



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrady a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce **a) Zdravý Rožnov**, z. s., se sídlem Habrová 2295, Rožnov pod Radhoštěm, zast. advokátem Mgr. Pavlem Černým, se sídlem Údolní 33, Brno, **b) R. D.**, zast. advokátem Mgr. Pavlem Černohousem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Kaufland Česká republika v.o.s.**, se sídlem Pod Višňovkou 25, Praha, zast. advokátem JUDr. Jiřím Ctiborem, LL.M., Ph.D., se sídlem Národní 973/41 Praha 1, **II. S. M.**, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci, ze dne 26. 6. 2018, č. j. 65 A 58/2017 – 196,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě pobočka v Olomouci, ze dne 26. 6. 2018, č. j. 65 A 58/2017 – 196, se ve výrocích II., III., IV. a V. **ruší** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Výše označeným rozsudkem krajského soudu bylo vyhověno žalobám žalobců a) a b), kteří žalobami napadli rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2017, č. j. KUZZL 18918/2017 ve věci umístění stavby obchodního domu v Rožnově pod Radhoštěm. Krajský soud při jednání žaloby obou žalobců spojil a rozhodl ve společném řízení rozsudkem, který nyní kasační stížností napadá žalovaný a rovněž osoba zúčastněná na řízení I.

[2] V projednávané věci rozhodoval krajský soud opakovaně poté, kdy rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 4. 2016, č. j. 22 A 42/2014 - 93, bylo ve věci umístění stavby obchodního domu zrušeno rozhodnutí žalovaného č. j. KUZZL 536/2014, ze dne 31. 12. 2013. Krajský soud ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že nebylo uspokojivě vysvětleno, zda a proč je přípustné nahradit měření škodlivých částic na místě samém pouhým matematickým modelováním, a žalobní námitky v tomto ohledu shledal důvodné. Uvedl, že je-li Zlín vzdálen od Rožnova pod Radhoštěm zhruba 40 km, vyvstává

prima facie pochybnost o možnostech plnohodnotného nahrazení měření na místě samém použitým matematickým modelováním; konstatoval, že napadené rozhodnutí i podkladové úkony správních orgánů vycházejí z matematicky vymodelovaných údajů rozptylové studie, aniž se jakkoli vyjadřují ke správnosti použité metody a její rovnocennosti vzhledem k měření *in situ*. Ve vztahu k těmto námitkám shledal krajský soud rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Ostatní žalobní námitky neshledal krajský soud důvodné.

[3] Žalovaný v novém rozhodnutí odůvodnil, proč je nahrazení měření škodlivin v ovzduší matematickým modelováním přípustné a vhodné; měření *in situ* neprováděl; učinil vlastní šetření z údajů dostupných na mapách Českého hydrometeorologického ústavu (dále „ČHMÚ“) zveřejněných na webových stránkách. Ve věci vydal nové rozhodnutí o umístění stavby, které bylo rozsudkem krajského soudu opětovně zrušeno; toto rozhodnutí nyní žalovaný, jakož i osoba zúčastněná na řízení Kaufland Česká republika v.o.s., napadají kasačními stížnostmi.

[4] Krajský soud v novém rozhodnutí předně poukázal na to, že je povinen věc posuzovat dle skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí, nemohl tedy zohlednit argumentaci žalovaného a stavebníka, že nyní by záměr OD Kaufland byl záměrem podlimitním, nevyžadujícím posouzení EIA, jak vyplývá z novelizace zákona č. 100/2001 Sb., zákonem č. 39/2015 Sb. Dále uvedl, že rozptylová studie sice nebyla jako taková obligatorním podkladem pro vydání územního rozhodnutí, ale jednalo se o podklad zpracování EIA, z jehož údajů a hodnocení orgány EIA vycházely.

[5] Krajský soud se dále zabýval námitkou, zda se žalovaný řídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Uvedl, že žalovaný vyčerpávajícím způsobem odůvodnil, proč je potřeba při zkoumání budoucích poměrů použít matematický model, a podrobně vysvětlil, z jakých důvodů zpracovatel rozptylové studie použil data z měřicích stanic ve Vsetíně a ve Zlíně, nikoli ze stanic, které se nacházejí blíže Rožnovu pod Radhoštěm. Dle krajského soudu však schází úvaha žalovaného o tom, zda jsou tato data použitelná jako vstupní údaje současného znečištění v dané oblasti; žalovaný tedy dle soudu nevysvětlil, proč bylo možné nahradit vstupní data získaná měřeními na místě daty ze vzdálených měřicích stanic pro provedení výpočtu v matematickém modelu. K odkazu žalovaného na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 A 76/2014 poukázal krajský soud na skutečnost, že uvedený rozsudek přezkoumal Nejvyšší správní soud a v rozsudku sp. zn. 10 As 47/2017 mimo jiné uvedl, že *„nepovažuje za vhodné, aby se imisní zatížení v Rožnově pod Radhoštěm vypočítávalo za pomoci údajů z měřicích stanic umístěných desítky kilometrů od tohoto místa (ve Zlíně a ve Vsetíně). Krajský soud k tomu uvedl, že tato města leží v přiměřené vzdálenosti a jsou srovnatelně či více imisně zatížena, neboť jsou větší a doprava je v nich intenzivnější. Podle NSS ale takto získané údaje nelze bez dalšího přenášet do jiného území – roli zde nehraje jen velikost sídla jako takového, ale také třeba jeho umístění v krajině a navazující rozptylové podmínky.“*

[6] Krajský soud shledal žalobní námitku týkající se neposouzení vlivu stavby na imisní zatížení území a neprovedení řádného měření důvodnou. Konstatoval, že žalovaný nevysvětlil, proč bylo možné jako vstupní data současného stavu imisního zatížení použít

pokračování

výsledky měření z měřících stanic ve Vsetíně a ve Zlíně, a zda byly tyto stanice s ohledem na specifika dané oblasti vhodné.

[7] Dále žalobce a) namítl, že nedošlo k řádnému posouzení změn v území s ohledem na aktuálnost stanoviska EIA, nebyly dodrženy podmínky EIA a územní řízení vykazuje nedostatky; žalobkyně b) namítala vadná data pro modelové výpočty z hlediska posouzení provozní doby OD, vady hlukové studie, nesprávné posouzení vlivů obchodních domů Billa a Lidl na provoz OD Kaufland, negativní vliv OD Kaufland na kvalitu ovzduší, nedostatečné posouzení otázky zvýšení hluku před domem žalobkyně, vady stanoviska krajské hygienické stanice, absenci souhlasu s výměnou oken, nedostatečné odstínění zelení, vady vyjádření k rozptylové studii a přezkumu provedeného Ministerstvem životního prostředí, vady podkladů pro rozhodnutí, nevyvěšení grafických příloh rozhodnutí, neposouzení urbanistické vhodnosti stavby, zhoršení pohody bydlení; tyto ostatní žalobní námitky neshledal krajský soud důvodné. Dle žalobkyně se žalovaný nezabýval námitkou v bodě 7 odvolání a návrhem ze dne 8. 4. 2013; k tomu krajský soud v bodě 95 napadeného rozsudku uvedl, že žalovaný odvolací námitku ohledně podání ze dne 8. 4. 2013 v napadeném rozhodnutí neposoudil a racionální úvahu učinil až ve vyjádření k žalobě, z toho důvodu vzal tuto námitku za důvodnou.

[8] Krajský soud uvedl, že *a priori* nevyloučil použití dat ze stacionárního měřiče mimo dané území pro matematický výpočet budoucího emisního zatížení, nicméně, je vždy třeba zohlednit konkrétní okolnosti případu (vzdálenost stanic, jejich reprezentativnost, členitost terénu, apod). Poukázal na to, že žalovaný vycházel z vyjádření k rozptylové studii, z něhož vyplývá, že měření na místě není možné, protože by trvalo minimálně rok a bylo by nákladné. Dle krajského soudu však argumentace založená jen na ceně a délce měření není dostatečná a přesvědčivá. Z rozptylové studie krajský soud zjistil, že její zpracovatel při použití vstupních dat pouze popsal měřící stanice Valašské Meziříčí - Masarykova, Vsetín - hvězdárna a Zlín; následně pro výpočet použil hodnoty naměřené ve Zlíně a Vsetíně. U stanice Vsetín-hvězdárna uvedl, že se nachází v málo zvlněném terénu, v horní nebo střední části strmějšího svahu, v částečně zastavěné, částečně nezastavěné ploše a na okraji obce; reprezentativnost 4 – 50 km. Měřící stanici Zlín popsal jako pozadřovou, předměstskou, s řídkou nízkopodlažní zástavbou, reprezentativnost 4 – 50 km. Krajský soud uvedl, že zcela schází jakékoliv zohlednění specifik Rožnova pod Radoštěm a z ničeho nevyplývá, proč jsou údaje výše popsané u uvedených měřících stanic vhodné pro výpočet v oblasti, která dané charakteristice v řadě bodů neodpovídá; podotýká, že mezi měřícími stanicemi a záměrem stavebníka se nachází Hostýnsko - vsetínská hornatina, jejíž vliv měl zpracovatel studie či žalovaný vyloučit. Žalovaný tedy měl dle krajského soudu přesvědčivě vysvětlit, proč bylo možné použít vstupní data z měřících stanic ve Zlíně a Vsetíně i přes popsaná specifika těchto stanic a daného území.

Kasační stížnost stěžovatele I. - Kaufland Česká republika v. o. s.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.; tvrdí, že žalovaný beze zbytku dodržel právní názor, který byl v předchozím zrušovacím rozsudku vyjádřen; náležitě odůvodnil, proč je nahrazení měření škodlivých částic matematickým modelováním přípustné a vhodné. Za dostatečnou ke zrušení rozsudku krajského soudu považuje stěžovatel argumentaci ohledně nesprávné interpretace

§ 75 odst. 1 s. ř. s. (pod bodem 45 napadeného rozsudku), nicméně uvádí další námitky, neboť shledává nové územní rozhodnutí bezvadným v plném rozsahu.

[10] Stěžovatel nesouhlasí se závěry krajského soudu, s nimiž spojuje krajský soud nezákonnost nového územního rozhodnutí a které spočívají v tvrzené nedostatečnosti odůvodnění, proč bylo možné jako vstupní data současného stavu imisního zatížení použít výsledky z měřících stanic ve Vsetíně a Zlíně, zda byly tyto stanice s ohledem na specifika dané oblasti vhodné. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s krajským soudem, že tvrzená skutečnost je způsobila zasáhnout do práv žalobců a) a b) a způsobit nezákonnost daného rozhodnutí. Krajský soud žalovanému v rozsudku vytýká, že nevysvětlil, proč bylo možné jako vstupní data současného stavu imisního zatížení použít výsledky měření z měřících stanic ve Vsetíně a ve Zlíně. K tomu stěžovatel sděluje, že daná skutečnost byla v míře vyžadované právními předpisy dostatečně zdůvodněna na stranách 35 – 39 a na stranách 52 – 54 nového územního rozhodnutí. Žalovaný opírá své zdůvodnění zejména o předložené vyjádření stěžovatele ze dne 29. 6. 2016, sdělení OŽPZE č. j. 51286/2016, vyjádření k rozptylové studii, judikaturu Krajského soudu v Brně, ale i o další podklady, které jsou v podrobnostech specifikovány na předmětných stranách odůvodnění. Z tohoto pohledu považuje stěžovatel naplnění závazného názoru rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 42/2014 – 93 za zcela vyčerpávající.

[11] Ve vyjádření k rozptylové studii, která byla podkladem nového územního rozhodnutí, se uvádí: „*V době zpracování předmětné rozptylové studie bylo pro odhad imisního pozadí lokality v rámci území České republiky standardně vycházeno z tehdejší sítě měřících stanic s přihlédnutím k jejich typu a dané reprezentativnosti.*“ Stěžovatel sděluje, že odbor životního prostředí a zemědělství žalovaného dostatečně odůvodnil, proč bylo přihlédnuto k datům získaným ze stanic nacházejících se mimo území města Rožnov pod Radhoštěm, ve svém sdělení č.j. KUZZL 51286/2016 ze dne 21. 7. 2016, když se ztotožnil se závěrem obsaženým ve vyjádření k rozptylové studii, ve kterém se uvádí: „*Je důležité si uvědomit, že síť měřících stanic, které zřizuje hlavně ČHMÚ Praha, Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě, případně kraje nebo města, je zaměřena především na problematické látky a lokality v ČR a doplněna o stanice s reprezentativností širšího území, ze kterých je v případě stanovení imisního zatížení konkrétní lokality vycházeno. Data z „nové měřící stanice“ musí být zaznamenávána dlouhodobě alespoň rok, aby mohla být dále interpretována jako reprezentativní vzorek pro stanovení průměrných ročních koncentrací.*“ Imisní pozadí bylo v rozptylové studii stanoveno s využitím dat z měřících stanic Vsetín – hvězdárna a Zlín. V rozptylové studii je k tomu uvedeno, že v bezprostředním okolí záměru se nenachází měřící stanice imisí. V rozptylové studii je dále uvedeno, že nejbližší měřící stanice je umístěna ve Valašském Meziříčí, nicméně tato stanice nemá dostatečnou reprezentativnost (pouze střední měřítko 100 – 500 m), tudíž data z této stanice nebylo možné pro účely rozptylové studie použít. Další nejbližší měřící stanicí je dle rozptylové studie stanice Vsetín - hvězdárna, jejíž data ohledně roční koncentrace PM₁₀ a NO₂ byla použita. Data ohledně koncentrace ostatních látek však nejsou z této měřící stanice k dispozici, tudíž musela rozptylová studie využít také data z měřící stanice ve Zlíně. Obě měřící stanice mají stanovenou reprezentativnost 5 – 50 km. Vzdálenost měřících stanic od nového záměru je v případě Vsetína cca 16 km a v případě Zlína cca 42 km. Jde-li tedy o vsetínskou měřící stanici, její vzdálenost od místa záměru je *de facto* pouhých 10 km, když reprezentativnost výsledků začíná ve vzdálenosti od této stanice na 5. km. U této stanice lze jen stěží hovořit

pokračování

o „vzdálené stanici“. Právě ze vsetínské stanice byla hodnocena koncentrace problematické látky PM₁₀, u které dochází k překračování denních průměrů stanovených imisními limity. Stěžovatel považuje v této souvislosti poznámku krajského soudu v bodě 52. rozsudku ohledně chybně stanovené vzdálenosti měřicí stanice Zlín za irelevantní, neboť jednak je zjevné, že jde o chybu v psaní, jednak s daným číslem nebylo v rozptylové studii nijak operováno a jako takové má pouze informativní charakter.

[12] Stěžovatel uvádí, že žádný právní předpis správnímu orgánu neukládá, aby byla použita data ohledně imisního zatížení získaná jiným způsobem, než jak učinil zpracovatel rozptylové studie, či aby za účelem zjištění imisního zatížení v lokalitě uložil správní orgán stavebníkovi či jinému subjektu jako podmínku vydání závazného stanoviska provedení měření imisního zatížení v místě samém. Pokud tedy není možné v daném místě a čase vycházet z dat jiných a zároveň platí, že získaná data odpovídají platné legislativě a jsou z pohledu legislativy dostatečně reprezentativní, postrádá dle názoru stěžovatele smysl zatěžovat žalovaného otázkou, proč bylo použito takto naměřených hodnot vhodné. Stěžovatel zdůrazňuje, že při rozhodování správních orgánů ve smyslu správního řádu správní orgány posuzují splnění zákonných podmínek svého rozhodnutí, případně aplikují správní uvážení v intencích zákona. Správní orgán není povinen odůvodňovat vhodnost daného postupu. Pokud žalovaný daný postup neshledal nevhodným, nebyl povinen se k nevhodnosti daného postupu blíže vyjadřovat. Namítali-li žalobci nesprávnost dat o imisním pozadí města Rožnov pod Radhoštěm, měli prokázat porušení právních předpisů při jeho stanovení a měli prokázat nesprávnost takových údajů. Přenesení důkazního břemene z žalobců na krajský úřad, což činí krajský soud v posuzovaném případě, je v rozporu s procesními předpisy. S ohledem na skutečnost, že žádná jiná data v dané době pro území města Rožnov pod Radhoštěm neexistovala a tato jediná data byla nadána dostatečnou mírou reprezentativnosti, je irelevantní se zabývat otázkou vhodnosti či nevhodnosti použití takových dat. Rozptylová studie či odůvodnění krajského úřadu nemusí nutně obsahovat konkrétní míru použitelnosti těchto dat, když jako taková poskytují dostatečný přehled o stavu ovzduší pro účely stanovení přijatelnosti imisního příspěvku ze záměru. Navíc bylo ČHMÚ z projektovaných dat klouzavých průměrů koncentrací znečišťujících látek, které jsou dálkovým způsobem od roku 2013 přístupné, zřejmé, že jak město Zlín, tak město Vsetín jsou městy s obdobným emisním a imisním zatížením. Zpracované srovnání imisního zatížení ukázalo, že později dostupná projektovaná data ohledně imisního zatížení města Rožnov pod Radhoštěm potvrzují, že vstupní údaje, se kterými pracovali zpracovatel rozptylové studie, zpracovatel posudku, OŽPZE, městský i krajský úřad a další správní orgány, byla použita v souladu se zákonem a plně odpovídala skutečnému stavu, který následně vymodeloval ČHMÚ.

[13] Stěžovatel nesouhlasí s polemikou krajského soudu v bodě 53. rozsudku ohledně existence případů, pro které nebude využití matematického modelu možné. Dle názoru stěžovatele byla reprezentativnost stanic Vsetín a Zlín stanovena odborníky z ČHMÚ na vzdálenost 5 – 50 km s vědomím, že je vždy daná stanice umísťována do oblasti s členitějším povrchem. Stanice Vsetín - hvězdárna se nachází *de facto* uprostřed Vsetínsko-hostýnské hornatiny a stanice Zlín na jejím úpatí, přesto byla jejich reprezentativnost vědomě stanovena odborníky v rádiu 50 km. Měli-li by zaměstnanci ČHMÚ pochybnosti o jejich dostatečné reprezentativnosti v dané oblasti, jistě by tato skutečnost byla v daných číslech nějakým způsobem promítnuta. Krajský úřad neměl důvod zpochybňovat

dostatečnou reprezentativnost těchto stanic. Pro účely vydání závazného stanoviska EIA příslušné správní orgány postupovaly v souladu s legislativou a dostupnými zdroji. Žalovaný své závěry o použitelnosti předmětných stanic dostatečným způsobem odůvodnil. Stěžovatel dále doplňuje, že argumentace soudu ohledně použitelnosti modelu SYMOS' 97 (bod 53. rozsudku) není příhodná, neboť daný model pro stanovení imisního pozadí nebyl použit. Daný model byl použit pouze za účelem výpočtu imisního příspěvku záměru OD Kaufland. V rámci iniciativy zlepšování ovzduší žalovaný provedl skutečné měření imisního zatížení za pomoci tzv. pojezdové měřicí stanice mj. také ve městech Rožnov pod Radhoštěm a Vsetín. Dle sdělení žalovaného se jednalo o akci, která měla za cíl „zjistit relevantní informace o škodlivinách v ovzduší ve městech s více než 15 tisíci obyvateli, přičemž velký důraz je kladen také na osvětovou činnost zaměřenou hlavně na žáky základních a středních škol.“ Nejednalo se tedy o naplňování požadavků kladených právními předpisy, ale o osvětovou záležitost, neboť podmínky kladené právními předpisy na provádění měření kvality ovzduší byly a jsou ve Zlínském kraji dodržovány. Měření proběhlo v samém centru města na Masarykově náměstí; analýza se zaměřila zejména na problematické látky PM₁₀, PM_{2,5}, NO₂, SO₂ a O₃; naměřené hodnoty byly srovnány s nejbližšími automatickými stanicemi státní sítě imisního monitoringu - jedná se o stanice Valašské Meziříčí, Běloutín, Zlín, Těšnovice a Přerov. Závěry studie s názvem „Vyhodnocení experimentálního měření kvality ovzduší v Rožnově pod Radhoštěm a ve Vsetíně spojeného s osvětovou kampaní“ ze dne 11. 12. 2017, zpracované ENVItech Bohemia s.r.o., jsou následující: *„Vývoj průměrných denních koncentrací PM₁₀ i PM_{2,5} odpovídá vývoji koncentrací na blízkých stanicích státní sítě imisního monitoringu. Na úrovni hodinových koncentrací ovlivňují vývoj meteorologické podmínky (např. teplota) a s nimi související činnosti – zejména vytápění v lokálních topeništích. Maximální koncentrace PM₁₀ i PM_{2,5} byly měřeny ve večerních a nočních hodinách po zatopení. V lokalitě Rožnov pod Radhoštěm je tento vliv výraznější než v případě lokality Vsetín, nutno však také dodat, že přes den jsou v Rožnově pod Radhoštěm koncentrace nižší než ve Vsetíně. Důležitým faktorem je rovněž rychlost větru – pokud je bezvětrí, nedochází k rozptylu škodlivin, ale naopak k jejich kumulaci a koncentrace rostou.“* Stěžovatel doplňuje, že data ohledně látky PM₁₀ byla v rozptylové studii získána z monitorovací stanice Vsetín. Z uvedeného nezávislého zdroje je dle stěžovatele patrné, že veškerá data o stavu ovzduší naměřená ve městech Vsetín a Zlín jsou naprosto poplatná také pro lokalitu města Rožnov pod Radhoštěm a měřením se tedy prokázala vhodnost použití dat naměřených stanicemi ve Zlíně a Vsetíně pro účely rozptylové studie, neboť rozdíly ve výsledcích měření v těchto městech jsou zanedbatelné.

[14] K použitelnosti právní úpravy stěžovatel poukazuje na to, že v době vydání stanoviska EIA byl v platnosti zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a prováděcí nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší. Ani jeden z těchto právních předpisů správním orgánům neukládal, aby při vydávání závazného stanoviska ve smyslu § 17 zákona o ochraně ovzduší vycházely z informací o kvalitě ovzduší naměřených v místě záměru, a to ani v případě, že byl záměr umísťován do oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. Totéž platí o právních předpisech na úseku posuzování vlivů na životní prostředí.

[15] Stěžovatel poukazuje na § 6 odst. 8 zákona o ochraně ovzduší, dle kterého byla povinnost sledovat kvalitu ovzduší na celém území České republiky stanovena Ministerstvu životního prostředí; sledováním kvality ovzduší ministerstvo v souladu se

pokračování

zákonem pověřilo jím zřízenou právnickou osobu ČHMÚ. Dle bodu 3.2 a 3.3 písm. b) zřizovací listiny ČHMÚ (dále „zřizovací listina“), ve znění opatření MŽP č. 15/15, je předmětem činnosti ČHMÚ zřizovat a provozovat státní monitorovací a pozorovací síť pro sledování kvantitativního a kvalitativního stavu atmosféry a hydrosféry a dále vytvářet a spravovat databáze o stavu a kvalitě ovzduší a o zdrojích jeho znečišťování. ČHMÚ je tedy povinen zřídit a provozovat síť měřících stanic a archivovat data o kvalitě ovzduší, přičemž na tuto činnost využívá veřejné prostředky; dle bodu 3.3 písm. c) zřizovací listiny je povinen poskytovat informace o charakteristikách a režimech atmosféry; dle bodu 3.7 písm. d) zřizovací listiny je povinen pravidelně informovat veřejnost o kvalitě ovzduší. Tato data, která ČHMÚ získá ze svých měřících stanic a dále je spravuje, slouží pro potřeby např. zpracování rozptylových studií, přípravy programů zlepšování ovzduší či stanovování priorit v daných oblastech. Bylo by neúnosné a absurdní, kdyby pro každý záměr, ohledně kterého je zpracovávána rozptylová studie, musela být zřízena nová měřící stanice přímo v místě záměru a tato alespoň 5 let provozována (k získání relevantních dat v průběhu několika let za účelem dosažení dostatečné reprezentativnosti, zvláště když je za těmito účely z veřejných prostředků zřizována síť imisního monitoringu. Dle stěžovatele, nenacházela-li se v době zpracování rozptylové studie automatizovaná měřící stanice kontinuálního měření koncentrací znečišťujících látek v ovzduší ve větší blízkosti místu záměru OD Kaufland, postupoval zpracovatel rozptylové studie správně, když použil data ohledně míry znečištění, uveřejněné v ročence z roku 2009 vydané ČHMÚ, která byla v dané době ve vztahu k jednotlivým znečišťujícím látkám použitelná ve vymezeném pásmu jejich reprezentativnosti (až 50 km). Tato skutečnost byla podrobně zdůvodněna ve vyjádření k rozptylové studii, které je součástí správního spisu. Dané zdůvodnění bylo rovněž převzato do odůvodnění nového územního rozhodnutí.

[16] Stěžovatel považuje argument krajského soudu ohledně zdůvodňování rovnocennosti a použitelnosti dat ze stanic s dostatečným reprezentativním vzorkem za nedůvodný. Rovněž není důvodné požadovat od žalovaného zdůvodnění „nahrazení“ měření *in situ* použitím dat ze vzdálených stanic, když, jak je patrné, měřící síť je a byla z pohledu legislativy dostatečná a není zákonné opory pro dožadování se měření v místě samém. Krajský soud polemizuje nad odbornou otázkou, zda je vhodné použít naměřená data o imisním zatížení ze vzdálených měřících stanic, aniž by však krajský soud vyřešil nezbytnou právní otázku, zda právní předpisy a na ně navazující metodiky měření *in situ* vyžadují. Je-li odborně stanovena reprezentativnost získaných vzorků, nelze připustit, aby v rámci soudního přezkumu krajský soud bez jiného odborného či právního podkladu vznášel polemiku ohledně vhodnosti použití daných dat a s touto polemikou spojoval nezákonnost nového územního rozhodnutí. Daným postupem krajský soud umožňuje dotčeným osobám v rámci územního řízení vykonstruovat jakoukoliv pochybnost nad jakýmkoliv postupem, byť zcela zjevně zákonným, a zatěžuje nad míru neúnosnou jak stěžovatele (stavebníka), tak žalovaného. Dle stěžovatele by měření *in situ* navíc neposkytlo jakýkoliv objektivní obraz znečištění ve městě Rožnov pod Radhoštěm, neboť, jak se uvádí ve Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší schválené usnesením vlády ČR č. 979 (dále jen „Střednědobá strategie“), za nejvíce objektivní lze požadovat průměrové měření alespoň po dobu pěti let.

[17] Stěžovatel tvrdí, že v posuzovaném případě je zcela neúnosné a krajně formalistické, aby krajský soud shledával nové územní rozhodnutí nezákonným pro nedostatek

odůvodnění vhodnosti použití dat z měřících stanic Vsetín a Zlín, když lze výsledky rozptylové studie porovnat se současným stavem ovzduší projektovaným ČHMÚ od roku 2007 a uveřejňovaným počínaje rokem 2013, přičemž je nepochybné, že imisní pozadí naměřené ve Zlíně a Vsetíně bylo použito zcela příléhavým způsobem pro oblast Rožnova pod Radhoštěm. Dle stěžovatele v soudním přezkumu ani nepřísluší krajskému soudu, aby ukládal žalovanému dovysvětlení, do jaké míry jsou údaje získané z měření v místě samém srovnatelné s údaji, které by byly naměřeny v místě záměru, není-li dostatečně prokázáno, že závěry rozptylové studie jsou chybné a mimo rámec přípustné nejistoty stanovené právními předpisy. Použití dat z výše uvedených měřících stanic je nadto zákonem aprobovaným postupem získávání informací ohledně zatížení lokality nacházející se v reprezentativním pásmu příslušné stanice.

[18] Dle stěžovatele správní orgány zcela správně respektovaly existenci a rozmístění měřících stanic, které bylo učiněno v souladu s právními předpisy. Správní orgány považovaly zcela legitimně za dostatečné využití měřících stanic ve Zlíně a ve Vsetíně, jejichž reprezentativnost dosahovala do lokality města Rožnov pod Radhoštěm.

[19] Nad rámec uvedeného stěžovatel rovněž nesouhlasí s argumentací krajského soudu ohledně aplikace § 75 s. ř. s. v bodě 45 odůvodnění. Krajský soud dle stěžovatele pochybil, když nevzal do úvahy, že v době vydání nového územního rozhodnutí (dne 3. 5. 2017) již platil zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění novely č. 39/2015 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 4. 2015. Podle nové úpravy záměr umístění OD Kaufland již nebyl předmětem posuzování jeho vlivů na životní prostředí, jak již stěžovatel argumentoval ve svém vyjádření k žalobám žalobců ze dne 6. 12. 2017.

[20] Ustanovení § 75 s. ř. s. je vykládáno judikaturou i odbornou literaturou tak, že dojde-li ke zrušení správního rozhodnutí zrušujícím rozsudkem soudu a v době do vydání nového správního rozhodnutí dojde ke změně právní úpravy, je nutné při vydávání nového správního rozhodnutí aplikovat novou právní úpravu. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 333/2015 – 47, z něhož vyplývá: „*Vázanost právním názorem soudu může být prolomena, ale jen v důsledku nových skutkových zjištění, popřípadě v důsledku změny právní úpravy.*“ (obdobně Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání, Praha - C. H. Beck, 2016, s. 391). Stěžovatel dále namítá, že s ohledem na předvídatelnost práva musí být k nové právní úpravě přihlíženo i v rámci navazujícího soudního přezkumu.

[21] Stěžovatel poukazuje na to, že novela č. 396/2015 Sb. nejen, že neobsahuje žádná přechodná ustanovení, ale dle důvodové zprávy k ní se mají její ustanovení použít i na již probíhající správní řízení. Stěžovatel má za to, že vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě došlo ke změně právní úpravy, nebyl správní orgán při vydání nového rozhodnutí vázán právním názorem soudu a měl aplikovat novou právní úpravu. Krajský soud měl rovněž změnu právní úpravy vzít v úvahu a neměl nahlížet na posuzovaný záměr optikou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť po změně právní úpravy daný záměr posuzování ve smyslu tohoto zákona již nepodléhal; novelizovaný zákon přitom neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by vyžadovalo, aby byl záměr předmětem posouzení za podmínek, které tady byly v době oznámení bez ohledu na změnu právní úpravy. Věcné zkoumání obsahu rozptylové studie a stanoviska EIA tak bylo krajským

pokračování

soudem prováděno v rozporu se zákonem, neboť v době vydání nového územního rozhodnutí již stanovisko EIA nebylo nutným podkladem v územním řízení. Na záměr tedy v době vydání nového územního rozhodnutí nebylo možné klást podmínky ohledně posuzování vlivu záměru na ovzduší, neboť pro to nebyla dána právní opora.

[22] Stěžovatel dále namítá nepředvídatelnost rozhodnutí krajského soudu. Poukazuje na to, že v předcházejícím zrušujícím rozsudku č. j. 22 A 42/2014 – 93, Krajský soud v Ostravě vyslovil právní názor, že „*v územním rozhodnutí nebylo uspokojivě vysvětleno, zda a proč je přípustné nahradit měření škodlivých částic na místě samém pouhým matematickým modelováním.*“ Krajský úřad dle stěžovatele v souladu tímto názorem dostatečně a věcně odůvodnil, proč je nahrazení měření škodlivých částic matematickým modelováním přípustné, přitom odkazoval na vyjádření k rozptylové studii, na dostupné údaje v mapách ČHMÚ a na v té době dostupnou nejaktuálnější judikaturu Krajského soudu v Brně, který se otázkou použití dat ze vzdálených měřících stanic podrobně zabýval. Krajský soud však v nyní napadeném rozsudku šel nad rámec důvodů, pro které byla nezákonnost nového rozhodnutí žalobci namítána co do vhodnosti a použitelnosti dat z monitorovacích stanic a jejich přenesení na lokalitu města Rožnov pod Radhoštěm. Tato úvaha přesahuje rámec žalobních bodů žalobců, kteří se výslovně domáhali provedení měření in situ; *a priori* považovali použití dat ze vzdálených měřících stanic za nemožné a nezákonné. Krajský úřad v novém rozhodnutí tedy věcně reagoval na předložené otázky, proč a zda je možné data použít, nikoli však již na vhodnost daného řešení, což je mu vytýkáno až nyní. Tyto výtky nebyly rovněž předmětem ústního jednání ve věci. Žalovaný tedy nepředpokládal, a nemohl předpokládat, že na této polemice postaví krajský soud odůvodnění zrušujícího rozsudku. Stěžovatel, stejně jako žalovaný, neměli možnost se k vhodnosti použití dat z měřících stanic žádným způsobem vyjádřit; rozšířením důvodů rozsudku byli zkráceni na svých právech reagovat v průběhu řízení na danou otázku a doplnit nová tvrzení a důkazy. Stěžovatel rovněž uvádí, že krajský soud neměl k vyjádření doc. V. přihlížet, neboť daná osoba nedisponuje zákonnou autorizací k posuzování daných otázek (ani autorizací EIA ani autorizací ve smyslu zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší). Stěžovatel dodatečně ke kasační stížnosti na podporu svých tvrzení předložil znalecký posudek č. 041/1/2018 zpracovaný Františkem Hezinou dne 24. 9. 2018, který se vyjadřuje k rozptylové studii, jakož i k otázkám, které nastolil nově krajský soud.

[23] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek pro nezákonnost, jakož i vady řízení a nepřezkoumatelnost zrušil.

Kasační stížnost stěžovatele II. - žalovaného

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále nepřezkoumatelnost rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]

[25] Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení shledal stěžovatel v bodech 48 – 54. Krajský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku uvedl, že „*žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 35-39 a 52-55 vyčerpávajícím způsobem odůvodnil, proč je potřeba při zkoumání budoucích poměrů použít matematický model a taktéž*

podrobně vysvětlil, z jakých důvodů zpracovatel rozptylové studie použil data z měřicích stanic ve Vsetíně a Zlíně, nikoli ze stanic, které se nacházejí blíže Rožnovu pod Radhoštěm“. Krajský soud poté v napadeném rozsudku parafrázoval část právního názoru vysloveného v předchozím zrušujícím rozsudku sp. zn. 22 A 42/2014, který v další části (a podle stěžovatele v rozporu se zákonem) vyčetl napadenému rozhodnutí a podkladovým úkonům absenci úvahy o správnosti použité metody matematického modelování úrovně znečištění ovzduší místa stavby OD Kaufland; přitom soud zde vyslovil absurdní argument, že pokud by měl takový model platit vždy (bez potřebného odůvodnění jeho použití ve vztahu ke každému konkrétnímu případu), bylo by možno vypočítat počet škodlivých částic obsažených v ovzduší v Rožnově pod Radhoštěm i podle měření provedeného na Jižním pólu. Krajský soud v nyní kasační stížnosti napadeném rozsudku k tomu uvedl, že tuto část právního názoru krajského soudu stěžovatel jako žalovaný nedodržel, neboť v novém rozhodnutí chybí úvaha o tom, zda jsou data z měřicích stanic ve Zlíně a ve Vsetíně použitelná jako vstupní údaj současného znečištění v dané oblasti; dle soudu rovněž není vysvětleno, proč bylo možné nahradit vstupní data získaná měřením na místě daty ze vzdálených měřicích stanic pro provedení výpočtu matematického modelu. Krajský soud na obhajobu poněkud odlišné argumentace než v předchozím rozhodnutí krajského soudu uvedl, že žalovaný pochopil předchozí rozsudek krajského soudu v užším slova smyslu, protože se zabýval toliko vlastním použitím matematického modelu, krajský soud však v předchozím případě žádal i vysvětlení, proč jsou použita jako vstupní data údaje z měřicích stanic ve Vsetíně a ve Zlíně, proč není argumentováno konkrétní situací v území – např. členitostí terénu, pohořím mezi měřicími stanicemi a Rožnovem pod Radhoštěm, typem zástavby.

[26] Stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí a namítá, že beze zbytku právní názor soudu vyslovený v předchozím rozsudku krajského soudu dodržel, když dostatečně a s podporou věcné argumentace odůvodnil, proč je nahrazení měření škodlivých částic matematickým modelováním přípustné a vhodné. Při této argumentaci použil podklady a doklady doložené do správního spisu, vyjádření účastníků řízení a dotčených orgánů. Současně učinil vlastní šetření z údajů dostupných na mapách ČHMÚ (viz str. 53 žalovaného rozhodnutí), čímž se tedy vlastně zabýval i aktuálností vstupních údajů, a to v rozsahu příkladů namítaných účastníkem řízení (žalobcem). Současně použil v té době aktuální a případnou judikaturu správního soudu. Stěžovatel postupoval v řízení na základě podkladů, které byly dostatečné pro posouzení záměru ze všech zákonných hledisek, všechny oblasti veřejných zájmů chráněných dotčenými orgány, kterých se záměr může dotknout, byly v rámci zákonem stanovených postupů přezkoumány. Veškeré námitky, připomínky a vyjádření žalobců týkající se těchto zájmů a zájmů vyplývajících z jejich práv byly v řízení vypořádány (dle stěžovatele se tak stalo již v předchozím řízení).

[27] Stěžovatel poukazuje na to, že právní názor soudu, který je návodem správnosti a zákonnosti postupu správního orgánu v dalším řízení a je pro správní orgán zásadně závazný a současně i zhodnocením vad a pochybení, kterých se správní orgán dopustil a které vedly k nezákonnosti jeho rozhodnutí, by měl správní soud precizovat do té míry, aby právní názor nebyl pro správní orgán rébusem, z něhož není zřejmé, co je po něm požadováno ze strany správního soudu tak, aby v dalším řízení mohlo být vydáno rozhodnutí, které by mohlo a mělo potenciálně před správním soudem obstát, když správní orgán učiní vše, co je po něm zákonem a správním soudem požadováno. Stěžovatel

pokračování

tvrdí, že oba rozsudky krajského soudu vytýkají jak předchozímu, tak jeho současnému rozhodnutí, že absentuje správní úvaha o správnosti použití matematického modelu aktuální (v době podání žádosti, resp. v době procesu EIA) úrovně znečištění ovzduší na základě měření emisí z nejbližších použitelných měřících stanic (co do počtu měřených látek a použití výsledků pro větší vzdálenosti od místa měření) vůči údajům získaným měřeními na místě. Otázka úvahy o správnosti vstupních údajů byla do výčtu pochybení stěžovatele rozšířena až dodatečně v kasační stížnosti napadeném rozsudku. Stěžovatel se vůči těmto výtkám ohrazuje s tím, že ani úvaha o správnosti použití matematického modelování úrovně emisního zatížení v Rožnově pod Radhoštěm na základě měření ve Zlíně a ve Vsetíně a současně ani úvaha o správnosti vstupních údajů použitých do tohoto výpočtu v Rozptylové studii ve zrušeném rozhodnutí stěžovatele nechybí a správnost, resp. srovnatelnost použitých vstupních údajů byla navíc v rozsahu příkladů uvedených účastníkem řízení (žalobcem) zjišťována na základě aktuálních údajů zveřejňovaných na mapách ČHMÚ.

[28] Pokud se krajský soud odvolává na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 47/2017-49, s tím, že je pro jeho rozhodnutí závazný a že tedy musí žalobní bod žalobců ohledně nesprávnosti použité metody v rozptylové studii a nesprávnosti vstupních údajů uznat za důvodný (tak to bylo formulováno ve zkratce při ústním vyhlášení rozsudku), poukazuje stěžovatel na bod 26 uvedeného rozsudku NSS k žalobnímu bodu, kterému NSS z jiných důvodů nevyhověl, učinil v podstatě jen poznámku na okraj s tím, že použitou metodu označuje na nevhodnou v Rožnově pod Radhoštěm s obecným odůvodněním, aniž by však obsírněji a s použitím odborných premis odůvodnil, jak k takovému závěru dospěl.

[29] Oba rozsudky krajských soudů, byť jen náznakem a neurčitě, směřují dle stěžovatele k závěru, že k tomu, aby mohlo rozhodnutí o umístění stavby OD Kaufland obstát před správními soudy, je nezbytné v dalším řízení zajistit provedení měření emisního zatížení ovzduší na místě stavby a z tohoto měření pak zjistit, zda vstupní hodnoty rozptylové studie jsou srovnatelné, případně zajistit vyhotovení nové rozptylové studie včetně nově matematicky vymodelovaného příspěvku záměru na změřené emisní zatížení. Tento závěr správních soudů nemá dle stěžovatele oporu v žádném právním předpisu, je na hranici zcela neodborného nahlížení správních soudů na tuto problematiku a je v rozporu se základními zásadami činnosti jak správních orgánů, tak soudů. Navíc nemá výše uvedený postup, resp. údaje z něj získané pro další řízení stěžovatele žádné praktické využití, bude sloužit jen a pouze pro formální vypořádání námitek účastníků řízení. Měření na místě je pro účely tohoto konkrétního správního řízení dle stěžovatele neurčitý vstupní údaj v daleko větší míře než matematická modelace, byť na základě měření ze vzdálenějších stacionárních měřících stanic, neboť matematická modelace využívá dlouhodobé průměry. Vliv záměru je třeba posoudit do budoucna, což z krátkodobých měření vypočítat nelze. Navíc není zřejmé, že i takové měření by bylo pro žalobce uspokojivé. Stěžovatel disponuje ústně předanou informací, že bylo z jejich strany požadováno měření na min. 6 místech a 3 výškových úrovních. Např. vypovídající měření na místě rodinného domu žalobkyně již není de facto možné, neboť toto místo již nedisponuje tzv. nulovou variantou. Místo areálu opravny a depa ČSAD je nyní prázdný a asanovaný pozemek připravený na realizaci záměru, před domem žalobkyně je místo rušné místní komunikace Meziříčská a křižovatky s komunikací I. stupně slepá ulice využívaná

pouze k parkování vozidel místních obyvatel. Měření na tomto místě by pak nízkou úrovní koncentrace látek s nízkým dosahem vzdálenosti mohlo dle již výše uvedeného názoru stěžovatele značně ovlivnit procentuální příspěvek záměru u těchto látek, byť faktický příspěvek by zůstal konstantní, a tento rozdíl by pak nemusel odpovídat posouzení vlivů záměru v procesu EIA. Stěžovatel podotýká, že je mu znám obsah kasační stížnosti podané zúčastněnou osobou Kaufland Česká republika v.o.s. proti rozsudku krajského soudu, který se nesprávným posouzením právní otázky v souvislosti s měřením emisního zatížení v bodu II. 2. kasační stížnosti obšírně a po odborné stránce zabývá. Stěžovatel se s touto částí kasační stížnosti plně ztotožňuje a v důvodech své stížnosti se na ni odkazuje.

[30] Stěžovatel považuje nepřezkoumatelným bod 95. napadeného rozsudku, v němž shledal soud důvodnou žalobní námitku žalobkyně, že žalovaný (tedy stěžovatel) odvolací námitku ohledně podání ze dne 8. 4. 2013 v napadeném rozhodnutí neposoudil a učinil tak až ve vyjádření k žalobě. Stěžovatel vidí nepřezkoumatelnost tohoto bodu v tom, že krajský soud bez dalšího tuto žalobní námitku shledal důvodnou, neboť „*se odvolací orgán v rozhodnutí o odvolání přímo nezabýval vyjádřením žalobkyně ze dne 8. 4. 2013.*“ Argumentaci stěžovatele ve vyjádření k žalobě považuje krajský soud za racionální úvahu provedenou až v tomto vyjádření, byť nešlo o žádnou úvahu stěžovatele, ale o popis obsahu vyjádření, jak a kde napadené rozhodnutí na skutečnosti uvedené v obsahu vyjádření již reaguje a skutečnost, že šlo o námitku do územního řízení (po uplynutí koncentrační lhůty), příp. vyjádření účastníka k podkladu řízení (závažné stanovisko), které bylo přezkoumáno postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu, v tehdy platném znění. Stěžovatel zde odkazuje na rozsudek NSS č. j. 6 Ads 237/2014: „*Nad rámec uvedeného nicméně považuje nutno Nejvyšší správní soud dodat, že povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Námitku lze vypořádat i tak, že soud v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní a tím-minimálně implicitně námitku vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění rozhodnutí soudu nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto požadavek by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní soud vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry, proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13, dostupný na www.nssoud.cz)*“. Dle názoru stěžovatele skutečnost, že stěžovatel jako odvolací správní orgán ve svém obsahově a rozsahem náročném rozhodnutí nereagoval na část odvolacího bodu, jehož obsahem byla tvrzení, která byla v řízení účastníky řízení opakována a v rozhodnutí odvolacího správního orgánu vypořádána, byť na jiném místě, nevede k nezákonnosti rozhodnutí, jiné řešení by vedlo k přepjatému formalismu a porušení zásady efektivity a hospodárnosti řešení. To, že krajský soud uznal žalobní bod více méně bez dalšího důvodným, vedlo k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z nedostatku důvodů.

[31] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádrění žalobce a) Zdravý Rožnov:

[32] Žalobce ke kasační stížnosti žalovaného konstatuje, že tvrzení žalovaného, že dodržel beze zbytku právní názor soudu vyslovený v předchozím rozsudku krajského soudu, když dostatečně odůvodnil, proč je nahrazení měření škodlivých částic matematickým modelováním přípustné a vhodné, je nesprávné, protože soud žalovanému ve svém předchozím rozhodnutí neuložil „objasnění matematického modelu“, nýbrž vznesl „pochybnost o možnostech plnohodnotného nahrazení měření na místě samém použitým matematickým modelováním“, což měl žalovaný ve svém rozhodnutí vysvětlit. Není tedy pravdou, že se soud dopustil nesprávného právní posouzení otázky v řízení, když žalovanému uložil v napadeném rozhodnutí přesvědčivě vysvětlit, proč bylo možné použít vstupní data tak, jak je použil. Žalobce primárně nezpochybňoval metodiku výpočtu použitou v předmětné rozptylové studii, ale to, že použitý matematický model počítá s nereálnou situací modelovanou na pozadí dat ze zcela odlišných a vzdálených míst; v důsledku toho rozptylová studie pracuje s pochybnými vstupními daty, jež nejsou v souladu se stavem poznání, který měl být znám jejím zpracovatelům, přičemž žalovaný se tímto faktem a související odvolací námitkou žalobce ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval. Žalobce se ztotožňuje s odkazem krajského soudu na rozsudek NSS sp. zn. 10 As 47/2017, uvádí, že názor v něm vyslovený podporuje jeho popsané výhrady týkající se celkové absence vysvětlení, proč bylo možné použít v rozptylové studii uvedená vstupní data z měřících stanic ve Zlíně a Vsetíně. To, že krajský soud v odůvodnění svého rozsudku podpořil své rozhodnutí názorem NSS, nemůže mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu i přes to, že rozsudek NSS nebyl v době rozhodování žalovaného znám. Dle žalobce je bod 95 napadeného rozsudku, byť se týká žalobkyně zcela přezkoumatelný.

[33] K obsahu kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení Kaufland Česká republika v. o. s. stran námitky nesprávné interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s. žalobce uvádí, že i přes to, že v době vydání nového územního rozhodnutí již nabyla účinnosti novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb., podle které záměr již nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí, při rozhodování je třeba vycházet z právního a skutkového stavu, který tu byl v době vydání správního rozhodnutí, kdy se rovněž při posuzování záměru vychází ze stavu životního prostředí v dotčeném území v době oznámení záměrů, přičemž následné změny v území nelze zohlednit. Provedení hodnocení vlivů na životní prostředí je objektivním hmotněprávním požadavkem a nikoliv novým procesní právem či jeho změnou. Stanovisko EIA pro záměr bylo vydáno 4. 10. 2011 a bylo jako podklad rozhodnutí o umístění stavby, resp. rozhodnutí žalovaného opakovaně napadeno žalobcem, který namítal, že stanovisko EIA bylo založeno na neúplných informacích o dotčeném území a na tyto nedostatky opakovaně upozorňoval v průběhu procesu posuzování vlivů na životní prostředí a taktéž v rámci územního řízení. Dle úpravy zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (účinné od 1. 4. 2015) bylo vydáno dne 20. 4. 2015 souhlasné stanovisko EIA, a to na základě přechodných ustanovení novely č. 39/2015 Sb. Jeho účelem je původní stanovisko upravit dle nově účinných zákonných podmínek, přičemž toto souhlasné stanovisko z 20. 4. 2015, včetně podmínek v něm obsažených, je závazným stanoviskem. To zejména znamená, že původně „nezávazné“ (expertní) stanovisko EIA dle předchozí úpravy bylo nahrazeno stanoviskem závazným a zhotovitel záměru by je měl promítnout do své projektové dokumentace. Žalobce

s odkazem na přílohu č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. uvádí, že záměr je v současnosti hraniční s KATEGORIÍ II, tedy záměry vyžadující zjišťovací řízení, konkrétně bod 110, který stanovuje, že zjišťovací řízení je třeba provádět pro výstavbu obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou výměrou nad 6000 m² zastavěné plochy. V tomto směru plánovaná stavba jednopodlažního nepodsklepeného halového objektu obchodního domu s dvoupodlažní administrativní přístavbou o zastavěné ploše 4244 m² a obestavěném prostoru 32295 m³ spolu se zpevněnou plochou parkoviště, plochou pro zásobování a chodníků o celkové rozloze 5639 m² by v případě zahájení nového řízení pravděpodobně byla posuzována ve zjišťovacím řízení. Žalobce poukazuje na to, že bylo k záměru v březnu 2014 zahájeno stavební řízení, které vychází z původní projektové dokumentace, která se taktéž opírá o závěry hodnocení vlivů na životní prostředí. Žalobce podotýká, že ani sám žalovaný ve svém napadeném rozhodnutí nevyloučil použití stanoviska EIA s poukazem na změnu právní úpravy s tím, že by posuzovaný záměr dle nové úpravy nepodléhal posuzování ve smyslu zákona. Krajský soud tak k námitce žalobce přezkoumal obsah rozptylové studie a závazného stanoviska EIA jako podkladů rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem, neboť šlo o zákonné podklady rozhodnutí, v případě stanoviska EIA pak o podklad závazný ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. K námitce stěžovatele, že žádný právní předpis správnímu orgánu neukládá, aby byla použita data ohledně imisního zatížení získaná konkrétním způsobem, pak žalobce připomíná obecnou zásadu postupu správních orgánů uvedenou v § 3 správního řádu, podle níž správní orgán má vždy postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Argumentace obsažená v podáních žalobce namítající nesprávnost posouzení vstupních dat a parametrů rozptylové studie, zakládá důvodné pochybnosti o dostatečném objasnění skutečného stavu věci. Proto bylo na místě, aby správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodnil vhodnost a použitelnost dat ze stanic s dostatečným reprezentativním vzorkem. Pokud stěžovatel argumentuje tím, že docent V. nedisponuje zákonnou autorizací k posuzování daných otázek a tudíž nemělo být k jeho vyjádřením přihlíženo, žalobce uvádí, že krajský soud se v napadeném rozsudku neopírá o závěry posudku doc. V., nicméně i přesto dle § 52 s. ř. s. mohl soud použít tento posudek jako důkaz, pokud jeho použití přezkoumatelně odůvodnil. Žalobce dále dodává, že posudek je pro řízení relevantní, neboť důvodně upozorňuje na vážné nedostatky nejen v rozptylové studii, ale také v metodice pro zpracování rozptylových studií. Na základě zjištění posudku lze totiž důvodně předpokládat, že skutečný vliv záměru na kvalitu ovzduší (a tím i na lidské zdraví a na pohodu bydlení) bude výrazně významnější, než dokumentace uvádí. O to podstatnější je pak požadavek na přezkoumatelné vysvětlení úvahy žalovaného týkající se použití předmětných vstupních dat pro matematický model. Žalobce žádá, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné jako nedůvodné zamítl.

Vyjádření žalobkyně b) R. D.

[34] Žalobkyně uvádí, že pokud žalovaný tvrdí, že právní názor soudu vyslovený v předcházejícím řízení je nesrozumitelný či nesprávný, měl se bránit kasační stížností již po jeho vydání. Podle názoru žalobkyně je naopak výše uvedený rozsudek velmi dobře srozumitelný právě v pasáži, kde soud jako důvodný označil žalobní bod týkající se vstupních dat pro matematické modelování emisí do ovzduší v okolí stavby. Krajský soud pro větší názornost v tomto rozsudku používá argumentaci *ad absurdum*, čímž učinil své úvahy a závěr ještě srozumitelnějšími — z uvedeného absurdního příkladu je jasné vidět, že

pokračování

spatřuje vadu v naprostém nevysvětlení použitelnosti dat naměřených ve vzdálených místech. Žalobkyně opětovně uvádí, že pochybnosti nevznikly ohledně použití matematického modelování znečištění ovzduší, ale ohledně použitelnosti vstupních dat ze vzdálených měřicích stanic, které svou charakteristikou neodpovídají charakteristice Rožnova pod Radhoštěm pro modelování (budoucího) znečištění ovzduší v tomto městě. Žalovaný ani ve svém opětovném rozhodnutí toto průkazně a srozumitelně nevysvětlil, proto lze pochybovat o tom, že respektoval právní názor soudu. Žalobkyně rovněž odkazuje také na bod [26] z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2018, čj. 10 As 47/2017 – 48 (ve věci povolení stavby křižovatky na silnici I/35 právě v prostoru naproti domu žalobkyně, křižovatky, kterou bude přijíždět doprava pro zásobování a obsluhu OC Kaufland). NSS uvedl: „[26] NSS ve shodě se stěžovatelkou nepovažuje za vhodné, aby se imisní zatížení v Rožnově pod Radhoštěm vypočítávalo za pomoci údajů z měřicích stanic umístěných desítky kilometrů od tohoto místa (ve Zlíně a ve Vsetíně). Krajský soud k tomu uvedl, že tato města leží v přiměřené vzdálenosti a jsou srovnatelně či více imisně zatížena, neboť jsou větší a doprava je v nich intenzivnější. Podle NSS ale takto získané údaje nelze bez dalšího přenášet do jiného území – roli zde nehraje jen velikost sídla jako takového, ale také třeba jeho umístění v krajině a navazující rozptylové podmínky. To, že je město menší, nevylučuje, aby jím procházela důležitější a intenzivněji využívaná komunikace.“ Nejvyšší správní soud tedy nepovažoval použití dat ze Zlína a Vsetína za vhodné, kasační stížnost žalobkyně k povolení komunikace I/35 však zamítl s odůvodněním, že se dopady na životní prostředí posuzují v územním řízení, nikoliv ve stavebním. Dokumentace EIA, která v tomto případě slouží jako podklad zjištění stavu věci, nebyla nikdy zpracována dostatečně, neboť v ní schází kumulativní posouzení negativních vlivů z dopravy spojené se záměrem OD Kaufland – schází posouzení okružní křižovatky (*hlavního dopravního napojení OD Kaufland na ul. Meziříčskou a dále vlivy ze světelné křižovatky ul. Meziříčská – silnice I/35, přes kterou povede cca 80% dopravy k OD Kaufland*). V dokumentaci EIA schází jakékoliv dopady na životní prostředí v souladu s otěrem brzdových destiček (rakovinotvorné látky mající významný vliv na lidské zdraví) a benzo(a) pyrenů, které vnikají při spalování pohonných hmot. Tyto nebyly v posudcích nikde nikým ani spočítány. To, že byla použita vhodná metodika a že byly správně identifikovány a vyhodnoceny jevy, ke kterým při modelování znečištění ovzduší v rozptylových studiích často dochází, zpochybňuje také posudek doc. V. Fakt, že se nejedná o autorizovanou osobu podle zákona o EIA, není relevantní, neboť doc. V. neposuzuje záměr OD Kaufland a jeho vlivy na životní prostředí a zdraví, ale vyjadřuje se z pozice akademického a výzkumného pracovníka k nedostatkům v metodice a zpracovávání rozptylových studií autorizovanými osobami. Ze zkušenosti vyplývá, že toto hodnocení vlastních chyb (obsažených v samotných základech, v metodice práce) nemohou provádět autorizované osoby samé, neboť v tomto nevystupují objektivně (zpochybňovaly by tak samy sebe, svou práci, kterou jinak vydávají za odbornou, správnou). Rozptylová studie (metodika jejího zpracování) není svaté dogma, které by nebylo možno zpochybnit – a žalobci tak učinili s pomocí odborně kvalifikované osoby. Námitka žalobců, které soud vyhověl, směřovala k tomu, že nebyl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností, tj. že v řízení nebyla dodržena zásada materiální pravdy. Ke konstatování žalovaného ohledně nemožnosti již změřit „emise“ u nulové varianty, žalobkyně uvádí, že ulice přímo před jejím domem je sice slepá, ale nová ulice se nachází cca o 7 m dále od jejího domu a to navíc s novou světelnou křižovatkou, na kterou ústí výjezd autobusů z autobusového nádraží, křižovatkou, na kterou hned navazuje (*směrem k domu žalobkyně*) hlavní vjezd i výjezd

vozidel návštěvníků OD Kaufland a kudy bude vedena i nákladní doprava — zásobování OD Kaufland; to již žalovaný účelově nezmiňuje. Žalobkyně souhlasí se závěrem soudu, že její námitka č. 7 z jejího odvolání (ze dne 3. 6. 2013) nebyla žalovaným vypořádána. Soud si správně všiml, že napadené rozhodnutí žalovaného, byť obsahuje rozsáhlé odůvodnění, soulad stavby z hlediska územního plánu a konkrétně nepřípustného využití území neposuzuje. Jestliže rozhodnutí nic neříká o námitce nesouladu s územně plánovací dokumentací z důvodu nedodržení podmínek nenarušení životního prostředí, jedná se o nepřezkoumatelnost z důvodu chybějícího odůvodnění, nikoli o případ prosazování „*příliš detailního odůvodnění*“, jak uvádí žalovaný ve své kasační stížnosti.

[35] K tvrzení osoby zúčastněné na řízení Kaufland Česká republika v. o. s., že v Rožnově pod Radhoštěm proběhlo na náměstí monitorování ovzduší, o data z něhož získaná se opírá, žalobkyně uvádí, že tato data však v prvostupňovém soudním řízení použita nebyla — tento důkaz žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení nepředložili a konstatují jej pouze v kasační stížnosti. K vlastnímu monitoringu žalobkyně poznamenává, že se jednalo o akci bez jakýchkoliv relevantních výsledků; měření navíc probíhala v místech, kde je v dnešní době doprava silně utlumena. Jednalo se tak spíše o propagační akci vedení města, které tak chtělo ukázat „dobrý stav ovzduší,“ a proto provedlo měření v místě s utlumenou dopravou, a ne v místech, kde je znečištění mnohem závažnější. Měření bylo pak porovnáváno rovněž s daty ze Zlína, což ovšem Nejvyšší správní soud odmítl. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením, že soud rozhodl nad rámec žalobních bodů; naopak, nepřezkoumatelnost rozhodnutí v otázce vhodnosti použitelnosti dat ze vzdálených a svou charakteristikou jiných měřicích stanic byla stěžejním žalobním bodem u obou žalobců. Nesouhlasí ani s tvrzením, že soud založil svůj právní názor na rozsudku NSS ze dne 25. ledna 2018, čj. 10 As 47/2017 – 48. Právní názor krajského soudu byl stejný i v předchozím řízení, kdy ještě NSS věc vedenou pod sp. zn. 10 As 47/2017 ani nezačal projednávat. Dle žalobkyně změna zákona není při posuzování předmětné věci relevantní, neboť se posuzuje zákonnost v jistém okamžiku vydaného rozhodnutí — a tedy se posuzuje žalované rozhodnutí podle stavu věci i právní úpravy ke dni vydání tohoto rozhodnutí. Úvahy vedené ve smyslu aktuální právní úpravy jsou tedy pouze hypotetické a nelze je použít ve vztahu k žalovanému rozhodnutí (*ani v opětovném odvolacím řízení*). Nová právní úprava se použije pouze tam, kde ještě nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé. Žalobkyně ještě na okraj uvádí, že odkaz žalovaného obsažený v jeho kasační stížnosti na odůvodnění kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení budí pochybnost o nestrannosti žalovaného. Navíc, osoba zúčastněná na řízení nemůže suplovat činnost správního orgánu, a to navíc v kasačním řízení.

[36] K bodu 95 rozsudku krajského soudu žalobkyně uvádí, že trvání na řádném odůvodnění rozhodnutí žalovaného není projevem přepjatého formalismu, není porušením zásady efektivit a hospodárnosti, ale je nezbytným projevem zákonného požadavku na odůvodnění, tj. přezkoumatelnost, požadavku významného pro dodržování zákazu libovůle a tedy i dodržení zásady zákonnosti. Z výše uvedených důvodů považuje žalobkyně podané kasační stížnosti za nedůvodné a žádá o jejich zamítnutí.

[37] Osoba zúčastněná na řízení II., S. M., vyjádření ke kasačním stížnostem nepodala.

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasačních stížností, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů, které jednotliví stěžovatelé v kasačních stížnostech uplatnili (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zabýval se přitom i tím, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[39] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[40] Pro posouzení věci Nejvyšší správní soud vycházel z následujících skutečností: Stěžovatel I (stavebník) podal dne 13. 6. 2012 u správního orgánu I. stupně žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Správní orgán I. stupně oznámil veřejnou vyhláškou ze dne 8. 10. 2012, č. j. MěÚ-RpR/38991/2012, zahájení územního řízení ve věci uvedené žádosti a nařídil veřejné ústní jednání spojené s ohledáním na místě na den 13. 11. 2012. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vydal stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 4. 10. 2011, č. j. KUZL 33179/2011, podle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve kterém vyslovil souhlasné stanovisko k danému záměru a stanovil podmínky pro fázi přípravy záměru. Dne 1. 3. 2011 zpracovala autorizovaná osoba EKOME, s. r. o., rozptylovou studii č. 30/11 pro stavbu Obchodní dům Kaufland Rožnov pod Radhoštěm, která sloužila jako podklad pro zpracování stanoviska EIA. Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vydal dne 4. 10. 2011 souhlasné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, č. j. KUZL 33179/2011. Krajská hygienická stanice Zlínského kraje vyslovila souhlasné stanovisko k dokumentaci stavby „Obchodní dům Kaufland Rožnov pod Radhoštěm“ ze dne 22. 2. 2012, č. j. KHSZL 01627/2012.

[41] Dne 3. 5. 2013 bylo vydáno územní rozhodnutí; toto napadli žalobci a) a b) odvoláním a následně žalobou. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 26. 4. 2016, č. j. 22 A 42/2014 - 93, rozhodnutí žalovaného v odvolacím řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zavázal žalovaného právním názorem, aby se vyjádřil ke správnosti použité metody (matematického modelu) a její rovnocennosti vzhledem k měření *in situ*.

[42] Stěžovatel II. (žalovaný) oznámením ze dne 10. 6. 2016, č. j. KUZL 40811/2016, informoval účastníky řízení o pokračování v odvolacím řízení, současně sdělil, že v souladu s právním názorem Krajského soudu v Ostravě, vyzve dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí k poskytnutí součinnosti při vypořádání námitek proti stanovisku EIA, resp. závaznému stanovisku dotčeného orgánu vypracovanému na základě posudku EIA pro předmětný záměr; podal u Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, jako orgánu EIA žádost o součinnost při vypořádání námitek odvolatelů proti stanovisku EIA, žádost o přezkum stanoviska EIA v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí o umístění stavby. Stavebník předložil žalovanému vyjádření k rozptylové studii č. 30/11 ze dne 1. 3. 2011, vypracované dne 27. 6. 2016 autorizovanými osobami Ing. J. G. a Ing. J. Š.; byla v něm odborně posouzena nejen původní rozptylová studie, ale byly řešeny veškeré sporné otázky, které vyvstaly ohledně imisního zatížení lokality. Dne 12. 7. 2016 žalovaný obdržel doplnění vyjádření zpracovatele rozptylových studií k hodnocení stávající imisní zátěže a modelování znečišťování ovzduší rozptylovými studiemi (matematickým modelem) zpracované

Jakubem Buckem, držitelem autorizace dle zákona č. 86/2002 Sb., ke zpracování rozptylových studií; z ní vyplývá, že zpracování rozptylové studie (matematického modelu) v procesu EIA, územního řízení, stavebního řízení je jedinou možností, jak získat relevantní informace o příspěvku k imisnímu zatížení posuzované lokality plánovanou stavbou. Dne 22. 7. 2016 obdržel žalovaný od orgánu EIA sdělení k žádosti o součinnost při vypořádání námitek odvolatelů proti stanovisku EIA a k žádosti o přezkum stanoviska EIA v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí o umístění stavby OD Kaufland v Rožnově pod Radhoštěm, ze dne 21. 7. 2016, č. j. KUZZL 51286/2016. Dne 2. 8. 2016 seznámil žalovaný účastníky řízení s doplněnými podklady, resp. s tím, že bylo ukončeno shromažďování podkladů a poučil je o procesních právech. Mezi jinými, v reakci na uvedené sdělení učinila žalobkyně několik podání (dne 2. 9. 2016, 3. 11. 2016, 27. 12. 2016, 6. 3. 2017), v nichž mimo jiné trvala i na provedení měření na místě samém.

[43] Žalovaný následně vydal nové rozhodnutí, které žalobci napadli samostatnými žalobami; řízení bylo před krajským soudem vedeno pod sp. zn. 65 A 59/2017 (ve věci žalobkyně) a pod sp. zn. 65 A 58/2017 ve věci žalobce. Dne 26. 6. 2016 se uskutečnila ve věci obou žalobců ústní jednání. Ve věci sp. zn. 65 A 59/2017 bylo vydáno usnesení, jím krajský soud spojil obě žaloby ke společnému projednání a věc nadále vedl pod sp. zn. 65 A 58/2017.

[44] Z obsahu obou protokolů z ústního jednání vyplývá mimo jiné, že žalobce i žalobkyně předložili k důkazu odborné stanovisko docenta V. ze dne 8. 6. 2018, souhlas s vydáním územního rozhodnutí a stavebního povolení S. M. ze dne 11. 1. 2017, dále byla předložena akustická studie ze dne 24. 8. 2017 a aktuální kladná stanoviska jednotlivých správců sítí.

[45] Nejvyšší správní soud považuje za stěžejní pro závěr, na základě něhož shledal kasační stížnosti důvodnými, následující skutečnosti.

[46] Oba stěžovatelé shodně tvrdí, že žalovaný naplnil závazný právní názor, neboť krajský soud žalovanému neuložil, aby provedl místní měření, ale bylo mu uloženo, aby zdůvodnil použití matematického modelu. Krajský soud v Ostravě v rozsudku sp. zn. 22 A 42/2014 uvedl, že „v územním řízení nebylo uspokojivě vysvětleno, zda a proč je přípustné nahradit měření škodlivých částic na místě samém pouhým matematickým modelováním. Je-li Zlín vzdálen od Rožnova pod Radhoštěm zhruba 40 km, vystává zde prima facie pochybnost o možnostech plnohodnotného nahrazení měření na místě samém použitým matematickým modelováním. Napadené rozhodnutí i jeho podkladové úkony správních orgánů vycházejí z matematicky vymodelovaných údajů rozptylové studie, aniž se jakkoli vyjadřují ke správnosti použité metody a její rovnocennosti vzhledem k měření in situ. Soud má – při použití argumentu ad absurdum – za to, že pokud by měl takový matematický model platit vždy (bez potřebného odůvodnění jeho použití ve vztahu ke každému konkrétnímu případu), bylo by možno vypočítat počet škodlivých částic obsažených v ovzduší v Rožnově pod Radhoštěm i podle měření provedeného např. na Jižním pólu“.

[47] Z protokolů z jednání krajského soudu ze dne 26. 6. 2018 stran otázky rozptylové studie, která je nyní jediným předmětem soudního sporu, se podává, že žalobkyně poukázala na vyjádření doc. V. a zpochybnila hodnoty, ze kterých rozptylová studie vycházela; rozptylová studie je tak zatížena chybou na vstupech. Dále uvedla, že žalovaný

pokračování

nevysvětlil, proč použil data ze Vsetína a ze Zlína, jak mu uložil krajský soud, a dále nevysvětlil, proč vstupní hodnoty pro matematický model nelze zjistit místním měřením. Žalobce uvedl, že žalovaný splnil pouze část povinností stanovených rozsudkem Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 A 42/2014, protože toliko vysvětlil důvody použití matematického modelu. Vzhledem k nepřezkoumatelnosti rozptylové studie coby závazného podkladu stanoviska EIA je proto napadené rozhodnutí žalovaného vadné. Žalovaný (nyní stěžovatel II.) k tomu uvedl, že vyjádření doc. V. pouze „přeargumentovává“ žalobní body a navrhuje, aby krajský soud návrh na provedení tohoto důkazu zamítl, neboť jde nad rámec uplatněných žalobních bodů; poukázal rovněž na to, že doc. V. není v dané věci autorizovanou osobou. Dodal, že krajský soud mu v předchozím rozsudku neuložil provést místní šetření, jak tvrdí žalobkyně, jakož i žalobce, ale zdůvodnit použití matematického modelu. Osoba zúčastněná na řízení (nyní stěžovatel I.) rovněž namítl nekompetentnost doc. V. pro posouzení rozptylové studie, poukázal na to, že předchozím rozsudkem bylo žalovanému uloženo, aby uspokojivě vysvětlil, proč a jaký model byl použit při zpracování rozptylové studie, což žalovaný dostatečně vysvětlil, což bylo rovněž potvrzeno odborem životního prostředí krajského úřadu a Ministerstvem životního prostředí. V protokolech je uvedeno, že v rámci prováděného dokazování byl přednesen podstatný obsah jednotlivých listin; žalovaný namítl, že nesouhlasil s provedením navrhovaných důkazů, neboť jimi v době vydání rozhodnutí nedisponoval, konstatoval, že se v novém řízení dle pokynu krajského soudu zabýval podrobně použitím matematického modelování koncentrace škodlivých částic v ovzduší na základě využití nejlépe vypovídajících a použitelných měřících stanic namísto měření škodlivých částic přímo na místě.

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na základě vysloveného právního názoru ve zrušujícím rozsudku Krajského soudu v Ostravě a s ohledem na obsah protokolu v průběhu soudního jednání se oba stěžovatelé důvodně domnívali, že je přezkoumáván postup žalovaného v dalším řízení, tedy to, zda se v novém odvolacím řízení zabýval tím, zda a proč bylo možno použít modelový výpočet namísto měření na místě samém. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelům v tom, že nové rozhodnutí se podrobně s příkazem předchozího zrušovacího rozsudku vypořádalo; správní spis obsahuje rovněž relevantní podklady, z nichž správní orgán vycházel. To ostatně připustil sám krajský soud, který v bodě [48] nyní napadeného rozsudku uvádí: *„S ohledem na výše uvedený právní názor Krajského soudu v Ostravě žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 35-39 a 52-55 vyčerpávajícím způsobem odůvodnil, proč je potřeba při zkoumání budoucích poměrů použít matematický model a taktéž podrobně vysvětlil, z jakých důvodů zpracovatel rozptylové studie použil data z měřících stanic ve Vsetíně a Zlíně, nikoli ze stanic, které se nacházejí blíže Rožnovu pod Radhoštěm.“* Pokud krajský soud následně vytýká stěžovateli II., že se nezabýval také vhodností vstupních dat, je tato výtku nad rámec prve vysloveného závazného právního názoru, byť takový požadavek nyní krajský soud z předchozího rozsudku dovozuje.

[49] Nejvyšší správní soud konstatuje, že účastníkům řízení musí být především ze zrušovacího rozhodnutí a vysloveného právního názoru jednoznačně zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů soud správní rozhodnutí zrušil, které otázky jsou pro věc relevantní, resp. co konkrétně má být v novém řízení provedeno či doplněno, ať už z hlediska skutkového či právního. Pokud není ze soudního rozhodnutí zřejmé, k čemu je

vlastně správní orgán v dalším řízení zavázán, je takový rozsudek nepřezkoumatelný (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132). Pokud první zrušující rozsudek krajského soudu zpochybnil metodu modelového výpočtu a požadoval vysvětlení, proč nelze provést měření na místě samém, správní orgán tomuto příkazu beze zbytku vyhověl. Nejvyšší správní soud shledal v tomto směru kasační námitku stěžovatelů důvodnou.

[50] Nejvyšší správní soud však nikterak nezpochybňuje, že v novém řízení může soudu při posuzování věci vyvstat i zcela nová (dílčí) sporná otázka. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Krajský soud nově zpochybnil samotná vstupní data pro zpracování studie, resp. tvrdí, že se měl správní orgán k vhodnosti jejich použití vyjádřit. Potom ale soud musí, hodlá-li při rozhodování vycházet ze skutečnosti dosud nepředestřené a účastníky řízení nepředvídané vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení, svůj záměr jim při jednání sdělit a dát jim možnost se k takové otázce vyjádřit. To však v dané věci krajský soud neučinil, resp. z obsahu protokolu takový postup nevyplývá; rozhodné důvody zrušení správního rozhodnutí účastníci poprvé seznali až z odůvodnění napadeného rozsudku.

[51] Přistoupil-li tedy krajský soud k doplnění důvodů zrušení napadeného správního rozhodnutí o důvody, na nichž toto rozhodnutí založeno nebylo, nesmí jeho postup zbavit účastníky řízení možnosti právně a skutkově argumentovat k nově nastolené podstatě věci, jakož i předkládat nové důkazy. Opačný postup je porušením § 36 s. ř. s. a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[52] Stěžovatel II. nemohl z prvního zrušujícího rozsudku, z žaloby (žalobci namítali nesprávnost závěrů v rozptylové studii; dle jejich tvrzení vycházely závěry z dat o znečištění získaných ze vzdálených požadových monitorovacích stacionárních stanic, které dle jejich názoru není možné pro posouzení vlivu na životní prostředí v lokalitě Rožnova pod Radhoštěm použít; nebylo dostatečně vysvětleno, proč nebylo provedeno měření znečištění ovzduší v místě samém, ale byly použity naměřené hodnoty ze vzdálených měřících stanic), ani z průběhu ústního jednání rozpoznat, že se bude argumentace krajského soudu ubírat směrem k nedostatkům odůvodnění vhodnosti použití dat, a že je tudíž potřeba doplnit potřebná tvrzení. Stěžovatelům lze tedy přisvědčit i v další námitce, že rozsudek krajského soudu je nepředvídatelný. Předvídatelné může být pouze takové rozhodnutí, kterému předchází předvídatelný postup soudu (k předvídatelnosti soudních rozhodnutí viz např. rozsudky NSS sp. zn. 1 As 100/2009 nebo sp. zn. 3 As 6/2004; též např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3006/15, sp. zn. II. ÚS 1617/2010).

[53] Nejvyšší správní soud tedy nesdílí závěr krajského soudu, že žalovaný pochopil rozsudek Krajského soudu v Ostravě v užším smyslu, protože se zabýval toliko vlastním použitím matematického modelu a nezdůvodnil, proč jsou data použitelná s ohledem na umístění stacionárních měřičů ve Zlíně a Vsetíně, zejména neargumentoval konkrétní situací v území, členitostí terénu, pohořím mezi měřícími stanicemi a Rožnovem pod Radhoštěm, typem zástavby. Nejvyšší správní soud především poukazuje na obsah správního spisu, zejm. jeho nově doplněné studie, z nichž vyplývají odpovědi rovněž na použitelnost (tedy i vhodnost) dat z dotčených měřících stanic pro dané území v Rožnově pod Radhoštěm. Dle názoru Nejvyššího správního soudu úvaha o správnosti použití

pokračování

matematického modelování úrovně emisního zatížení v Rožnově pod Radhoštěm na základě měření ve Zlíně a ve Vsetíně a současně ani úvaha o vhodnosti vstupních údajů použitých do tohoto výpočtu v rozptylové studii v novém správním rozhodnutí, které na všechny tyto otázky dává podrobné odpovědi, nechybí; správní orgán vycházel přitom nejen ze zdůvodnění obsažených ve vyjádřeních k rozptylové studii a ze sdělení OŽPZE ze dne 21. 7. 2016, ale rovněž opřel své závěry o vlastní šetření v databázi ČHMÚ shromažďující informace o úrovni znečištění v lokalitě Rožnov pod Radhoštěm. Nad rámec toho správnost, resp. srovnatelnost použitých vstupních údajů byla navíc zjišťována i na základě aktuálních údajů zveřejňovaných na mapách ČHMÚ, byť nikoli v souvislosti s tímto řízením. Jinými slovy, aktuální měření, byť pro přezkoumávanou věc nemají přímý význam, potvrdila správnost použitých údajů při zpracování rozptylové studie. Nelze tedy přisvědčit krajskému soudu v tom, že odůvodnění napadeného rozhodnutí stálo pouze a jen na ceně a délce měření.

[54] Krajský soud zmiňuje místní specifika, resp. uvádí v bodě [53]: „*Krajský soud doplňuje, že mezi měřicími stanicemi a záměrem OD Kaufland se nachází Hostýnsko-vsetínská hornatina, jejíž vliv měl zpracovatel studie či žalovaný vyloučit.*“ Nejvyšší správní soud má však za to, že pokud byl výběr měřících stanic pro stanovení imisního pozadí v Rožnově pod Radhoštěm proveden v souladu se zákonem odpovídajícím způsobem, byla-li reprezentativnost stanic Zlín a Vsetín určena odborným pracovištěm standardní uznávanou a používanou metodou, město Rožnov pod Radhoštěm se v nachází v presumovaném dosahu 50 km, nepřísluší správnímu orgánu, natož soudu posuzovat, zda měla či neměla být některá „místní specifika“ - vzdálenost stanic od daného území, členitost terénu mezi oběma body či reprezentativnost vybraných měřících stanic při stanovení vstupních dat vyloučena, resp. promítnuta do úpravy vstupních dat, jak uvádí krajský soud; jinými slovy, zda hodnoty takto vědomě odbornými osobami stanovené, mají být ještě dále jinými osobami upravovány, resp., zda je povinen je správní orgán dále zdůvodňovat, a zda má posuzovat vhodnost vstupních dat či dokonce samotnou správnost používané metodiky. Nicméně, pokud krajský soud k takovému závěru dospěl, učinil tak bez provedení dokazování a zachování práva na spravedlivý proces. Tvzení a důkazy, které na podporu svých tvrzení nyní předkládají stěžovatelé až v kasační stížnosti (např. znalecký posudek F. H.) v reakci na odůvodnění napadeného rozsudku, nemůže Nejvyšší správní soud hodnotit, neboť tak dosud neučinil krajský soud.

[55] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou rovněž kasační námitku směřující k závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí z důvodu nevypořádání se s námitkou žalobkyně ze dne 8. 4. 2013. V odůvodnění napadeného rozsudku v bodě [95] se uvádí: „*Krajský soud zjistil, že se žalovaný námitkou 7 ohledně podání ze dne 8. 4. 2013 nezabýval, racionální úvahu učinil až ve vyjádření k žalobě. Krajský soud dospěl k závěru, že je námitka u) důvodná.*“ Z uvedeného není zřejmé, jak krajský soud tuto skutečnost posoudil z hlediska jejího dopadu na zákonnost napadeného rozhodnutí v kontextu všech vyjádření a vypořádání opakovaných či obsahově obdobných námitek, které správní orgány ve vztahu k žalobkyni učinily, a zda a k čemu žalovaného zavázal. Jak opakovaně zdejší soud uvádí, ne každé procesní pochybení má za následek nepřezkoumatelnost či nezákonnost vydaného rozhodnutí ve věci; má-li tomu tak být, je třeba, aby takový závěr krajský soud řádně odůvodnil. Nepřezkoumatelný je rozsudek, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v

dalším řízení postupovat (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 – 132).

[56] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné rovněž reagovat na odkaz krajského soudu na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 10 As 47/2017; v tomto případě žalobkyně vystupovala jakožto stěžovatelka v řízení ve věci stavebního povolení na stavbu „I/35 Rožnov pod Radhoštěm – křižovatka“, tedy v jiném stavebním řízení. Je třeba přisvědčit stěžovatelům, že Nejvyšší správní soud v bodě [26] polemizuje o vhodnosti výpočtu imisního zatížení v Rožnově pod Radhoštěm z údajů z měřících stanic ve Zlíně a ve Vsetíně, aniž by však v tomto směru z uvedeného vyvodil jakékoli právní závěry či vyslovil závazný právní názor, či přímo zpochybnil vstupní data či použitou metodu. Jakkoli se zde tedy Nejvyšší správní soud vyslovil ke vhodnosti měření, samotná skutečnost, že bylo provedeno měření ze vzdálenějších stanic (Vsetín a Zlín), nebylo dostatečným důvodem pro zrušení stavebního povolení. Zdejší soud zde nevyslovil žádný závazný právní názor, že není možné použít data ze vzdálenějších míst pro stanovení imisního zatížení a že by jejich použití mělo bez dalšího působit nezákonnost stavebního povolení. Nejvyšší správní soud pouze v teoretické rovině bez odborného podkladu vedl úvahu o vhodnosti využití těchto prostředků; kasační námitky stěžovatelky nebyly shledány důvodné a kasační stížnost byla zamítnuta.

[57] Nejvyšší správní soud uzavírá, že po přezkoumání spisového materiálu dospěl k závěru, že žalovaný se v souladu s právním názorem Krajského soudu v Ostravě v druhém odvolacím řízení podrobně zabýval použitím matematického modelování koncentrace škodlivých částic v ovzduší na základě využití nejlépe vypovídajících (co do počtu měřených škodlivin) a použitelných měřících stanic namísto měření škodlivých částic přímo na místě; řádně odůvodnil, proč způsob výpočtu koncentrace škodlivých látek vlivem umísťovaného záměru v rozptylové studii pro dokumentaci o posouzení vlivu záměru na životní prostředí byl dostatečným, vhodným a standardním postupem.

[58] K použitelnosti právní úpravy a aplikaci § 75 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dodává, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 3. 5. 2017, přičemž nová právní úprava (novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb.) platila již od 1. 4. 2015. Pokud tedy krajský soud konstatuje, že „*musel vycházet z právní úpravy účinné v době rozhodování správních orgánů a nemohl nijak zohlednit argumentaci žalovaného a stavebníka, že by v současné době byl záměr OD Kaufland záměrem podlimitním, nevyžadujícím posouzení EIA, jak vyplývá z novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, provedené zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon 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 další související zákony; k této skutečnosti nemohl krajský soud přihlídnout,*“ není zřejmé, jaký právní stav v době rozhodování žalovaného, jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím prvostupňového orgánu jeden celek, měl krajský soud na mysli, neboť žalovaný zjevně rozhodl až po účinnosti novely. Rovněž otázka, zda projednávaný záměr byl či nebyl stavbou podlimitní nepodléhající posuzování jeho vlivů na životní prostředí a zda rozptylová studie, resp. stanovisko EIA bylo nutným podkladem v územním řízení, a tedy zda tvrzené nedostatky stanoviska EIA by byly zcela irrelevantní a požadavek krajského soudu na odůvodňování vhodnosti vstupních dat pro rozptylovou studii by byl pouze formalistický, nebyla v průběhu soudního řízení

pokračování

zodpovězena; dopadem přechodných ustanovení novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na projednávanou věc se krajský soud nikterak nezabýval, ačkoli stěžovatelé ve vyjádření k žalobám dopady nové právní úpravy argumentovali. Rovněž žalované správní rozhodnutí na str. 56 poukazuje na to, že od účinnosti novely zákona č. 100/2001 Sb., provedené zákonem č. 39/2015 Sb., byla upravena kapacita bodu 10. 6. kategorie II Přílohy č. 1 a to z 3 000 m² na 6000 m²; záměr OD Kaufland by byl tedy podlimitní; dále žalovaný poukazuje na související postupy. V tomto bodě je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, neboť se s argumentací stěžovatelů přezkoumatelným způsobem nevypořádal (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61); jeho odkaz na rozhodování ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí je lichý, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno již za účinnosti nové právní úpravy.

[59] Nejvyšší správní soud ze soudního spisu sp. zn. 65 A 58/2017, č. l. 150 rovněž zjistil, že v řízení před krajským soudem uplatňoval práva osoby zúčastněné na řízení pan P. Z., bytem D. 440, F. p. R., který rovněž zaslal soudu vyjádření k žalobě. Tuto skutečnost krajský soud v řízení ani ve svém rozsudku nereflektoval.

[60] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu dílem nepřezkoumatelný a dílem založený na vadách řízení před soudem. Krajský soud přezkoumatelným způsobem nevypořádal námitku stran podání žalobkyně, a to z hlediska dalšího postupu v řízení, neboť není zřejmé, zda vytýkaný nedostatek hodnotil jako rozhodný důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, neboť bez dalšího pouze konstatoval, že tato námitka je důvodná; dále se nevypořádal s námitkou relevance nové právní úpravy a jejích dopadů na faktické posouzení věci samé, a to z hlediska důvodů setrvání na svém požadavku stran vyjádření se ke vhodnosti vstupních dat; svým nepředvídatelným postupem v průběhu řízení neumožnil stěžovatelům reagovat na nové skutečnosti, které později vzal soud za rozhodné důvody, pro které rozhodnutí žalovaného zrušil, a konečně pominul v řízení osobu zúčastněnou na řízení, jejíž vyjádření v odůvodnění napadeného rozsudku neuvedl, nevyplyvá ze spisu, že by byla vyrozuměna o konání ústního jednání, a rovněž jí nebyl rozsudek doručen.

[61] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti stěžovatelů, jejichž kasační námitky se překrývaly, důvodnými. Rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. s výjimkou výroku I. o spojení věcí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém řízení rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasačních stížnostech.

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

V Brně dne 11. listopadu 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu