínky stanovené v části A stanoviska EIA se vztahují k samotnému zpracování projektové dokumentace. Jejich splnění lze zjistit jedinečně tím, že projektová dokumentace bude zpracována v souladu se stanoviskem EIA. Žaloba je však formulována natolik neurčitě a nesrozumitelně, že jí soud nemohl v této části shledat důvodnou. Žalobce neuvedl, která konkrétní podmínka řady A stanoviska EIA nebyla do projektové dokumentace zapracována a z čeho tento svůj názor dovozuje. Ve vztahu k podmínkám řady B stanoviska EIA soud uvedl, že v rozhodnutí lze vyčíst ke každé z podmínek, na které žalobce poukázal v odvolání, proč nebyla zahrnuta do podmínek stavebního povolení. Důvodným neshledal ani čtvrtý žalobní bod, neboť je sice pravdou, že v průběhu řízení o odvolání proti stavebnímu povolení bylo rozsudkem soudu zrušeno jedno z podkladových rozhodnutí (souhlas orgánu ochrany přírody dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny), avšak následně toto podkladové stanovisko opět nabylo právní moci. V den vydání stavebního povolení i v den vydání rozhodnutí žalovaného o odvolání existovalo pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany přírody dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud dále připustil, že je sice pravdou, že těsně před vydáním rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno územní rozhodnutí rozsudkem soudu, ten však nabyl právní moci až jeho doručením účastníkům řízení (v mezidobí však bylo vydáno žalobou přezkoumávané rozhodnutí). Takový postup není nezákonný. V podrobnostech soud odkázal na rozsudek NSS čj. 1 As 83/2011 – 565.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel nejprve obecně

pokračování

poukazuje na postavení dotčené veřejnosti v řízeních o povolení záměrů, které mají významný dopad na životní prostředí, přičemž odkazuje na aktuální judikaturu Soudního dvora EU (C-240/09 a C-115/09).

[5] Následně stěžovatel napadá způsob, jakým městský soud posoudil žalobní bod týkající se nezákonnosti stanoviska EIA a procesu, který předcházel jeho vydání. Tato otázka je přitom relevantní i pro stavební řízení (viz rozsudky NSS čj. 1 As 91/2009 – 83 a čj. 1 As 39/2006 – 55). Stěžovatel rekapituluje, že nejprve bylo provedeno posouzení dopravní studie na dálnici D 8. Z něho vyplynuvší stanovisko vybralo jako nejvhodnější trasu C a doporučilo nesledovat ostatní varianty. Samotné posouzení dopravní studie v procesu SEA je nezákonné, neboť se nejedná o koncepci ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. Od tohoto okamžiku se pracovalo již jen s variantou C, námitky navrhuující prověření i jiných variant byly odmítány bez věcného vyhodnocení. Následně byl v procesu SEA posouzen územní plán VÚC okres Litoměřice a poté v procesu EIA samotná stavba dálnice D 8. Stěžovatel namítá, že posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí bylo provedeno bez účasti veřejnosti, tedy v rozporu se zákonem. Neexistuje žádný spisový materiál, který by prokázal, že proběhlo veřejné projednání dopravní studie.

[6] Stěžovatel namítá, že pokud byl výběr koridoru a konkrétní varianty trasy dálnice D 8 přes území Chráněné krajinné oblasti České středohoří od počátku nezákonný, pak musí nezákonností trpět jakékoliv další navazující správní rozhodnutí. Jelikož se stěžovatel nemohl domoci přezkoumání svých argumentů proti zákonnosti procesu SEA a stanovisku EIA v územním řízení, považuje za logické, že se přezkumu domáhá v rámci žalob proti stavebnímu povolení. Argumentaci stěžovatele přisvědčil Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 27. 2. 2012, čj. 15 A 75/2011 – 107, jímž zrušil územní rozhodnutí na 100 metrový úsek dálnice D 8. Proto i městským soudem měl být tento žalobní bod shledán důvodným. Stanovisko EIA je možné napadnout nejen společně se žalobou proti územnímu rozhodnutí, ale také spolu se žalobou proti stavebnímu povolení, neboť stanovisko je povinným podkladem i pro stavební povolení. Názor NSS v rozsudcích čj. 1 As 6/2011 – 347 a čj. 1 As 83/2011 – 565, jímž se městský soud řídil, označuje stěžovatel za přehnaně formalistický. Jako ústavně konformní by jej bylo možno hodnotit pouze tehdy, pokud by žalobám z řad dotčené veřejnosti proti územním rozhodnutím byl přiznáván odkladný účinek. Praxe je však opačná, což se projevilo i v případě žaloby proti územnímu rozhodnutí o umístění dálnice D 8, které odkladný účinek přiznán nebyl.

