



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1, zastoupený prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, 186 00 Praha 8, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, 145 05 Praha 4, zastoupená JUDr. Jiřím Hartmanem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha – Karlín, proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27/2009-510-RK/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 312/2009 – 164,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- 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 13. 3. 2009 u Ministerstva dopravy, jako speciálního stavebního úřadu ve věcech dálnic a rychlostních silnic, žádost o stavební povolení pro stavbu „*Dálnice D 8, stavba 0805*“

Lovosice - Řehlovice, část F – tunel Radejčín“ v rozsahu stavebních objektů povolovaných Ministerstvem dopravy. Veřejnou vyhláškou ze dne 17. 3. 2009, č. j. 193/2009-910-IPK/2, Ministerstvo dopravy oznámilo zahájení stavebního řízení a vyzvalo účastníky řízení k podání námitek a připomínek. Dne 22. 3. 2009 oznámil žalobce ministerstvu, že hodlá vystupovat ve stavebním řízení jako účastník, a to na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dne 16. 4. 2009 podal námitky proti záměru. Následně Ministerstvo dopravy, odbor infrastruktury, vydalo dne 23. 4. 2009, pod č. j. 193/2009-910-IPK/4, stavební povolení, v němž rozhodlo i o námitkách žalobce.

[2] Žalobce podal proti stavebnímu povolení rozklad. Ministr dopravy rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27/2009-510-RK/3, podaný rozklad zamítl a rozhodnutí Ministerstva dopravy potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí ministra dopravy brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 26. 9. 2012, č. j. 27/2009-510-RK/3, žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobci po právu náleželo postavení účastníka ve stavebním řízení, proto podanou žalobu věcně projednal. Městský soud neshledal důvodnou žádnou z žalobních námitek týkajících se nezákonnosti stanoviska EIA, nezákonnosti rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území CHKO České Středohoří, nezákonnosti stanoviska Městského úřadu v Lovosicích ze dne 19. 3. 2008, nepřezkoumatelnosti stavebního povolení, nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu absence podkladových rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin a rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin, proto žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek městským soudem v předcházejícím řízení, resp. z důvodu nepřezkoumatelnosti vypořádání některých žalobních námitek.

[5] Stěžovatel předně nesouhlasí se závěrem městského soudu vycházejícím z judikatury Nejvyššího správního soudu, že zákonnost stanoviska SEA ze dne 20. 4. 1995, o výběru koridoru dálnice D8, a stanoviska EIA ze dne 15. 11. 1996, o výběru varianty této dálnice, lze posuzovat jen při umístění záměru, nikoliv v řízení o vydání stavebního povolení. Uvedený závěr je podle stěžovatele v rozporu s mezinárodním právem, právem Evropské unie i ústavním pořádkem, zejména s požadavkem efektivit soudního přezkumu. Nezákonnost stanovisek SEA a EIA způsobuje nezákonnost všech navazujících správních rozhodnutí, tedy i stavebního povolení. Stěžovatel sice dosáhl zrušení rozhodnutí o umístění stavby soudem, nicméně takové soudní rozhodnutí pro něj nemá fakticky žádný význam, neboť s ohledem na § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 27. 12. 2009, nemá zrušení územního rozhodnutí význam, zůstává-li povolení stavby v platnosti.

[6] Nejvyšší správní soud by tak podle stěžovatele měl přehodnotit svůj závěr vyslovený v rozsudcích ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, nebo ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565, ve věci jiných úseků výstavby dálnice D8, v nichž se odvolal

na formální právní stav v době rozhodování správního orgánu, aniž by zohlednil konkrétní skutkové okolnosti případu. Svůj názor soud potvrdil i rozsudky ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012 - 86 a č. j. 1 As 164/2012 - 54, v nichž odkázal na § 114 odst. 2 stavebního zákona. Podle stěžovatele však nedostatečně reagoval na argumentaci týkající se požadavků mezinárodního práva, práva EU a ústavního pořádku. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci revidoval své dosavadní závěry k předmětné otázce a věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[7] Z obdobných důvodů nelze přijmout ani závěr městského soudu týkající se nezákonnosti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice v chráněné krajinné oblasti.

[8] Dále stěžovatel odmítl názor městského soudu, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona není závazným stanoviskem a že bylo povinností žalovaného postupovat v odvolacím řízení podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Podle stěžovatele nemohl být uvedený souhlas obecným stavebním úřadem vydán, neboť nebyly splněny podmínky územního rozhodnutí, konkrétně podmínka nutnosti doložení pravomocného rozhodnutí o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les a rozhodnutí o povolení výjimky k zásahu do biotopů zvláště chráněných organismů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Městský soud podle stěžovatele dostatečně nevysvětlil, proč neakceptoval argumentaci obsaženou v žalobě. Rovněž se přezkoumatelným způsobem nevěnoval odkazům na jiné rozsudky správních soudů, na něž stěžovatel v žalobě upozornil. Závaznost souhlasu obecného stavebního úřadu přitom dokládalo i stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 8. 3. 2010, č. j. MV-88712-2/LG-2009. Pokud se městský soud hodlal od názorů předestřených stěžovatelem odchýlit, měl svůj postup přesvědčivě odůvodnit. Uvedené pochybení městského soudu způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Co se týče věcného posouzení předmětné otázky, z § 15 odst. 2 stavebního zákona plyne, že souhlas je závazným podkladem stavebního povolení, bez něž speciální stavební úřad nemůže povolení vydat; ovlivňuje tak přímo výrokovou část stavebního povolení. Z § 4 odst. 2 stavebního zákona je zřejmé, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska nejen podle zvláštních právních předpisů, ale i podle stavebního zákona. Úkon podle § 15 odst. 2 zákona je právě takovýmto závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Nedošlo-li v řízení o rozkladu k přezkoumání stanoviska obecného stavebního úřadu podle § 149 odst. 4 správního řádu, došlo k porušení procesních práv stěžovatele. Za dané situace městský soud nemohl zákonnost uvedeného stanoviska přezkoumávat sám. Uvedená procesní vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí o rozkladu.

[10] Závěr městského soudu, že stěžovatel v žalobě podrobně nespecifikoval, proč bylo nutné ve stavebním povolení zohlednit jím zmiňovaných 20 podmínek obsažených ve stanovisku EIA, a že z tohoto důvodu nelze napadené rozhodnutí ministra dopravy považovat za nepřezkoumatelné, je podle stěžovatele chybný. Žalovaný se měl v dané věci řídit § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a převzít podmínky stanoviska EIA do stavebního povolení, případně

odůvodnit, proč je do stavebního povolení nepřevzal. Pokud by své důvody žalovaný přezkoumatelně vyložil, mohl stěžovatel osvětlit, proč určité podmínky do stavebního povolení zahrnuty být měly. Nadto v jiném rozhodnutí městský soud citovanou argumentaci stěžovatele akceptoval (rozsudek ze dne 13. 11. 2012, č. j. 8 Ca 90/2009 - 111), přičemž vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 - 83.

[11] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s městským soudem, že žalobní bod o absenci rozhodnutí o povolení ke kácení mimolesních dřevin je nepřípustný podle § 114 odst. 2 stavebního zákona, neboť uvedené rozhodnutí není podkladem pro stavební povolení. Argumentace městského soudu je mimoběžná s námitkou obsaženou v žalobě. Stěžovatel žalovanému vytýkal nesplnění jedné z podmínek územního rozhodnutí, neboť měl za to, že daná podmínka musí být splněna před vydáním stavebního povolení. Pokud nebyla splněna jedna z podmínek územního rozhodnutí, je nepřípustné, aby tato vada byla napravena tím, že se nesplněná podmínka „přepíše“ do podmínek stavebního povolení.

[12] Nelze se ztotožnit ani se způsobem vypořádání šestého žalobního bodu týkajícího se absence výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny městským soudem. Podle něj je rozhodné, že původní rozhodnutí o výjimce bylo zrušeno pouze pro nepřezkoumatelnost a že v průběhu stavebního řízení již došlo k odstranění skryvkové zeminy a k transferu existujících živočichů. Nedoložení pravomocného rozhodnutí o výjimce tak za dané situace podle městského soudu nezpůsobuje nezákonnost stavebního povolení. Stěžovatel se ovšem domnívá, že absence výjimky nezákonnost napadeného rozhodnutí zakládá, neboť v průběhu stavebního řízení nebylo postaveno na jisto, zda zásah bude v souladu s podmínkami ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. Žalovaný tak měl stavební řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody. Obdobný názor vyjádřil i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 11. 3. 2013, č. j. 15 A 33/2010 - 141.

[13] Městský soud při hodnocení předmětné námítky rovněž nepřípustně vyšel z podkladů, které nejsou ve spise (např. studie prof. Bejčka) a k nimž se účastníci nemohli vyjádřit. Tvrzení městského soudu, že dané biotopy jsou v dotčené lokalitě dávno zničené, odporují tomu, že následně (12. 7. 2010) byly výjimky k zásahu do ohrožených druhů organismů skutečně vydány. Nelze rovněž směřovat povolení výjimky ze zákazu stavět dálnici v chráněné krajinné oblasti podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny od výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů dle § 56 zákona. Jedná se o samostatná rozhodnutí, jejichž předmět je odlišný. Vydání výjimky podle § 43 zákona neznámá, že pro konkrétní technické řešení bude trasa dálnice splňovat podmínky pro povolení výjimky dle § 56 zákona.

[14] Z popsanych důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze, i napadené rozhodnutí ministra dopravy, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení a žalovaného

[15] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti věnovala nejprve otázce účastenství stěžovatele ve stavebním řízení. Poukázala na judikaturu

druhého senátu Nejvyššího správního soudu – konkrétně na rozsudek ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 - 274 – podle něhož občanská sdružení nejsou účastníky stavebního řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem k tomu, že judikatura druhého senátu je v rozporu s rozhodovací praxí prvního senátu (např. s rozsudky ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 As 77/2011 - 325 nebo ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347), navrhla osoba zúčastněná na řízení předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 s. ř. s.

[16] Ohledně namítané nezákonnosti stanoviska EIA a rozhodnutí o povolení výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny se osoba zúčastněná ztotožnila s hodnocením městského soudu a odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které se obdobnou problematikou již v minulosti zabývaly (např. č. j. 1 As 6/2011 - 347 nebo č. j. 1 As 83/2011 - 565).

[17] Podle osoby zúčastněné městský soud správně konstatoval, že souhlas obecného stavebního úřadu není závazným stanoviskem a odmítl jeho přezkum podle § 149 odst. 4 správního řádu. Souhlas obecného stavebního úřadu představuje podmínku vydání stavebního povolení, nicméně nepředurčuje jeho obsah. Souhlas obecného stavebního úřadu není pro speciální stavební úřad závazný. Závazná stanoviska vydávají dotčené orgány v případě, kdy správní orgán, který vede řízení, nedisponuje odbornou kompetencí v oblasti veřejné správy, již zastupuje dotčený orgán. Obecný stavební úřad přitom nemá zvláštní odbornou kompetenci a nedisponuje odbornými znalostmi ve vztahu k předmětu stavebního řízení, které by speciální stavební úřad postrádal. Stanovisko obecného stavebního úřadu tak nezavazuje speciální stavební úřad povinnosti sám vyhodnotit naplnění podmínek územního rozhodnutí. Pokud zákonodárce hodlal nahlížet na souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona jako na závazné stanovisko, výslovně by tento úkon za závazné stanovisko v textu právního předpisu označil. Osoba zúčastněná pro podporu svého názoru odkázala na odbornou literaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 - 107).

[18] Také námitku týkající se nezahrnutí podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení posoudil městský soud podle osoby zúčastněné v souladu se zákonem. Stěžovatel v žalobě ani ve správním řízení neuvedl konkrétní výhrady (podmínky), které měly být do stavebního povolení převzaty; nadto takové námitky nejsou přípustné ve stavebním řízení. Přijmout nelze podle osoby zúčastněné ani tezi stěžovatele o překvapivosti rozsudku městského soudu, neboť ta je dovozována ze závěrů vyslovených městským soudem v rozsudku vydaném o 1,5 měsíce později.

[19] Obstojí i závěr městského soudu týkající se rozhodnutí o kácení mimolesních dřevin. Především je nutné odmítnout názor stěžovatele, že okruh přípustných námitek ve stavebním řízení je dán § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv § 114 stavebního zákona. Obě ustanovení musí být podle osoby zúčastněné splněna současně. Občanské sdružení může ve správním řízení hájit pouze zájmy ochrany přírody a krajiny. Jeho účast ve stavebním řízení ovšem není určena tím, že by mu svědčilo vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku. Z toho logicky plyne, že občanské sdružení nemůže uplatňovat žádné námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů. Občanskému sdružení nicméně přísluší uplatňovat procesní práva stanovená stavebním zákonem, nebude-li se jednat o námitky zmíněné výše.

Uvedený závěr plyne i z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z rozsudků č. j. 1 As 80/2008 - 68 nebo č. j. 1 As 6/2011 - 347. Současně osoba zúčastněná zdůraznila, že převzetím podmínky do stavebního povolení nedošlo k žádné újmě na životním prostředí. Naopak, z hlediska ochrany přírody a krajiny je vhodnější, aby o kácení dřevin bylo rozhodnuto v krátkém časovém úseku před samotným kácením, neboť v opačném případě může dojít ke značné změně podmínek v území.

[20] Ke kasační námitce týkající se absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny osoba zúčastněná dodala, že rovněž tento okruh námitek měl být uplatněn v územním řízení. Lze proto vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek č. j. 1 As 37/2005 - 154), že citované námitky jsou ve stavebním řízení nepřipustné. Nadto první výjimka Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 6. 2004 byla pravomocně zrušena až po dni vydání napadeného správního rozhodnutí. Druhá výjimka ministerstva ze dne 14. 2. 2006 byla sice zrušena před vydáním rozhodnutí o rozkladu, nicméně zásadní podle osoby zúčastněné je, že při podání žádosti o stavební povolení byla daná výjimka v právní moci.

[21] Vzhledem k nejednotné judikatuře Nejvyššího správního soudu k otázce účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby rozhodující senát předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Věcné námitky obsažené v kasační stížnosti jsou podle osoby zúčastněné nedůvodné, proto by kasační stížnost měla být zamítnuta v případě, že Nejvyšší správní soud dospěje závěru, že stěžovatel byl účastníkem stavebního řízení.

[22] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Usnesením ze dne 30. 4. 2013, č. j. 1 As 176/2012 - 120, Nejvyšší správní soud věc postoupil rozšířenému senátu k zodpovězení otázky týkající se účastenství občanského sdružení ve stavebním řízení. Usnesením ze dne 19. 8. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 130, rozšířený senát překlenul rozpory v dosavadní rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a uzavřel, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (bod 39 citovaného usnesení). Druhým výrokem citovaného usnesení byla věc vrácena k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

[26] V souladu s názorem vysloveným rozšířeným senátem tak má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovateli svědčilo účastenství ve stavebním řízení. Stěžovatel v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ohlásil svoji účast v předmětném stavebním řízení a stal se tak jeho účastníkem. Nejvyšší správní soud proto dále věcně posuzoval námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti.

[27] Nejprve Nejvyšší správní soud hodnotil námitku nesprávného posouzení zákonnosti stanovisek SEA a EIA městským soudem [ad IV. A); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], resp. zákonnosti rozhodnutí o výjimce podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny [ad IV. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Dále se věnoval námitce chybného posouzení nutnosti přezkumu souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 149 odst. 4 správního řádu [ad IV. C); důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Poté se zabýval námitkou nesprávného posouzení nezahrnutí podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení městským soudem [ad IV. D); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Závěrem hodnotil námitku týkající se nesprávného posouzení absence rozhodnutí o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les [ad IV. E); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a námitku absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny [ad IV. F); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

IV. A)

Námitka týkající se stanovisek SEA a EIA

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti vytýkal městskému soudu, že nesprávně posoudil jeho námitku týkající se nezákonnosti stanovisek SEA a EIA. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud přehodnotil svoji dosavadní rozhodovací činnost a věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[29] Městský soud k obdobné žalobní argumentaci konstatoval, že námitky týkající se zákonnosti stanovisek SEA a EIA nelze uplatňovat ve stavebním řízení s ohledem zásadu koncentrace obsaženou v § 114 odst. 2 stavebního zákona. Podle městského soudu měly být uplatněny v řízení územním, kdy bylo s konečnou platností rozhodováno o umístění stavby do území. Předmět územního a stavebního řízení je odlišný. Ačkoliv výstupy těchto řízení představují řetězcí se správní akty, nelze stavební řízení chápat jako pokračování územního řízení v případě, že v územním řízení nebyly z jakéhokoli důvodu projednány některé otázky umístění stavby.

[30] Nutno uvést, že obdobnou námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347 ve věci *Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu*, publikovaném pod č. 2368/2011 Sb. NSS (část VI.B.), který se týkal stavebního povolení na jinou část téhož úseku dálnice D8. Skutkové i právní okolnosti obou případů jsou shodné. Soud neshledává žádný důvod, a to ani po seznámení se s argumentací obsaženou v kasační stížnosti, pro nějž by se měl nyní odchýlit od právního názoru zaujatého v citovaném rozsudku (a v rozhodnutích na něj navazujících) a předložit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, jak navrhuje stěžovatel.

[31] Nejvyšší správní soud posuzoval, zda uvedené námitky lze uplatnit ve stavebním řízení. Vyšel přitom z § 114 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, při

pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. Shodné pravidlo obsahoval v § 61 odst. 1 i starý stavební zákon č. 50/1976 Sb.; z početné judikatury k aplikaci tohoto ustanovení viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 As 73/2006 – 121, nebo rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 – 81.

[32] 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 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 zdlouhavý, jak tvrdí stěžovatel, nemůže tato skutečnost prolomit bariéru mezi územním řízením a stavebním řízením danou odlišností předmětu řízení a řešených věcných otázek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012 – 86).

[33] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem toho názoru, že uvedenou námitku bylo třeba uplatnit již v územním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 – 37, publ. pod č. 640/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 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. č. vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Otázka, které se týká námitka stěžovatele (tj. stanovení konkrétní trasy dálnice D8), byla předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. K souboru námitek stěžovatele týkajících se procesu SEA a stanoviska EIA, pokud se týkají výběru trasy dálnice D8, nelze ve stavebním řízení přihlédnout (§ 114 odst. 2 nového stavebního zákona). 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 stavebního zákona).

[34] Skutečnost, že stěžovatel v důsledku procesních peripetií spojených s rušením územního rozhodnutí správními soudy dosáhl zrušení územního rozhodnutí, nicméně nové územní rozhodnutí již s odkazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona nebylo vydáno a vady procesu SEA ani EIA tak nebyly napraveny, nemůže založit přípustnost této námitky 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 se jevil soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě stěžovateli jako neefektivní, nemohou být *ad hoc*

prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního a kogentní norma obsažená v § 114 odst. 2 stavebního zákona.

[35] Důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být ani ta skutečnost, že územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno. Zrušení stavebního povolení z popsaného důvodu totiž brání zásada, podle 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 možné zohlednit skutečnosti, jež nově nastaly po vydání rozhodnutí, ale retrospektivním přezkumem pravomocného správního rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání jiného rozhodnutí, je důvodem pro obnovu tohoto navazujícího správního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, publ. pod č. 1815/2009 Sb. NSS). 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS), což ovšem není tento případ. Aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s. v posuzovaném případě nevede k aprobaci právního stavu, jímž by bylo porušeno ústavně zaručené právo hmotněprávní povahy, které by příslušelo stěžovateli.

[36] Nelze hledat ani paralelu s případy, v nichž soud ruší správní rozhodnutí z toho důvodu, že právní norma, na jejímž základě bylo vydáno, byla následně zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Zásadním rozdílem je, že zatímco právní norma je výstupem legislativní činnosti, správní rozhodnutí (např. územní rozhodnutí) je aktem aplikace právní normy. Zrušení právní normy pro její protiústavnost zásadně brání její aplikaci v běžících správních i soudních řízeních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 Afs 7/2005 – 127). Zrušení správního rozhodnutí jakožto aktu aplikace práva ovšem takovéto *de facto* retroaktivní následky nevyvolává a neprolamuje účinky § 75 odst. 1 s. ř. s. Zatímco aplikovaná právní norma tvoří bezpochyby součást právního řádu, z něhož správní rozhodnutí vychází, v případě správního rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání navazujícího rozhodnutí, obdobný závěr učinit nelze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565).

[37] Městský soud tak správně konstatoval, že námitky stěžovatele týkající se nezákonnosti stanovisek SEA a EIA nelze s ohledem na § 114 odst. 2 stavebního zákona v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení věcně přezkoumat. Námitka je proto nedůvodná.

IV. B)

Námitky týkající se rozhodnutí o výjimce dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb.

[38] Stěžovatel dále nesouhlasil se způsobem, jakým městský soud posoudil zákonnost rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, č. j. M/100130/01 SRK/813/T-1057/00, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení udělena výjimka dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu stanoveného § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona (zákaz stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti).

[39] Městský soud k dané otázce konstatoval, že rozhodnutí o udělení výjimky bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá i z odůvodnění územního rozhodnutí. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky tak mohly být uplatněny již v územním řízení, což ostatně stěžovatel učinil. Protože dané rozhodnutí nebylo podkladem stavebního řízení, nelze se jeho přezkumu domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. v rámci žaloby proti stavebnímu povolení.

[40] Podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny je zakázáno stavět v chráněných krajinných oblastech nové dálnice. Z tohoto zákazu může Ministerstvo životního prostředí udělit výjimku v případě, že veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny (§ 43 téhož zákona).

[41] Také otázkou možnosti zpochybňovat zákonnost rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval mj. ve shora citovaných rozsudcích č. j. 1 As 6/2011 – 347 nebo č. j. 1 As 83/2011 – 565. Ani od závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích ve vztahu k možnosti přezkumu zákonnosti rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět dálnice na území chráněné krajinné oblasti v rámci žaloby proti stavebnímu povolení se Nejvyšší správní soud odchylvat nehodlá.

[42] Lze zopakovat, že 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, které i podle stěžovatele úzce souvisí s výběrem trasy dálnice D8, tedy s otázkou umístění stavby, tak bylo možné uplatnit v územním řízení. Stěžovatel 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 [33] shora). Stěžovatel se proto nemůže domáhat přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky v souvislosti s žalobou proti stavebnímu povolení, jestliže jeho žalobní body se míjí s předmětem přezkoumávaného správního rozhodnutí (stavebního povolení) a míří do předchozí fáze povolovacího procesu (územního řízení).

[43] Pokud by snad v dané době nebyl možný samostatný soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky, nepochybně bývalo 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 – 59, publ. pod č. 1843/2008 Sb. NSS). Výše označené rozhodnutí o udělení výjimky nicméně nebylo podkladem stavebního řízení, ostatně ani žalovaný nevyjmenovává ve stavebním povolení toto rozhodnutí o udělení výjimky mezi podklady, z nichž vycházel. Stěžovatel se z tohoto důvodu nemohl domáhat jeho soudního přezkumu v rámci žaloby proti stavebnímu povolení na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.

[44] 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, neexistuje žádný racionální důvod, proč by měl být připuštěn jeho soudní přezkum i v souvislosti se žalobou proti stavebnímu povolení (tedy dvojí soudní přezkum).

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

IV. C)

Námítka týkající se přezkumu souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona

[46] Další okruh námitek stěžovatel směřoval vůči souhlasu obecného stavebního úřadu vydaného podle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Je přesvědčen, že předmětný souhlas je závazným stanoviskem a že měl být v řízení o rozkladu přezkoumán postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu.

[47] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že vydání souhlasu je povinným podkladem pro vydání stavebního povolení, který ověřuje splnění podmínek územního rozhodnutí. Nejedná se podle městského soudu o závazné stanovisko, neboť závaznost podmínek stanovených územním rozhodnutím vyplývá již z právní moci a vykonatelnosti tohoto rozhodnutí. Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že souhlas není závazný (rozsudek č. j. 5 As 77/2009 – 107). Absenci postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu proto městský soud nevyhodnotil jako vadu řízení; tou by podle něj mohla být situace, kdy by speciální stavební úřad rozhodoval bez souhlasu obecného stavebního úřadu. Taková situace však v daném případě nenastala.

[48] V projednávané věci vydal Stavební úřad Městského úřadu v Lovosicích souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona dne 19. 3. 2008, pod č. j. 7217/OST-291/2008, který se stal podkladem stavebního povolení ze dne 23. 4. 2009 vydaného Ministerstvem dopravy jako speciálním stavebním úřadem ve věcech dálnic a rychlostních silnic.

[49] Ustanovení § 15 stavebního zákona vymezuje působnost speciálních stavebních úřadů. S výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají speciální stavební úřady u a) staveb leteckých, b) staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a d) vodních děl státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (odstavec 1). Speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování (odstavec 2). U speciálních staveb je tedy působnost k jejich povolování rozdělena mezi obecné a speciální stavební úřady: obecné stavební úřady tyto stavby umísťují, zatímco speciální stavební úřady vydávají všechna ostatní navazující rozhodnutí.

[50] Ministerstvo dopravy jako speciální stavební úřad v projednávané věci vykonávalo působnost stavebního úřadu ve stavebním řízení. V souladu s § 15 odst. 2 si pro své rozhodnutí obstaralo vyjádření Městského úřadu v Lovosicích jako obecného stavebního úřadu, zda jsou dodrženy podmínky územního rozhodnutí a z tohoto souhlasu ve stavebním řízení vycházelo.

[51] Vydání povolení pro speciální stavby je tedy podmíněno předchozím souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí. Úkolem obecného stavebního úřadu je ověřit dodržení podmínek územního rozhodnutí, které tento stavební úřad pro stavbu vydal. Zmíněný požadavek má zajistit nezbytný soulad obou základních správních aktů (územního rozhodnutí a stavebního povolení) v procesu povolování staveb, protože každé rozhodnutí vydává jiný správní orgán. Má umožnit obecnému stavebnímu úřadu kontrolu splnění podmínek svého rozhodnutí, protože se na dalších krocích při povolování speciálních staveb již nepodílí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, č. j. 5 As 77/2009 - 107). Souhlas obecného stavebního úřadu o splnění podmínek územního rozhodnutí je pro speciální stavební úřad závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 5 As 56/2006 - 109), nezbavuje ho to však povinnosti přezkoumat žádost o stavební povolení z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona.

[52] Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že souhlas obecného stavebního úřadu se splněním podmínek územního rozhodnutí je pro speciální stavební úřad závazný. V rámci rozdělení působnosti v řízeních podle stavebního zákona mezi obecný a speciální stavební úřad, speciální stavební úřad při posuzování žádosti o stavební povolení podle § 111 stavebního zákona již nehodnotí soulad projektové dokumentace s podmínkami územního rozhodnutí, neboť tato působnost plně přísluší obecnému stavebnímu úřadu. Speciální stavební úřad tak přezkoumá žádost o stavební povolení pouze z ostatních hledisek vymezených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona; splnění podmínek územního rozhodnutí má za prokázané souhlasem obecného stavebního úřadu. V řízení před správními soudy pak je soud oprávněn přezkoumat zákonnost souhlasu na základě námitek proti podkladovému rozhodnutí (úkonu) v rámci žaloby proti stavebnímu povolení dle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť předmětný souhlas obecného stavebního úřadu není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze jej tedy napadnout samostatnou správní žalobou. Shledá-li správní soud nezákonnost takového úkonu (např. vydání souhlasu v rozporu se skutkovým stavem věci), musí zjištění soudu vyústit v závěr o nezákonnosti stavebního povolení, které se o daný podklad imanentně opírá (srov. citovaný rozsudek č. j. 5 As 56/2006 - 109).

[53] Jakkoli se lze v obecné rovině ztotožnit s městským soudem, že souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je vyjádřením podle § 154 správního řádu, je nutné dále zkoumat, zda jde o vyjádření či stanovisko závazné (tj. stanovisko podle § 149 správního řádu), nebo o stanovisko nezávazné. Účelem stanovisek správních orgánů podle citovaného ustanovení je především vyjádřit odborný názor správního orgánu v otázkách, které se určitým způsobem dotýkají jejich působnosti, a to zejména vůči orgánům, které vedou správní řízení, jehož předmět se dotýká působnosti jiných správních orgánů. Uvedená stanoviska pak pravidelně bývají vydávána pro jiné orgány veřejné správy jako podklady pro správní rozhodnutí (§ 50 odst. 1 správního řádu). Stanoviska nejsou zásadně závazná pro toho, komu jsou určena (vztahuje se na ně obecně zásada volného hodnocení podkladů rozhodnutí dle § 50 odst. 4 správního řádu), nejedná-li se ovšem o stanoviska závazná podle § 149 odst. 1 správního řádu, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí (srov. *Vedral, J. Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 1221 - 1222).

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

[55] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz bod [50] výše) vyplývá závaznost souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona, což odpovídá i charakteru stavebního řízení, jež vede speciální stavební úřad. Působnost umístit speciální stavbu a kontrolovat splnění podmínek územního rozhodnutí svěřil zákonodárce obecnému stavebnímu úřadu, který má znalost místních poměrů a může tedy odpovědně posoudit veškeré důsledky související s umístěním záměru stavby do území. Naopak speciální stavební úřad disponuje „speciálními“ odbornými znalostmi nutnými pro povolení speciální stavby. Rozhodování o žádosti stavebníka o stavební povolení se proto u speciálních staveb děje ve vzájemné součinnosti obecného a speciálního stavebního úřadu: zatímco obecný stavební úřad s konečnou platností ověří splnění podmínek jím vydaného územního rozhodnutí, speciální stavební úřad posoudí žádost z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona. Výsledné rozhodnutí pak stanovisko obecného stavebního úřadu musí respektovat. Speciální stavební úřad totiž nemůže přehodnocovat názory vyslovené ve stanovisku obecného stavebního úřadu, neboť tím by nepřipustně zasahoval do působnosti tohoto úřadu a vyjadřoval se k otázkám, které nenáleží do jeho působnosti. Totéž platí i naopak vůči obecnému stavebnímu úřadu; tomu přísluší ve stavebním řízení toliko ověřit splnění podmínek územního rozhodnutí.

[56] Odmítnout je nutno i argumentaci, že obecný stavební úřad nemůže být v dané věci dotčeným orgánem. Podle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona postupují orgány územního plánování a stavební úřady ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak. Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.

[57] Jak správně tvrdí stěžovatel, citované ustanovení uvádí, že stavební úřady (tj. i speciální stavební úřady) postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány. V projednávané věci Městský úřad Lovosice jako obecný stavební úřad vydal závazné stanovisko podle § 15 odst. 2 stavebního zákona, které není samostatným rozhodnutím. Skutečnost, že předmětné vyjádření obecného stavebního úřadu není zákonem explicitně označeno jako závazné stanovisko, není rozhodující; důležitá je materiální povaha tohoto aktu. Není totiž nutné, aby zákony, na jejichž základě správní orgány závazná stanoviska vydávají, výslovně tohoto pojmu používaly nebo odkazovaly na § 149 správního řádu. Je třeba vycházet z obsahového kritéria a závaznými stanovisky chápat veškeré úkony splňující podmínky § 149 správního řádu, o nichž zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako správní rozhodnutí (viz *Vedral, J.* opus cit. v bodě [53] výše, s. 1151).

[58] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uváděla, že závazná stanoviska jsou vydávána v případech, kdy správní orgán, který řízení vede, nedisponuje sám odbornou působností v oblasti veřejné správy, kterou zastupují dotčené orgány; u obecného

stavebního úřadu však neplatí, že by nedisponoval zvláštní odbornou působností k předmětu stavebního řízení. K tomu Nejvyšší správní soud dodává následující. S obecnou tezí, z níž osoba zúčastněná vychází a jež byla vyjádřena i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, se lze ztotožnit. Stavební úřady rozhodují o věcech, které spadají do jejich působnosti a k jejichž posouzení mají dostatečnou odbornou kompetenci. Ve věcech, v nichž stavební úřad dostatečnými odbornými znalostmi nedisponuje, jej doplňují dotčené správní orgány, do jejichž působnosti daná oblast právní regulace spadá (srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, publ. pod č. 2167/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS).

[59] Skutečně se může jevit nestandardní, že by obecný stavební úřad, který standardně vede stavební řízení (s výjimkou speciálních staveb), mohl ve speciálním stavebním řízení vystupovat v pozici dotčeného orgánu. Vysvětlení však spočívá právě ve zvláštní povaze speciálních staveb a specifické odbornosti nutné při rozhodování ve stavebním řízení týkajícího se těchto staveb. Pokud by zákonodárce nezvolil koncepci stanovenou v § 15 stavebního zákona a nepřesunul by u těchto staveb působnost vést stavební řízení na speciální stavební úřady, stavební řízení by prováděly obecné stavební úřady a Ministerstvo dopravy by se ke stavbám dálnic vyjadřovalo z pozice dotčeného orgánu. Vzhledem k tomu, že takové stanovisko ministerstva by v případě těchto staveb bylo značně rozsáhlé a jeho podmínky by v konečném důsledku tvořily převážnou část samotného stavebního povolení, přenesl zákonodárce působnost vést stavební řízení právě na Ministerstvo dopravy, které v oblasti povolování staveb dálnic disponuje potřebnou odborností a specifickými znalostmi ohledně těchto staveb. Role ministerstva a stavebního úřadu se tak *de facto* „prohodila“ a z vysoce specializovaného odborného orgánu se stal speciální stavební úřad, zatímco obecný stavební úřad se dostal do pozice dotčeného orgánu. Pro rozhodnutí speciálního stavebního úřadu vydává závazné stanovisko, které ověřuje splnění podmínek územního rozhodnutí. Pro posouzení problematiky plnění podmínek územního rozhodnutí přitom obecný stavební úřad disponuje odbornými kompetencemi (znalostmi lokality a místních poměrů, zkušenostmi z průběhu řízení o umístění záměru stavby), které speciální stavební úřad postrádá; ten je profesionálem v oblasti dálničních staveb, nicméně nemá potřebné znalosti z řízení územního. Požadavky na dotčený orgán vyplývající z výše citované judikatury jsou tedy i v nyní projednávaném případě splněny.

[60] Nejvyšší správní soud uzavírá, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu: je úkonem učiněným obecným stavebním úřadem jakožto správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 15 odst. 2 stavebního zákona, věta druhá, za středníkem), jehož obsahem je speciální stavební úřad vázán. V rámci řízení o rozkladu proto měl proběhnout jeho přezkum podle § 149 odst. 4 správního řádu, směřovaly-li námitky stěžovatele i proti obsahu tohoto stanoviska. Pokud si ministr dopravy v projednávaném případě v řízení o rozkladu nevyžádal od krajského úřadu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska obecného stavebního úřadu, tedy v daném případě nezbytný a závazný podklad pro jeho rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 4 správního řádu a zatížil tak řízení vadou. Nejvyšší správní soud proto dále posuzoval, zda předmětná vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Pokud by tomu tak nebylo, nemohlo by nesprávné posouzení stanoviska dle § 15 odst. 2 stavebního zákona městským soudem založit důvodnost předmětné žalobní, resp. kasační

námítky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 – 66).

[61] Stěžovatel v podané žalobě dovozoval vliv předmětné procesní vady na zákonnost napadeného správního rozhodnutí z toho, že ačkoliv stanovisko Městského úřadu v Lovosicích konstatovalo splnění všech podmínek územního rozhodnutí, nebyly splněny podmínky č. 3 (rozhodnutí o povolení kácení dřevin bude doloženo ke stavebnímu řízení) a č. 32 (v případě, že se prokáže při zpracování dalšího stupně projektové dokumentace nevyhnutelnost likvidace jedinců kriticky ohroženého druhu jeřába českého v trase dálnice, bude nutné zkoumat, zda daný zásah umožňuje výjimka podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zda je nutné jednat o výjimce podle § 56 zákona). Námitkou o neprovedení přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci řízení o rozkladu tedy stěžovatel usiluje o zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost z důvodu, že v okamžiku vydání tohoto rozhodnutí nedisponoval žalovaný rozhodnutím o povolení kácení dřevin (viz podmínka č. 3 územního rozhodnutí) ani pravomocnou výjimkou podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (podmínka č. 32). Vada předcházejícího správního řízení se tak podle stěžovatele měla projevit nezákonností z důvodů, které městský soud i Nejvyšší správní soud posuzovaly zvlášť na základě dalších námitek stěžovatele. Pokud ale tyto námitky shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnými (viz části IV. E a IV. F tohoto rozsudku), nemohla mít na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv ani procesní vada spočívající v tom, že ministr v řízení o rozkladu neprovedl přezkum závazného stanoviska obecného stavebního úřadu podle § 149 odst. 4 správního řádu.

[62] Městský soud tedy pochybil při posouzení právní otázky povahy stanoviska podle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Stavební řízení bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že si ministr při rozhodování o rozkladu nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od krajského úřadu. Uvedená vada však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o rozkladu (bod [61] shora). Ve výsledku tedy dospěl městský soud ke správnému závěru, a sice že stavební řízení nebylo stiženo vadou, která by měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Námitka tak není důvodná.

[63] K namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu z důvodu, že se dostatečně nevyjádřil ke všem tvrzením stěžovatele a odkazům na dokumenty přiložené k žalobě, Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského (městského) soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Jedná se o případy, kdy z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, *„proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené“*, a to zejména tehdy *„jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Obdobně podle judikatury Ústavního soudu *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, bod 21,

nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, bod 41]. Městský soud se třetí žalobní námitce podrobně věnoval na stranách 17 až 19 napadeného rozsudku, kde podrobně popsal svůj náhled na povahu stanoviska podle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Pokud městský soud již dále detailně nereagoval na všechny dílčí argumenty stěžovatele a výslovně se nevyjádřil ke všem stanoviskům či dokumentům, na něž stěžovatel v podané žalobě odkazoval, nezakládá to v souladu s výše citovanou judikaturou nepřezkoumatelnost jeho rozsudku pro nedostatek důvodů.

IV. D)

Námitka týkající se nezahrnutí podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení

[64] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítal, že městský soud chybně posoudil porušení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[65] Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že předmětná námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z hlediska převzetí podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení nebyla koncipována jako odůvodněný a relevantní nárok na zahrnutí konkrétních podmínek stanoviska EIA z konkrétních důvodů ohrožení životního prostředí při provádění stavby.

[66] Ze správního a soudního spisu vyplynuly následující skutečnosti. V námitkách ke stavebnímu řízení ze dne 16. 4. 2009 stěžovatel obecně uváděl, že správní orgány mají povinnost převzít do podmínek svých rozhodnutí všechny relevantní požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku EIA, případně odůvodnit, proč tak neučinily.

[67] Ministerstvo dopravy převzalo ze stanoviska EIA do stavebního povolení podmínky vyjmenované v bodě 5 podmínek stavebního povolení, konkrétně umožnit vstup na staveniště oprávněným pracovníkům MŽP a SCHKO České středohoří, oznámit před zahájením stavby záměr Archeologickému ústavu AV ČR, realizovat záchranný biologický průzkum, provést skryvku ornice před zahájením stavby, provádět průběžnou kontrolu mechanismů používaných při výstavbě, kácení zeleně provádět především v době vegetačního klidu, vegetační úpravy realizovat již v průběhu výstavby, plochy dočasně vyjmuté ze zemědělského půdního fondu navrátit původnímu účelu, zajistit odborný dozor se zřetelem na problematiku tunelové stavby a po dokončení stavebních prací odstranit zařízení staveniště a upravit plochy (srov. strany 2 – 3 stavebního povolení).

[68] Také v podaném rozkladu stěžovatel formuloval své námitky ryze obecně. Namítal nepřezkoumatelnost stavebního povolení z důvodu, že stavební úřad nevysvětlil, proč některé z podmínek stanoviska EIA nepřevzal do vydaného povolení. V rozhodnutí o rozkladu pak žalovaný uvedl, že všechny podmínky stanoviska EIA nebyly převzaty, jelikož se jedná o podmínky doporučující, nikoliv závazné. Podle jeho názoru nebyl na místě postup podle zákona č. 100/2001 Sb., protože stanovisko EIA bylo vydáno podle dřívějšího zákona č. 244/1992 Sb., který nestanovil povinnost odůvodňovat nezahrnutí podmínek stanoviska EIA do stavebního povolení.

[69] V podané žalobě stěžovatel poukazoval na nepřezkoumatelnost vypořádání námitky o nezahrnutí všech podmínek stanoviska EIA žalovaným. Neuváděl, které konkrétní podmínky předmětného stanoviska měly být do stavebního povolení zahrnuty, pouze obecně tvrdil, že odůvodnění nezahrnutí všech podmínek do stavebního povolení je nedostatečné. Obdobnou argumentaci uvádí stěžovatel nyní v kasační stížnosti.

[70] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou. Je tedy na žalobci (stěžovateli), aby v podané žalobě nastavil referenční rámec přezkumu správního rozhodnutí, jímž je soud vázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS). Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[71] Zvolil-li stěžovatel argumentační taktiku, že stavební povolení (resp. rozhodnutí o rozkladu) je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť neuvádí, proč některé podmínky stanoviska EIA nebyly do stavebního povolení převzaty, aniž by uvedl, jaké podmínky stanoviska EIA podle jeho názoru byly relevantní ve stavebním řízení a měly být převzaty, nemůže se svojí námitkou uspět. Stavební úřad ani žalovaný nebyli povinni vyjadřovat se jednotlivě ke všem podmínkám stanoviska EIA a jejich možné významnosti pro fázi realizaci stavby. Podmínky, které stavební úřad považoval za relevantní pro provádění stavby, do stavebního povolení zahrnul a nebylo nutné blíže vysvětlovat, proč ostatní podmínky do stavebního povolení včleněny nebyly, pokud stěžovatel konkrétní porušení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. nenamítal. Z citovaného ustanovení totiž pro projednávanou věc vyplývá, že stavební úřad je ve stavebním řízení povinen zohlednit obsah stanoviska EIA a převzít do svého rozhodnutí takové podmínky ochrany životního prostředí, které se vážou k předmětu jím vedeného řízení. Jak přílehavě vysvětlil městský soud, stěžovatel neuváděl konkrétní vztah jednotlivých nepřevzatých podmínek k fázi provádění stavby, přestože již ve svých námitkách ze dne 16. 4. 2009 poukazoval na nezbytnost převzetí všech relevantních požadavků k ochraně životního prostředí do stavebního povolení. Stěžovatel ani nevysvětlil, proč podmínky musí být převzaty právě do stavebního povolení, existují-li rozhodnutí, která stavebnímu povolení z hlediska požadavků EIA předcházela (např. rozhodnutí o výjimce dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo územní rozhodnutí).

[72] Pokud tedy stěžovatel ve své námitce o nezahrnutí podmínek EIA do stavebního povolení zůstal u povšechných tvrzení, nepřísluší správním soudům, aby za stěžovatele dohledávaly, zda stavební úřad skutečně opomenul některou z podmínek stanoviska EIA relevantní pro provádění stavby do stavebního povolení zahrnout (viz bod [70] výše). Těžiště takové argumentace spočívalo výlučně na stěžovateli, dovolával-li se porušení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Pokud však stěžovatel ve svých podáních ustal u obecných výtek, nelze jeho námitce o nepřezkoumatelnosti stavebního povolení (rozhodnutí o rozkladu) pro nezahrnutí podmínek stanoviska EIA vyhovět.

[73] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani namítané překvapivosti rozhodnutí městského soudu, kterou stěžovatel dovozuje z rozporu s jiným rozsudkem téhož soudu vydaného o 1,5 měsíce později. Jak správně poznamenala osoba zúčastněná, byl-li stěžovatelem avizovaný rozsudek městského soudu vydaný až po nyní přezkoumávaném rozsudku, nemohl se městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí s ohledem na časovou souslednost vydaných rozhodnutí k později zaujatému názoru téhož soudu nijak vyjádřit. Dovolává-li se pak stěžovatel aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 91/2009 – 83, lze pouze zopakovat, že stěžovatel neunesl břemeno tvrzení a nekonkretizoval, které podmínky stanoviska EIA měly být do stavebního povolení převzaty. Není úkolem správních soudů, aby za žalobce konkrétní aspekty tvrzené nezákonnosti domýšlely.

[74] Námitka proto není důvodná.

IV. E)

Námitka týkající se absence rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin

[75] Stěžovatel dále nesouhlasil se způsobem, jakým městský soud posoudil jeho námitku týkající se absence rozhodnutí o kácení dřevin rostoucích mimo les ve stavebním řízení. Upozorňoval, že dané rozhodnutí mělo být vydáno ještě před vydáním stavebního povolení, jak vyplývalo z podmínky č. 3 územního rozhodnutí.

[76] Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že uvedená námitka nespadá do okruhu přípustných námitek ve stavebním řízení (§ 114 odst. 2 stavebního zákona). Povolení ke kácení dřevin nelze považovat za podkladové stanovisko k územnímu nebo stavebnímu řízení z hlediska ochrany přírody a krajiny. Stěžovatel podle městského soudu nevysvětlil, jaké účinky může mít absence takového rozhodnutí pro provádění stavby. Stavební úřad podmínku č. 3 územního rozhodnutí o nutnosti zajištění povolení ke kácení dřevin začlenil do podmínky č. 64 stavebního povolení. Provádění stavby tak podmínil poměry a okolnostmi, které vyplývají z § 8 vyhlášky č. 395/1992 Sb. Nedostatek povolení ke kácení dřevin tedy podle městského soudu nemůže mít vliv na zákonnost stavebního povolení; je ovšem na orgánu stavebního dohledu, aby splnění dané podmínky při realizaci stavby kontroloval.

[77] Jednou z podmínek územního rozhodnutí v projednávané věci bylo: „*V případě kácení dřevin rostoucích mimo les bude investor postupovat v souladu se zákonem č. 114/92 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Žádost o vydání povolení kácení dřevin musí obsahovat náležitosti dle § 8 vyhl. MŽP ČR č. 395/92 Sb. Rozhodnutí o povolení kácení bude doloženo ke stavebnímu řízení*“ (podmínka č. 3 územního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002).

[78] Jak vyplývá ze správního spisu, důsledky kácení mimolesních dřevin byly v obecné rovině ve stavebním řízení zvažovány. Správa CHKO České středohoří v odborném stanovisku ke stavebnímu řízení ze dne 10. 5. 2004, č. j. 2439/XII-8/04-Ký, ve věci zásahů do zeleně rostoucí mimo les uvedla, že podmínky stanovené orgány ochrany přírody v předchozích řízeních jsou zahrnuty do dokumentace pro stavební povolení. K výtce obce Řehlovice ze dne 17. 5. 2004, č. j. 747/04, že v dokumentaci není uveden rozsah kácení zeleně a provádění náhradních výsadeb, stavebník (osoba zúčastněná na řízení) ve vyjádření

ze dne 14. 11. 2005, zn. 12378/21/05-21012, uvedl, že součástí projektové dokumentace je příloha „Soupis likvidované mimolesní zeleně“, která bude podkladem samostatného řízení vedeného obecním úřadem dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Do stavebního povolení pak byla pod č. 64 včleněna následující podmínka: *„Nezbytné kácení dřevin, rostoucích mimo les, bude prováděno podle samostatných rozhodnutí orgánů ochrany přírody, vydaných podle ust. § 8 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.“* V odůvodnění stavebního povolení pak speciální stavební úřad na straně 10 uvedl, že rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nepovažuje za podkladové rozhodnutí, nýbrž za rozhodnutí samostatné, které bude využito až po nabytí právní moci stavebního povolení. Podmínka z hlediska povolení ke kácení dřevin je v rozhodnutí obsažena. Uvedenou argumentaci převzal i žalovaný na straně 6 rozhodnutí o rozkladu. Poznamenal, že povolení ke kácení dřevin není podkladovým rozhodnutím a že veřejný zájem byl dostatečně zajištěn stanovením podmínky č. 64 stavebního povolení.

[79] Podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.

[80] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgán při rozhodování o žádosti o povolení ke kácení dřevin váží estetický a funkční význam dřevin na straně jedné a závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé, aby mohl rozhodnout, zda pokácení dřevin povolí. Závažný důvod pro pokácení dřevin přitom musí být dán již v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin a nemůže být suplován podmínkou, že k realizaci kácení dřevin bude možné přistoupit až se zahájením stavebních prací, není-li pro navrhovanou stavbu vydáno územní rozhodnutí a ani územní plán umístění takové stavby nepřipouští (viz rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 – 84, publ. pod č. 1788/2009 Sb. NSS).

[81] Provázanost řízení o žádosti o povolení ke kácení dřevin se stavebním řízením vyplývá i ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS). V něm soud zdůraznil, že ačkoliv o povolení ke kácení dřevin rozhoduje orgán ochrany přírody v samostatném řízení, zájem ochrany přírody a krajiny spočívající v zájmu na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením nebo ničením může být dotčen již ve stavebním řízení. Již v tomto řízení se totiž v podstatné míře předurčí případný budoucí osud dřevin, neboť se určí (s ohledem zejména na technické, funkční a případně i estetické či architektonické požadavky na řádné provedení stavby), v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby pokácet určité dřeviny. Bude-li stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplyne nezbytnost kácet dřeviny v určitém rozsahu, bude to zpravidla signálem pro orgán ochrany přírody, že je dán závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, jakkoli řízení podle tohoto ustanovení je procesně nezávislé na řízení stavebním. Orgán ochrany přírody se totiž může v takovém případě zpravidla důvodně domnívat, že stavební úřad při rozhodování zvážil všechny konkurující si zájmy a zvolil nejvhodnější řešení. Nepovolit kácení by pak v případě povolené stavby bylo na místě zpravidla pouze tehdy, pokud by zájem na zachování dřevin byl s ohledem na jejich funkční a estetický význam natolik mimořádně intenzivní, že by převážil i nad veřejným zájmem, jež má zamýšlená stavba naplnit (např. stavby dopravní infrastruktury či některé nemocnice, sportoviště nebo školy).

[82] V projednávané věci bylo již v územním řízení patrné, že z důvodu umístění záměru stavby dálnice bude nezbytné přistoupit ke kácení dřevin rostoucích mimo les. Obecný stavební úřad proto do podmínek územního rozhodnutí včlenil, že stavebník musí doložit pro stavební řízení povolení ke kácení dřevin vydané orgánem ochrany přírody. Ve stavebním řízení byla ochrana dřevin a nutnost jejich pokácení v souvislosti s povolovanou stavbou také zvažována, proto byla do stavebního povolení včleněna podmínka č. 64. Jak správně konstatovaly správní orgány i městský soud, povolení ke kácení dřevin není podkladovým stanoviskem pro stavební povolení, proto není nezbytné, aby bylo vydáno před právní mocí stavebního povolení. Rozhodnutí o povolení kácení dřevin a stavební povolení jsou vydávána do jisté míry nezávisle na sobě a vzájemně se nepodmiňují (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010 – 98). Důležité je, aby ve fázi, kdy má dojít k samotné realizaci stavby, obě rozhodnutí existovala.

[83] Je sice pravdou, že podle územního rozhodnutí mělo být rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin doloženo již pro stavební povolení. Pokud tomu tak nebylo, nemůže tato skutečnost způsobit nezákonnost stavebního povolení (resp. rozhodnutí o rozkladu), neboť zájmy na ochraně dřevin ve stavebním řízení byly řádně zvažovány a bylo uzavřeno, že k zahájení samotných stavebních prací musí být rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin doloženo. Pro stavební řízení bylo nezbytné zohlednit skutečnost, že realizace stavby povede k nutnosti pokácení dřevin rostoucích mimo les. Pro takové pokácení pak bylo počítáno s tím, že musí být doloženo povolení podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny; zájmy na ochraně dřevin rostoucích mimo les tak ve stavebním řízení byly v míře postačující pro tento typ řízení zohledněny. Pro zákonnost stavebního povolení tedy není určující časová posloupnost vydání rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin a stavebního povolení, je-li zřejmé, že stavební úřad ve stavebním řízení zohlednil (viz podmínka č. 64 stavebního povolení), že při zahájení realizace stavby musí mít stavebník k dispozici rozhodnutí vydané podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 4 As 20/2008 – 84).

[84] Námitka tak není důvodná.

IV. F)

Námitka týkající se absence rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb.

[85] Závěrem stěžovatel poukazoval na to, že povolovaný záměr stavby způsobuje škodlivý zásah do biotopů kriticky a silně ohrožených druhů organismů a že bez výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo možné rozhodnutí o rozkladu vydat. Předmětné rozhodnutí o výjimce sice původně existovalo, ale v době rozhodování žalovaného bylo pravomocně zrušeno správním soudem. Nelze přijmout ani názor soudu, že předmětné otázky byly zkoumány již ve výjimce udělené podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[86] K uvedené námitce městský soud uvedl, že ačkoliv bylo rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušeno před vydáním rozhodnutí o rozkladu, není tato skutečnost důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro neexistenci potřebného podkladu, neboť rozhodnutí o výjimce bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nikoliv pro nemožnost výjimku k zásahu do biotopů udělit. Městský soud rovněž přihlédl

k tomu, že následně byla výjimka znovu povolena. Odkázal rovněž na průběh územního i stavebního řízení, z něhož vyplynulo, že v okamžiku rozhodování o stavebním povolení již byl proveden transfer ohrožených živočichů a docházelo ke vzniku nových stanovišť. Žalovaný k dané problematice shromáždil podle městského soudu dostatečné podklady a minimalizoval dopady stavebního záměru na biotopy ohrožených druhů organismů; převzal je mimo jiné i do podmínky č. 66 stavebního povolení. Zásah do biotopů byl ostatně zvažován již při rozhodování o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[87] Podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody může povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49, 50 a § 51 odst. 2 v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody.

[88] Zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny (§ 49 odst. 1 zákona). Obdobně zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny (§ 50 odst. 1 a 2 zákona).

[89] Ze správního spisu plyne, že již územní rozhodnutí počítalo s tím, že bude zřejmě nutné jednat o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podmínka č. 32 územního rozhodnutí totiž stanovila, že dokumentace pro stavební povolení „*bude obsahovat technická řešení, která by zajistila ochranu proti poškození případně nalezených jedinců jeřábu českého v trase budoucí dálnice. Prokáže-li se v průběhu zpracování dalšího stupně projektové dokumentace nevyhnutelnost likvidace jedinců kriticky ohroženého druhu, je investor povinen požádat odbor ochrany přírody MŽP ČR o stanovisko, zda udělená výjimka pro stavbu dálnice D 8 ze dne 13. 7. 2000 (č. j. 100410/00-OOP/46666/00) takovýto zásah umožňuje, nebo zda je zapotřebí jednat o výjimce podle ust. § 56 zákona č. 114/1992 Sb.*“

[90] Rozhodnutím ze dne 5. 3. 2003, č. j. 17958/02-OOP/4766/02, Ministerstvo životního prostředí udělilo výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 zákona ze základních podmínek ochrany jeřábu českého, zmije obecné, mloka skvrnitého, ještěrky obecné, slepýše křehkého a užovky hladké za účelem výstavby dálnice D8 – úseku Lovosice – Řehlovice. V řízení o rozkladu ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 14. 2. 2006, č. j. 800/M/06 10303/ENV/06, změnil citované rozhodnutí v textu podmínky č. 4; ve zbytku zůstalo rozhodnutí ministerstva nedotčeno. Uvedená výjimka byla přiložena ve stavebním řízení k žádosti o stavební povolení.

[91] Následně ovšem Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 1. 2009, č. j. 7 Ca 99/2006 – 65, rozhodnutí ministra i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva

o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušil. Předmětný rozsudek nabyl právní moci 17. 3. 2009.

[92] Poté dne 23. 4. 2009 bylo vydáno stavební povolení. V něm bylo zmíněno, že předmětná výjimka byla soudem zrušena, nicméně bylo zdůrazněno, že v době podání žádosti investorem byla výjimka pravomocná. Speciální stavební úřad dodal, že stavebník na základě povolené výjimky z roku 2006 již zahájil přípravnou činnost, provedl podél trasy biologické průzkumy, záchranné transfery živočichů a rostlin a následně archeologický průzkum. Vykonával rovněž kompenzační opatření uvedená v příslušných rozhodnutích orgánů ochrany přírody. Na základě uvedené činnosti tak již došlo k zásadním změnám a zásahům do původních biotopů (strany 10 - 11 stavebního povolení). Zároveň speciální stavební úřad včlenil do stavebního povolení podmínku č. 66, podle níž *„[p]řed zahájením stavebních prací nebo již před zahájením záchranného archeologického výzkumu (pokud bude prováděn) a s tím spojenou skrývkou ornice v příslušném území musí být odbornou firmou proveden podrobný biologický průzkum lokalit a nezbytný záchranný transfer zjištěných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin“*.

[93] Ministr pak v rozhodnutí o rozkladu na straně 6 převzal argumentaci uvedenou ve stavebním povolení. Zdůraznil, že podmínka č. 32 územního rozhodnutí byla splněna, neboť k žádosti o stavební povolení byla výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny přiložena. S ohledem na stav předběžných prací v dané lokalitě byla podle ministra situace správně řešena včleněním podmínky č. 66 do stavebního povolení.

[94] Ve správním spise je rovněž založen inventarizační průzkum trasy dálnice D8 na území CHKO České středohoří zpracovaný prof. Vladimírem Bejčkem v srpnu 2009, který byl zaměřen na evidenci výskytu a početnosti zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a jejich biotopů. Z něj vyplývá, že na většině trasy již byla shrnuta zemina a nevratně tak zanikly biotopy dotčených zvláště chráněných druhů. Za současného stavu studie navrhuje neponechávat lokality v klidu bez stavebních aktivit a urychlit dosažení cílového stavu.

[95] Argumentuje-li stěžovatel, že se s předmětnou studií nemohl seznámit a nemohl reagovat na její závěry, lze konstatovat, že daná studie je součástí správního spisu předloženého Městskému soudu v Praze v řízení o žalobě a následně i Nejvyššímu správnímu soudu pro řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel tedy měl možnost seznámit se s ní minimálně prostřednictvím nahlížení do spisu u Městského soudu v Praze či u Nejvyššího správního soudu. Pokud daná studie absentovala ve správním spise v průběhu správního řízení, mohl tuto procesní vadu stěžovatel vytknout již v řízení o žalobě. Námitka, že závěry městského soudu opírající se o danou studii nemají oporu ve správním spise, ovšem neobstojí.

[96] Z výše popsaného skutkového stavu je zřejmé, že stavebník doložil k žádosti o stavební povolení pravomocnou výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V průběhu stavebního řízení však bylo rozhodnutí o povolení výjimky zrušeno správním soudem. V okamžiku vydání stavebního povolení tedy stavebník výjimkou dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny již nedisponoval. Speciální stavební úřad nicméně přistoupil k vydání stavebního povolení i přes tuto skutečnost s odůvodněním, že v dané lokalitě již proběhly biologické průzkumy a záchranné transfery živočichů a rostlin předpokládané ve

zrušeném rozhodnutí o výjimce. Vzniklou situaci navíc ošetřil stanovením podmínky č. 66 stavebního povolení.

[97] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu musí být rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáno již před rozhodnutím o umístění stavby. V územním rozhodnutí se s konečnou platností stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm, tedy i požadavky na ochranu životního prostředí. Má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, musí povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předcházet umístění stavby (srov. rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154).

[98] Rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy musí předcházet umístění záměru stavby do území. Současně však platnost výjimky musí přetrvat i pro řízení stavební, neboť podmínky této výjimky jsou často vázány i k samotné realizaci stavby. Vydal-li speciální stavební úřad v projednávané věci stavební povolení v situaci, kdy stavebník nedisponoval pravomocným rozhodnutím o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž by stavební řízení přerušil a vyčkal, zda bude výjimka opětovně povolena, je řízení stíženo procesní vadou.

[99] Nejvyšší správní soud důrazně odmítá názor městského soudu, že pokud byla výjimka zrušena pouze pro nepřezkoumatelnost, nikoliv pro hmotněprávní vady, bylo možné ve stavebním řízení pokračovat a vydat stavební povolení. Městskému soudu v dané situaci nepříslušelo hodnotit důvody, z jakých byla předmětná výjimka zrušena. Hodlal-li stavební úřad vydat stavební povolení, bylo na něm, aby shromáždil potřebné podklady pro rozhodnutí, tj. v daném případě mimo jiné i pravomocnou výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť prováděním stavby mohlo dojít k zásahům do biotopů zvláště chráněných druhů živočichů nebo rostlin, jak vyplývalo z územního rozhodnutí nebo z podmínky č. 66 stavebního povolení.

[100] Korigovat je nutné do jisté míry i názor městského soudu, že zásahem do biotopů zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů se orgán ochrany přírody zabýval již ve výjimce podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Řízení o výjimce ze zákazu stavět dálnice podle § 43 zákona má odlišný předmět řízení než řízení o výjimce podle § 56 zákona: prvé řízení souvisí se zvláštní územní ochranou, zatímco druhé s ochranou ohrožených druhů. V řízení o výjimce podle § 43 zákona je posuzován veřejný zájem na výstavbě dálnice a zájem na ochraně přírody a krajiny. Uvedeným rozhodnutím o výjimce je orgán ochrany přírody v řízení o výjimce podle § 56 zákona vázán potud, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v chráněné krajinné oblasti výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona pak jde o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů; jsou v něm rovněž stanoveny podmínky pro zajištění ochrany těchto druhů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323). Řízení o výjimce podle § 56 zákona je tedy do jisté míry ovlivněno předchozím povolením výjimky dle § 43 zákona. Nelze však tvrdit, že by zájmy na ochraně zvláště chráněných druhů byly v rozhodnutí o výjimce podle § 43 zákona posouzeny, resp. že by uvedené rozhodnutí o výjimce bylo dostačující v případě absence výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[101] Zbývá tedy posoudit, zda popsaná procesní vada spočívající v tom, že správní orgány vydaly stavební povolení bez pravomocné výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Nejprve Nejvyšší správní soud považuje za vhodné poznamenat, že existovalo-li pravomocné rozhodnutí o umístění stavby i výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a bylo-li již definitivně vyřešeno, v jakém území bude záměr stavby umístěn, je pochopitelné, že investor začal provádět biologické průzkumy a záchranné transfery živočichů a rostlin předpokládané rozhodnutím o výjimce a připravoval se na realizaci stavby.

[102] Významné dále je, jak uvádí stěžovatel (a jak je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti), že výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla pro danou stavbu následně udělena. Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 7. 2010, č. j. 45225/ENV/10 1093/530/10, bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Správy CHKO České středohoří ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. SR/0054/CS/09, kterým byla udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany a ze zákazů uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 a 2 zákona, a to: I. za účelem zásahu do biotopu silně ohrožených a kriticky ohrožených druhů živočichů (zmije obecná, mlok skvrnitý, ještěrka obecná, slepýš křehký, užovka hladká) a za II. za účelem pěstování druhu jeřáb český stavbou dálnice D8 v úseku Lovosice – Řehlovice. Žalobu proti citovanému rozhodnutí městský soud rozsudkem ze dne 27. 3. 2013, č. j. 10 A 211/2010 – 129, zamítl. Citovaný rozsudek je sice předmětem řízení o kasační stížnosti pod sp. zn. 5 As 54/2013, nicméně Nejvyšší správní soud dosud ve zmiňované věci nerozhodl. Je tak nutno vycházet ze skutečnosti, že výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla pro nyní projednávanou stavbu v roce 2010 pravomocně povolena.

[103] Nejvyšší správní soud po přihlédnutí ke specifickým okolnostem projednávaného případu (k délce územního i stavebního řízení, resp. soudních řízení přezkoumávající výstupy těchto řízení a řízení s nimi úzce souvisejících, jakož i ke stavu prováděných stavebních prací, o nichž má soud povědomost ze spisového materiálu i z mediální prezentace průběhu realizace dálnice D8) dospěl k závěru, že pokud byla následně (v roce 2010) výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro předmětnou stavbu pravomocně udělena, nemá výše zmíněná procesní vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ministra. Ostatně zrušení napadeného správního rozhodnutí pro procesní vadu spočívající v absenci výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení by v dané situaci postrádalo věcného významu. Vedlo by pouze k tomu, že by ministr v rámci rozkladového řízení čistě formálně doplnil mezi podklady svého rozhodnutí i výjimku z 12. 7. 2010 a vydal by identické správní rozhodnutí, jaké je nyní předmětem soudního přezkumu. Takový postup se Nejvyššímu správnímu soudu jeví bezúčelný, neboť na podstatě sporu, na zákonnosti napadeného rozhodnutí a zejména na ochraně biotopů zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin nemůže ničeho změnit. Proto Nejvyšší správní soud veden snahou o racionalitu soudního přezkumu vliv popsané procesní vady na zákonnost rozhodnutí žalovaného neshledal.

[104] Námitka proto není důvodná.

[105] Co se týče namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu při hodnocení předmětné námitky, ani zde nelze stěžovateli přisvědčit. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [63] výše, soud není povinen v odůvodnění svého rozhodnutí reagovat výslovně na všechny dílčí argumenty a výtky žalobce, poskytne-li ucelenou a srozumitelnou argumentaci, v níž vyloží, proč považuje námitky žalobce za liché, mylné nebo vyvrácené. Tyto požadavky městský soud při hodnocení dané námitky na stranách 20 – 21 rozsudku splnil.

V. Závěr a náklady řízení

[106] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[107] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, proto rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. září 2014

JUDr. Marie
Žižková
předsedkyně senátu