[7] Stěžovatel rovněž napadá závěr městského soudu, že rozhodnutí ze dne 14. 2. 2001 o udělení výjimky ze zákazu stavět nové dálnice v chráněné krajinné oblasti, mělo být napadeno v rámci žaloby proti územnímu rozhodnutí. Poukazuje na to, že v době vydání výjimky nebyla ustálena judikatura ohledně přípustnosti samostatné žaloby proti rozhodnutí o udělení výjimky. V rozhodnutí o výjimce jsou řešeny nejen otázky spojené s umístěním stavby, ale též aspekty, které jsou předmětem stavebního řízení. Soud by tedy měl na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat zákonnost rozhodnutí o udělení výjimky i v rámci řízení o žalobě proti stavebnímu povolení. Stěžovatel totiž nemohl v roce 2001 předjímat, že v době rozhodování soudu se ustálí judikatura tím směrem, že bude připuštěn samostatný soudní přezkum podkladových rozhodnutí.

[8] Ve vztahu k oběma výše uvedeným kasačním námitkám (nezákonnost stanoviska EIA a nezákonnost rozhodnutí o udělení výjimky) stěžovatel namítá, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Soud totiž pečlivě nezohlednil vyjádření stěžovatele ze dne 2. 3. 2012.

[9] V neposlední řadě stěžovatel namítá, že není rozhodující, zda ke dni vydání rozhodnutí žalovaného existovalo pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany přírody dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž zda bylo součástí spisu. Stěžovatel poukazuje na to, že v řízení o odvolání upozornil žalovaného na zrušení předchozího rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Žalovaný nemůže vydat rozhodnutí, dokud nemá ve spise založena všechna potřebná podkladová rozhodnutí. Žalovaný ovšem po osobě zúčastněné na řízení předložení rozhodnutí nevyžadoval, nevěděl o existenci nově vydaného rozhodnutí orgánu ochrany přírody, o jeho obsahu a uložených podmínkách. Jedná se o závažnou vadu stavebního řízení, která způsobila porušení práva stěžovatele na správnost a zákonnost rozhodování.

[10] Na závěr stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud zrušil rozsudek městského soudu, stejně jako správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

Stručné shrnutí vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[11] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 9. 10. 2012 ve vztahu k prvním dvěma kasačním námitkám uvedla, že stotožnými námitkami se Nejvyšší správní soud vypořádal již v rozsudcích čj. 1 As 6/2011 – 347 a čj. 1 As 83/2011 – 565. V nyní projednávané věci stěžovatel pouze opakuje svoji dříve uplatňovanou argumentaci. Pokud jde o námitku dílčí nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, která se upíná k prvním dvěma námitkám kasační stížnosti, osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem žádný nový argument, jenž by mohl zpochybnit správnost závěrů dosavadní judikatury kasačního soudu. Proto je zcela postačující, že městský soud odkázal na konkrétní judikaturu a shrnul jí formulované důvody.

[12] Ve vztahu ke třetí kasační námitce poukázala osoba zúčastněná na řízení na formulaci příslušného žalobního bodu. Z ní plyne, že v řízení před městským soudem argumentoval stěžovatel absencí pravomocného rozhodnutí dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Teprve v kasační stížnosti namítá, že vada spočívá v tom, že rozhodnutí nebylo založeno ve správním spise. V této části je proto kasační stížnost nepřijatelná. Pokud jde o meritorní posouzení námitky, osoba zúčastněná na řízení tvrdí, že je podstatné, že součástí spisu vedeného žalovaným bylo rozhodnutí dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny vydané Správou Chráněné krajinné oblasti České středohoří. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto, nedošlo ke změně rozhodnutí správy CHKO. Nadto byl stěžovatel účastníkem řízení o vydání rozhodnutí dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, takže s novým rozhodnutím Ministerstva životního prostředí o odvolání se mohl seznámit takto. I kdyby soud dospěl k závěru, že nové rozhodnutí Ministerstva životního prostředí mělo být součástí spisu,

pokračování

nejedná se o podstatné zkrácení procesních práv žalobce. Tato vada nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

[13] Osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval správností právního názoru městského soudu ohledně žalobního bodu směřujícího proti procesu SEA a stanovisku EIA [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.A.] a správností postupu soudu, který odmítl přezkoumat v rámci žaloby proti stavebnímu povolení rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.B.]. V souvislosti se těmito námitkami se soud zabýval i namítanou dílčí nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., IV.A., IV.B.]. Na závěr se vypořádal s namítanou vadou správního řízení, která má spočívat v tom, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o odvolání proti souhlasu dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo součástí správního spisu vedeného pro stavební řízení [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., IV.C.].

IV.A.

Námitky proti procesu SEA a EIA

[17] Stěžovatel napadá závěr městského soudu, dle něhož nelze v rámci projednávání žaloby proti stavebnímu povolení přezkoumávat řádnost procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA) a stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) z toho pohledu, zda nedošlo k pochybení při výběru výsledné varianty vedení dálnice D 8. Stěžovatel přiznává, že tento názor by byl v obecné rovině správný, nicméně musel by být zajištěn efektivní a rychlý soudní přezkum územního rozhodnutí. V uvedeném případě tomu tak nebylo, a proto je třeba v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení projednat i žalobní body, které by při řádném fungování správní justice věcně náležely do řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí.

[18] Při úvaze, zda námitky stěžovatele proti procesu SEA a stanovisku EIA je možné uplatnit ve stavebním řízení, vyšel Nejvyšší správní soud z § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení. Shodnou normu obsahoval v § 61 odst. 1 i starý stavební zákon (z početné judikatury k aplikaci tohoto ustanovení viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As

73/2006 – 121, nebo rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008 – 81 ve věci *Okresní soud Karlovy Vary*).

[19] Argumentaci stěžovatele uplatněnou v kasační stížnosti lze pro lepší pochopení shrnout následovně. Výběr konkrétního koridoru dálnice D 8 v úseku Lovosice – Řehlovice z variant, které přicházely v úvahu, byl učiněn na základě posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí. Jeho výstupem bylo stanovisko SEA, které doporučilo sledovat koridor C (skládající se z varianty C1 a C2) a upustit od ostatních variant. Stěžovatel ovšem namítá, že v průběhu tohoto procesu neproběhlo veřejné projednání, které mělo být dle zákona č. 244/1992 Sb. jeho obligatorní součástí. Následně byl zpracován a vydán územní plán vyššího územního celku – okres Litoměřice, v němž byla trasa dálnice D 8 zachycena v souladu se stanoviskem SEA vydanému k dopravní studii. Poté bylo provedeno posouzení vlivů záměru (dálnice D 8) na životní prostředí (proces EIA), který opět vycházel pouze z již vybraného koridoru. Posouzení ostatních variant v tomto procesu bylo odmítnuto s odkazem na shora uvedené stanovisko SEA. Stěžovatel má zato, že v procesu SEA byla porušena jeho práva, neboť neproběhlo veřejné projednání dopravní studie, jehož by se mohl účastnit. Výstup tohoto procesu (stanovisko SEA) je nezákonný. Jelikož stanovisko SEA bylo podkladem pro proces EIA, jehož výstupem je stanovisko EIA, je i toto stanovisko stiženo nezákonností, neboť se jedná o plod z otráveného stromu. Tento soubor dílčích námitek tedy zpochybňuje výběr konkrétní trasy dálnice D 8.

[20] Shodnou námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011 – 347 (část VI.B.), a rovněž v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011 – 565, v němž reagoval na rozšíření základní argumentace stěžovatele. Obě citovaná rozhodnutí se týkají stavebního povolení na jinou část téhož úseku dálnice D 8. Skutkové i právní okolnosti obou případů jsou shodné. Soud neshledává žádný důvod, pro nějž by se měl nyní odchýlit od právního názoru zaujatého v uvedených rozsudcích.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné předeslat, že stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. Důsledkem této difference je zavedení věcné koncentrace námitek účastníků řízení v § 114 odst. 2 nového stavebního zákona. Námitky, které se vztahují k předmětu územního řízení, lze uplatnit pouze v tomto typu řízení, nikoliv v řízení navazujícím (tj. v daném případě v řízení stavebním). I kdyby byl soudní přezkum územního rozhodnutí zdoluhavý, jak tvrdí stěžovatel, nemůže tato skutečnost prolomit bariéru mezi územním řízením a stavebním řízením, danou odlišností předmětu řízení a řešených věcných otázek.

[22] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem toho názoru, že uvedenou námitku bylo třeba uplatnit již v územním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000 – 37, publ. pod č. 640/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 As 2/2010 – 97 ve věci *Společnosti ochránců životního prostředí*). Stanovisko EIA je v první řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky [§ 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. Otázka, které se týká námitka stěžovatele (tj. stanovení konkrétní trasy dálnice D 8), byla předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze

pokračování

v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Přesně tímto způsobem ostatně stěžovatel postupoval, uplatnil tytéž námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. K souboru námitek stěžovatele týkajících se procesu SEA a stanoviska EIA, pokud se týkají výběru trasy dálnice D 8, nelze ve stavebním řízení přihlídnout (§ 114 odst. 2 nového stavebního zákona). Ani z rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009 – 83, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, nelze vyvodit opak. Předmětem stavebního řízení není umísťování stavby do území (v daném případě tedy výběr konkrétní trasy dálnice), nýbrž stanovení závazných podmínek pro provedení a užívání stavby (§ 115 odst. 1 nového stavebního zákona).

[23] Byť se stěžovatel snaží poukázat na to, že existuje vazba mezi některými podmínkami obsaženými ve stanovisku EIA a stavebním povolením, což zdejší soud nikterak nezpochybňuje, nenamítá, že by se žalovaný ve stavebním povolení nevypořádal s některou podmínkou obsaženou ve stanovisku EIA. Stěžovatel totiž tvrdí, že pokud by byly řádně posouzeny v rámci procesu EIA všechny možné varianty, byla by vybrána jiná varianta, a tudíž by stavební povolení mělo zcela jinou podobu. Tím ovšem stěžovatel nečiní nic jiného, než že jinými slovy opakuje, co uvedl již v předchozí části kasační stížnosti, totiž že proces rozhodování o umístění stavby do území byl zatížen vadou spočívající v tom, že nebyly vyhodnoceny a porovnány dopady více variant vedení dálnice. Ačkoliv se tedy argumentace stěžovatele tváří vzhledem k volbě slov tak, že se týká podmínek stavebního povolení, ve skutečnosti se opět vrací k územnímu rozhodnutí.

[24] Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008 – 363, jehož aplikace se stěžovatel v kasační stížnosti domáhá, se týká územního řízení a závěr v něm vyslovený se stal závazný pro Krajský soud v Ústí nad Labem, který projednával žalobu stěžovatele proti územnímu rozhodnutí. Právní závěry Nejvyššího správního soudu se však nikterak nedotýkají řízení stavebního. Nespokojenost stěžovatele se způsobem, jakým se krajský soud následně v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 15 Ca 91/2008 – 465, vypořádal s obsahově shodnou námitkou v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí, nemůže založit přípustnost této námítky ve stavebním řízení, resp. v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení. Je třeba zopakovat, že mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězcí se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení. Nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. I kdyby byl soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě zcela neefektivní, nemohou být prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního a norma obsažená v § 114 odst. 2 nového stavebního zákona.

[25] Důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být ani ta skutečnost, že jak původní územní rozhodnutí, tak následně vydané nové územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno (druhé územní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 2. 2012, čj. 15 A 75/2011 – 107). Zrušení stavebního povolení pro tuto skutečnost brání zásada, dle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), zásada presumpce zákonnosti správních aktů a zásada ochrany práv nabytých v dobré víře.

Soudní řízení není prodloužením správního řízení, v němž by bylo lze zohlednit skutečnosti, jež nově nastaly po vydání rozhodnutí, ale retrospektivním přezkumem pravomocného správního rozhodnutí. Procesní zásada obsažená v § 75 odst. 1 s. ř. s. může být prolomena pouze tehdy, jestliže by její aplikace vedla k porušení ústavně zaručeného hmotného práva (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008 – 77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS). To ovšem není tento případ. Aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s. v posuzovaném případě nevede k schválení právního stavu, jímž by bylo porušeno ústavně zaručené právo hmotněprávní povahy, které by příslušelo stěžovateli.

[26] Nelze hledat paralelu s případy zrušení právního předpisu pro jeho neústavnost Ústavním soudem. Zásadním rozdílem je, že zatímco právní norma je výstupem legislativní činnosti, pramenem práva, správní rozhodnutí (např. územní rozhodnutí) je aktem aplikace práva. Zrušení správního rozhodnutí retroaktivní následky nevyvolává a neprolamuje účinky § 75 odst. 1 s. ř. s. Ostatně i v případě zrušení zákona pro protiústavnost platí, že pravomocná rozhodnutí, vyjma trestních rozhodnutí, vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat [§ 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, srov. k tomu stanovisko pléna ze dne 14. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.)].

[27] Stěžovatel se v kasační stížnosti hojně opírá o rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15 A 75/2011 – 107. Nad rámec nezbytně nutného lze k tomu dodat následující. Krajský soud v rozsudku nedal za pravdu tvrzení stěžovatele, že proces SEA proběhl v rozporu se zákonem. Důvodem pro zrušení územního rozhodnutí byla skutečnost, že správní orgán předložil soudu pouze fragment správního spisu (z důvodu ztráty zbylých písemností), takže soud nemohl posoudit důvodnost uplatněného žalobního bodu. To pak vedlo soud k závěru o nepřezkoumatelnosti územního rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a proto rozhodnutí zrušil. Totéž lze uvést i ve vztahu k rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 7. 2012, čj. 40 A 3/2012 – 217, na nějž stěžovatel rovněž poukazuje a které se vztahuje ke spojenému územnímu a stavebnímu řízení.

[28] Městský soud tedy zaujal správný právní názor. Námitka stěžovatele je nedůvodná.

[29] Rozsudek městského soudu nelze v této části označit za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud v něm zcela jednoznačně zformuloval svůj právní názor na posuzovaný žalobní bod. Uvedl, že se ztotožňuje s právním názorem NSS v rozsudku čj. 1 As 6/2011 – 347 a v rozsudku čj. 1 As 83/2011 – 565. Na ně v podrobnostech odkázal. V posledně uvedeném rozsudku se kasační soud vypořádal s doplňkovou argumentací stěžovatele reagující na rozsudek čj. 1 As 6/2011 – 347. Argumentace stěžovatele uplatněná ve vyjádření ze dne 2. 3. 2012 výrazným způsobem neprohlubuje argumentaci, s níž se Nejvyšší správní soud vypořádal v cit. rozsudcích. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku je nedůvodná.

IV.B.

Soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny

pokračování

[30] Stěžovatel se v žalobě domáhal přezkumu rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, čj. M/100130/01-SRK/813/R-1057/00. Jím byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení udělena výjimka dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ze zákazu stanoveného § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona (zákaz stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti). Městský soud ovšem uvedl, že přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky se má stěžovatel domáhat v rámci žaloby proti územnímu rozhodnutí, jehož byla výjimka podkladem. Stěžovatel napadá uvedený právní názor soudu.

[31] Stěžovatel argumentuje tím, že dle dobové judikatury bylo rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu. Tento právní názor změnil až rozšířený senát NSS v usneseníh ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005 – 97 a čj. 8 As 47/2005 – 86. Nový právní názor však dle stěžovatele nelze aplikovat retroaktivně.

[32] Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení této kasační námitky shodně jako v rozsudcích čj. 1 As 6/2011 – 347 a čj. 1 As 83/2011 – 565, neboť neshledal důvod pro odchýlení se od svého právního názoru. V rovině správního procesu je rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny zcela nepochybně samostatným správním rozhodnutím, které vůči rozhodnutím dle stavebního zákona představuje řetězcí se správní rozhodnutí, nikoliv subsumovaný akt. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku čj. 1 As 6/2011 - 347 nicméně k závěru, že nelze spolehlivě dovodit, zda by soudy považovaly v roce 2001 žalobu podanou proti rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny za přípustnou (v podrobnostech viz body 76 – 78 cit. rozsudku). Jakékoliv současné úvahy by proto byly čirými spekulacemi, k nimž se zdejší soud nehodlá uchýlit. Je však nepochybné, že za akceptovatelné lze považovat jen takové řešení, které by nevedlo k odmítnutí přístupu k soudu.

[33] Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nabylo účinnosti v roce 2001. Bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá z odůvodnění územního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky tak bylo možné uplatnit v územním řízení. Pokud snad v dané době nebyl možný samostatný soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky, jak tvrdí stěžovatel, nepochybně bylo možné napadnout žalobou územní rozhodnutí a v jejím rámci se domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky.

[34] Vazbu mezi napadeným rozhodnutím o udělení výjimky a územním rozhodnutím ostatně podpořil sám stěžovatel ve své žalobě. Rozhodnutí o udělení výjimky napadá z toho důvodu, že jím byl vysloven souhlas se stavbou na území chráněné krajinné oblasti, aniž ovšem bylo řádně zjištěno, zda existuje veřejný zájem na realizaci tohoto záměru, který by převažoval nad zájmem ochrany přírody a krajiny, či zda některá z ostatních variant není k přírodě a krajině šetrnější. Jinými slovy řečeno, jádrem žalobního bodu (i kasační námitky) stěžovatele je tvrzení, že k umístění dálnice D 8 v úseku Lovosice – Řehlovice do území nepředcházelo řádné posouzení jednotlivých variant a zhodnocení, zda zájem na stavbě dálnice převažuje nad zájmem na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel tedy nenapadá stavebním povolením stanovené podmínky pro realizaci stavby a její

užívání, nýbrž samotné umístění stavby do území. Tato otázka ovšem spadá do územního řízení (viz bod [22] shora). Stěžovatel se proto nemůže domáhat přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky v souvislosti s žalobou proti stavebnímu povolení, jestliže jeho žalobní body se mýlí s předmětem přezkoumávaného správního rozhodnutí (stavebního povolení) a míří do předchozí fáze povolovacího procesu (územního řízení).

[35] Smyslem § 75 odst. 2 s. ř. s. je podrobit soudnímu přezkumu úkony, u nichž nejsou splněny procesní podmínky pro jejich samostatné přezkoumání soudem. Bylo-li možné rozhodnutí o výjimce přezkoumat na základě tohoto ustanovení v rámci žaloby proti územnímu rozhodnutí, které řeší otázky zpochybňované stěžovatelem (tedy umístění stavby do zvláště chráněného území), neexistuje žádný racionální důvod, proč by měl být připuštěn jeho soudní přezkum i v souvislosti s žalobou proti stavebnímu povolení (tedy *dvojitý* soudní přezkum).

[36] Stěžovatel v kasační stížnosti demonstruje na příkladu několika podmínek obsažených v rozhodnutí o povolení výjimky souvislost tohoto rozhodnutí a stavebního povolení. Z toho dovozuje, že rozhodnutí o udělení výjimky je přezkoumatelné i v rámci žaloby proti stavebnímu povolení. Stěžovatel však zcela pomíjí tu skutečnost, že nejde o to, v jakém řízení má být rozhodnutí o udělení výjimky přezkoumáno, nýbrž o to, jestli jej může soud v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení přezkoumat z toho pohledu, zda v souladu se zákonem svolilo k umístění dálnice D 8 v konkrétní trase přes území chráněné krajinné oblasti. Přesně takto totiž formuloval stěžovatel příslušný žalobní bod. Cestou napadání rozhodnutí o udělení výjimky tedy nezpochybnil nic jiného než umístění stavby do území. Takovýto žalobní bod se nevztahuje k předmětu stavebního řízení, a nelze jej tak řešit v rámci žaloby proti stavebnímu povolení.

[37] Městský soud správně odmítl přezkoumat zákonnost rozhodnutí ministra životního prostředí ve věci udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Námitka je nedůvodná.

[38] Rozsudek městského soudu nelze v této části označit za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud v něm zcela jednoznačně zformuloval svůj právní názor na posuzovaný žalobní bod. Uvedl, že se ztotožňuje s právním názorem NSS v rozsudku čj. 1 As 6/2011 - 347 a v rozsudku čj. 1 As 83/2011 - 565. Na ně v podrobnostech odkázal. V posledně uvedeném rozsudku se kasační soud vypořádal s doplňkovou argumentací stěžovatele reagující na rozsudek čj. 1 As 6/2011 - 347. Argumentace stěžovatele uplatněná ve vyjádření ze dne 2. 3. 2012 výrazným způsobem neprohlubuje argumentaci, s níž se zdejší soud vypořádal v rozsudcích, na které městský soud odkázal. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku je nedůvodná.

IV.C.

Nezaložení rozhodnutí MŽP o odvolání proti souhlasu dle § 12 a § 44 ZOPK do správního spisu

[39] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat přípustností kasační námítky, kterou stěžovatel vytýká žalovanému, že stavební řízení zatížil procesní vadou, která spočívá v tom, že nezaložil do správního spisu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 5. 2010 o odvolání proti stanovisku Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.

pokračování

[40] Z obsahu žaloby plyne, že stěžovatel primárně zpochybňoval právní názor žalovaného, dle něhož postačuje, pokud existovalo pravomocné rozhodnutí dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny ke dni vydání stavebního povolení správním orgánem I. stupně. Stěžovatel naproti tomu tvrdil, že pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany přírody musí existovat i v době vydání rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení, což v daném případě nebylo splněno. Nicméně na dvou místech žaloby (str. 20 a 21) stěžovatel uvádí, že žalovaný nepostupoval správně, jelikož vydal rozhodnutí, ačkoliv ve spise neměl pravomocné rozhodnutí orgánu ochrany přírody. Byť význam těchto zmínek nebyl v kontextu příslušné části žaloby zcela zřejmý, stěžovatel ve vyjádření ze dne 11. 5. 2012 upřesnil, že bylo nezbytné, aby před vydáním rozhodnutí žalovaného bylo součástí spisu nové rozhodnutí dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle § 36 odst. 3 správního řádu měla být účastníkům stavebního řízení stanovena lhůta pro seznámení se s novým podkladem. Bez splnění těchto podmínek nebylo možné rozhodnout o odvolání proti stavebnímu povolení. Z toho tedy plyne, že již v řízení před městským soudem stěžovatel, byť spíše „doplňkově“, namítal, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí mělo být součástí správního spisu. Kasační námitka je tedy přípustná.

[41] Nejvyšší správní soud v předloženém správním spisu ověřil, že jeho součástí je rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří ze dne 25. 9. 2006, čj. 00170/CS/SR/-XII-8/06/Pe, jímž byl vysloven souhlas dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny s povolením dálnice D 8 v úseku Lovosice – Řehlovice, a dále rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 19. 1. 2007, čj. 530/81 R/07-Abt/UL, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti prve uvedenému rozhodnutí. Druhé rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, které bylo vydáno poté, co původní rozhodnutí bylo Městským soudem v Praze zrušeno, součástí správního spisu není.

[42] Soud dává stěžovateli za pravdu, že součástí správní spisu vedeného pro stavební řízení musí být rozhodnutí o vyslovení souhlasu dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to nejen rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale též rozhodnutí o odvolání. Rozhodnutím o odvolání totiž může dojít ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, takže je třeba vždy ověřit, jak bylo naloženo s odvoláním. Součástí správního spisu pak musí být všechny podklady pro rozhodnutí, mezi něž se řadí právě i souhlas dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Důsledné respektování pravidel pro řádné vedení správního spisu je předpokladem pro naplnění práva účastníků řízení seznámit se s podklady rozhodnutí prostřednictvím nahlížení do spisu a na něj navazujícího práva vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu). Jestliže tedy žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání, aniž měl ve spise založené aktuální rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o odvolání proti rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří, zatížil řízení vadou.

[43] Soud se musel dále zabývat tím, zda výše identifikovaná vada stavebního řízení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Dospěl k závěru, že tomu tak není. Soud vzal v úvahu především to, že stěžovatel byl účastníkem řízení o udělení souhlasu dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. O tom svědčí například to, že odvolání proti rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří podané stěžovatelem bylo posouzeno jako přípustné a bylo věcně projednáno. Ministerstvo

životního prostředí doručilo rozhodnutí ze dne 14. 5. 2010, čj. 1011/530/10 41722/ENV/10, jímž bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí správy CHKO znovu poté, co bylo předchozí rozhodnutí ministerstva zrušeno městským soudem, stěžovateli. Stěžovateli tedy nebyla upřena možnost seznámit se s tímto rozhodnutím a nic mu nebránilo v tom, aby se k rozhodnutí vyjádřil ve stavebním řízení jako k podkladu rozhodnutí žalovaného. Dále shledává soud za podstatné, že součástí správního spisu vedeného pro stavební řízení bylo rozhodnutí správy CHKO, jež bylo Ministerstvem životního prostředí v plném rozsahu potvrzeno (naposledy rozhodnutím ze dne 14. 5. 2010). Žalovaný tedy měl k dispozici po obsahové stránce správný podklad. Nezahrnutí rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 5. 2010 do podkladů rozhodnutí proto nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[44] Skutečnosti popsané v bodě [43] shora odlišují nyní projednávanou věc od případu, k němuž se vztahuje rozsudek NSS čj. 1 As 37/2005 – 154. V žádném případě nejde o analogický případ, jak tvrdí stěžovatel. Ve věci sp. zn. 1 As 37/2005 šlo o to, že bylo vydáno územní rozhodnutí, aniž by mu předcházelo povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V nyní posuzované věci však bylo před vydáním stavebního povolení vydáno rozhodnutí vyslovující souhlas dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[45] Byť se tedy žalovaný dopustil vady řízení spočívající v tom, že nezahrnul mezi podklady pro rozhodnutí o odvolání rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 5. 2010, čj. 1011/530/10 41722/ENV/10, a nezaložil jej do správního spisu, nemohla mít tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Vada, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, nemůže být důvodem pro zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí.

[46] Kasační námitka je nedůvodná.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[47] S ohledem na výše uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož neshledal argumentaci předloženou stěžovatelem důvodnou a nenalezl ani jiný důvod, pro nějž by se měl odchýlit od svých právních názorů zaujatých v rozsudku čj. 1 As 6/2011 – 347, nepředložil věc rozšířenému senátu na základě § 17 s. ř. s., jak navrhoval stěžovatel.

[48] Nejvyšší správní soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy. Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 7. 2000, čj. 100410/00-OOP/4666/00 600/2275/00, soud důkaz neprovedl, neboť dospěl k závěru, že s ohledem na formulaci žalobního bodu a návazně též kasační námitky nelze v tomto řízení podrobit rozhodnutí ministerstva soudnímu přezkumu. Soud neprovedl důkaz ani rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 2. 2012, čj. 15 A 75/2011 – 107, neboť tento návrh nesměruje k prokázání skutečností, nýbrž slouží na podporu stěžovatelem uplatněné právní argumentace. Nejedná se tedy vůbec o důkazní návrh, jelikož podstatou důkazního návrhu

pokračování

je jeho zaměření na prokázání určité skutečnosti, nikoliv na prokázání pravdivosti právní argumentace. Soud se s argumentací stěžovatele podrobně seznámil a s odkazem na rozsudek čj. 15 A 75/2011 – 107 se vypořádal v příslušné části odůvodnění (viz shora). Za důkazní prostředek pak nelze vůbec považovat dokument nazvaný „Časový přehled schvalování dálnice D 8 – 0805 Lovosice – Řehlovice v letech 1995 - 2011“. Jde o stěžovatelem vytvořenou časovou osu jednotlivých rozhodnutí a kroků vedoucích k povolení dálnice D 8. Tento dokument nemá ve vztahu k žádné skutečnosti byť i jen sebemenší důkazní potenciál.

[49] O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně v řízení mu nevznikly žádné náklady, které by přesáhly náklady běžné úřední činnosti, a proto soud žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[50] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. ledna 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu