



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Mgr. Z. K.**, zastoupený Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupená JUDr. Danielem Volopichem, advokátem se sídlem Vlastina 602/23, Plzeň, proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 24. 6. 2021, čj. 54/2020-510RK/13, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 3. 2022, čj. 38 A 9/2021-91,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 3. 2022, čj. 38 A 9/2021-91, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 9. 2020, čj. 470/2020-910-IPK/14, k žádosti osoby zúčastněné na řízení povolil podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavbu „*Dálnice D4 Mirotice, rozšíření*“ v rozsahu 10 stavebních objektů (v rozhodnutí blíže označených). Rozklad žalobce ministr dopravy zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

[2] Rozhodnutí ministra napadl žalobce žalobou. Uvedl, že je vlastníkem nemovitostí sousedících se silnicí II/121, která má být přestavována v návaznosti na vybudování mimoúrovňové křižovatky Mirotice (jeden z povolených stavebních objektů) a na niž bude převeden veškerý provoz z D4 během části výstavby. Daná silnice má sloužit jako dálniční

přivaděč. Povolením stavby dojde ke zvýšení dopravy, emisí hluku, znečištění ovzduší a poškozování žalobcových nemovitostí. Povolení stavby mělo být podmíněno vyřešením kolize převedeného dopravního provozu s nemovitostmi žalobce a omezením negativních vlivů dopravy na ně. Stanoviska EIA (závažné stanovisko i tzv. verifikační stanovisko) i závažné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihočeského kraje vycházely z vadného posouzení nemovitostí žalobce jako nemovitostí nepožívajících ochrany před hlukem. Žalobce odkázal na rozhodnutí Okresního národního výboru v Písku z roku 1980, kterým byla povolena přestavba původní stodoly na rekreační chalupu (obytnou stavbu). Dané stavební povolení je stále platné. Jako chráněnou je třeba posoudit i okolní zahradu sloužící k rekreaci, a to v návaznosti na jiné rozhodnutí z roku 1980 (o změně kultury pozemku). Správní orgány stavbu posuzovaly nezákonně jako stavbu pro zemědělství a nikoli jako obytnou stavbu, a proto neaplikovaly příslušné hlukové limity. Nezohlednily, že se jedná o chráněné vnitřní i venkovní prostory ve smyslu § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Žalobce poukázal též na nerovné zacházení s pozemky zařazenými v územním plánu do stejné plochy (BV). Součástí sporné stavby je protihluková stěna k ochraně nezastavěného pole, které může být v budoucnu zastavěno, ale žalobcovy nemovitosti chráněny nejsou. Vadné je i vypořádání jeho argumentace, podle níž je jeho stavba obklíčena dálnicí D4 a navazujícími stavbami. Žalobce byl v územním řízení s touto námitkou odkázán do stavebního řízení, ve kterém žalovaný tvrdí, že ji měl uplatnit již v územním řízení. Žalovaný měl ve stavebním řízení ověřit účinky budoucího užívání, stanovit podmínky pro užívání a provádění stavby k zabezpečení ochrany veřejných zájmů (např. omezení rychlosti) a stanovit návaznost na jiné podmiňující stavby.

[3] Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uzavřel, že pokud jde o tvrzené nezákonné posouzení nemovitostí žalobce a s tím související námitky nezákonnosti stanoviska EIA, měl je žalobce uplatnit v územním řízení (kde je také uplatnil, ale byly shledány nedůvodnými). Není proto možné k nim podle § 114 odst. 2 stavebního zákona přihlídnout. Nad rámec výše uvedeného soud připomněl, že odvozuje-li žalobce charakter svých nemovitostí a jejich ochranu podle zákona o veřejném zdraví od stavebního povolení z roku 1980, jeho platností i případnými účinky se již opakovaně zabýval v jiném řízení (sp. zn. 38 A 3/2020), přičemž s ohledem na nepřipustnost námitky charakteru nemovitostí v projednávané věci, se jí zde blíže zabývat nebude. Dodal, že i kdyby správní orgány nesprávně posoudily platnost stavebního povolení na přestavbu stodoly na rekreační objekt, nemohlo by to nic změnit na posouzení charakteru stávajících nemovitostí. Jestliže žalobce od roku 1980 disponoval stavebním povolením, musí jít jen k jeho tíži, že doposud nebyl schopen přestavbu provést. Nelze připustit časově neomezenou aplikaci „starých“ rozhodnutí a je také zcela nerozhodné, jaké záměry žalobce s nemovitostmi má. Rozhodným faktorem je jejich stav v době rozhodování správních orgánů v této věci.

[4] Krajský soud dále uvedl, že i námitky týkající se protihlukových stěn spadají do územního řízení a v projednávané věci nejsou přípustné. S ohledem na charakter stávajících nemovitostí ani nemohlo dojít k jakémukoli nerovnému zacházení s žalobcem. V otázce posouzení vlivů užívání stavby krajský soud přisvědčil žalovanému, že stavební řízení bylo vedeno k úseku Mirovice – rozšíření dálnice D4, nikoli ke komunikaci II/121, přičemž k posouzení dopadů stavby dálnice došlo v procesu EIA a v územních řízeních

pokračování

(včetně posouzení trvalého navýšení intenzity dopravy). Součástí stavebního povolení je podmínka ověření účinků budoucího užívání stavby. Již žalovaný tak dostal povinností plynoucím z § 115 odst. 1 stavebního zákona. Pokud jde o konkrétní podmínky uzavírek či objízdných tras, o těch se rozhoduje v řízení podle § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nikoli ve stavebním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Závěry týkající se stanoviska EIA považuje za vadné. V rámci procesu EIA byly stanoveny i podmínky pro výstavbu a užívání. Projednání vlivů výstavby a užívání je předmětem stavebního řízení, které je navazujícím řízením ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Vadné posouzení charakteru nemovitostí vedlo k tomu, že orgán EIA nezkoumal vlivy provádění stavby na jeho nemovitosti jako obytné. Nesprávné zjištění charakteru nemovitostí se projevilo i v nesprávném stanovení podmínek pro fázi výstavby a užívání. To se muselo projevit i ve stavebním řízení. Kdyby stěžovatel vznášel námitky proti způsobu výstavby a proti ověření budoucího užívání už v územním řízení, byl by odkázán na stavební řízení. Napadený rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný, neboť nevysvětluje, proč by námitky proti stanovisku EIA měly být uplatnitelné jen v územním řízení, jestliže stanoví podmínky výstavby a užívání. Současně krajský soud zcela opomněl požadavek stěžovatele na přezkum závazného stanoviska krajské hygienické stanice. I zde platí, že závazné stanovisko v důsledku nesprávného posouzení charakteru stěžovatelových nemovitostí nepožadovalo jejich ochranu před hlukem během výstavby. Zde soud ani nemohl tvrdit, že měl stěžovatel námitku uplatnit v územním řízení, jelikož se jedná o závazné stanovisko vydané pro stavební řízení.

[6] Napadený rozsudek je i nesrozumitelný, neboť soud nejprve vychází z toho, že námitky proti stanovisku EIA nejsou uplatnitelné ve stavebním řízení, ale vedle toho uvádí, že požadavek § 115 odst. 1 stavebního zákona byl naplněn tím, že součástí stavebního povolení je podmínka ověření účinků budoucího užívání stavby. Stěžovateli není jasné, proč nelze požadovat, aby toto ověření proběhlo před vydáním stavebního povolení, aby jeho podkladem bylo i stanovisko EIA a závazné stanovisko krajské hygienické stanice a aby byla přezkoumatelná i tato stanoviska. Za vyvrácenou nepovažuje ani žalobní námitku požadující ověření účinků budoucího užívání. Závěr, podle kterého je součástí stavebního povolení výše uvedená podmínka, je nekonkrétní a nevyjadřuje se k tomu, zda a jak došlo k ověření účinků hluku z budoucího užívání stavby. Rozsudek vedle toho ani nijak nevyvrací žalobní námitku, podle níž nedošlo ke stanovení podmínek pro provádění stavby ve vztahu k žalobcovým nemovitostem. Argumentace, že povolené stavby jsou jinde než silnice II/121 a II/604 neobstojí, neboť vlivy provádění stavby vyvolané odkloněním dopravy se budou dotýkat stěžovatelových nemovitostí. Skutečnost, že dopravní značení bude posuzováno podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, není relevantní, protože stěžovatel nebude jeho účastníkem, přičemž bude posuzováno jen stanovení dopravního značení, nikoli vedení objízdné trasy (to plyne už z povolení stavby). Stěžovatel dodal, že krajský soud v rámci svých závěrů k charakteru nemovitostí opomněl, že v žalobě poukazoval i na další rozhodnutí než jen stavební povolení, a to na rozhodnutí o změně kultury pozemku. Z něj plyne, že je pozemek

využíván jako zahrada k rekreaci. Krajský soud opomněl také to, že stavba začala být na základě stavebního povolení využívána k rekreaci.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že stanoviska EIA byla na základě rozkladu stěžovatele přezkoumána nadřízeným orgánem. Z hlediska vlivu záměru na veřejné zdraví byly hodnoceny okolní objekty, které podléhají ochraně. Pro posouzení, zda se takové objekty na dotčených pozemcích nacházejí, je rozhodující faktický stav zjištělý z katastru nemovitostí. Aktuálně se na pozemcích stěžovatele nevyskytuje žádný objekt k bydlení. Budoucí využití nelze v rámci procesu EIA předjímat. Stěžovatel krajskému soudu manipulativně podsouvá závěr, že stanovisko EIA je přezkoumatelné jen v územním řízení. Nic takového ale z napadeného rozsudku neplyne. Krajský soud stěžovatele jen odkázal na koncentraci řízení podle § 114 odst. 2 stavebního zákona, neboť stále opakuje námitky, které již byly dříve vypořádány a k nimž nejsou správní orgány povinny přihlížet. Na základě rozkladu stěžovatele bylo přezkoumáno i závazné stanovisko krajské hygienické stanic. Od otázky, zda jsou nemovitosti stěžovatele chráněnými vnitřními prostory, se odvíjí postavení stěžovatele a tím i vypořádání jeho připomínek. Navzdory tvrzením stěžovatele tyto nemovitosti chráněné nebyly a nejsou. To plyne i ze zápisu z kontrolní prohlídky, podle kterého stavba rekreační chalupy podle stavebního povolení z roku 1980 nebyla zahájena. Vydání stavebního povolení nic nemění na tom, že stěžovatel v dané lokalitě nemá rodinný dům ani rekreační chalupu. Irelevantní je i argumentace rozhodnutím o změně kultury pozemku na zahradu. Je více než 40 let staré a nemusí odpovídat faktickému stavu a skutečnému využití. Pro posouzení chráněného venkovního prostoru není rozhodné, zda bylo účelem dávno vydaného rozhodnutí „vytvořit zahrádku“, ale skutečný stav věci. Chráněným venkovním prostorem se podle § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví rozumí nezastavěné pozemky užívané k rekreaci, lázeňské léčebné rehabilitační péči a výuce, s výjimkou zemědělských pozemků. Zahrady přitom patří podle § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, mezi zemědělské pozemky. Není tak rozhodné, zda je pozemek v katastru veden jako zahrada, ale zda je skutečně užíván k rekreaci, což stěžovatel neprokázal. K posouzení dopadů stavby dálnice jako celku došlo v rámci procesu EIA a tyto vlivy byly dále posuzovány v řízení o umístění stavby. Stavební řízení bylo vedeno ve vztahu k nově budované dálnici D4 (úseku Mirovice-rozšíření) nikoli ke komunikaci vedoucí kolem nemovitostí stěžovatele. Převedení provozu na komunikaci II/121 je uvažováno v plánu organizace výstavby jako krátkodobé. O konkrétních podmínkách povolení uzavírky (objízdné trasy) se nerozhoduje přímo ve stavebním řízení, ale až následně v režimu zákona o provozu na pozemních komunikacích. Samotné rozhodnutí o uzavírce (objížděče) se projednává v režimu § 24 zákona č. 12/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V rámci toho lze stanovit další podmínky zajišťující bezpečnost a plynulost dopravy. Stav spočívající v blízkosti nemovitostí stěžovatele k dané komunikaci existoval již dávno před zahájením přípravy stavebního záměru a není zapříčiněn napadenými rozhodnutími.

[8] Osoba zúčastněná na řízení souhlasí se závěry soudu o opožděnosti námitek, které bylo možné uplatnit v územním řízení. Argumentace ohledně charakteru nemovitostí je irelevantní a je předmětem přezkumu v souvislosti s umístěním stavby. V něm již byly zohledněny veškeré argumenty stěžovatele a přezkoumána i podkladová závazná stanoviska. V rámci procesu EIA byl posouzen dopad stavby dálnice a totéž bylo posouzeno i v řízení o umístění stavby. Nemovitosti stěžovatele jsou navíc dotčeny v rámci

pokračování

úseku stavby Čimelice – Mirotice, který je umisťován a povolován jinými rozhodnutími. Daný úsek se dotýká právě komunikace II/121. Stěžovatel nenapadal původní územní rozhodnutí, ač tak učinit mohl. Podkladová stanoviska již byla v minulosti opakovaně přezkoumána v rámci změnových územních rozhodnutí a také ve stavebním řízení. Nelze donekonečna přezkoumávat již přezkoumané (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2012, čj. 8 As 54/2011-344). Krajský soud se vypořádal i s posouzením charakteru stěžovatelových nemovitostí. Ve shodě s krajským soudem osoba zúčastněná dále odkázala na rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2016, čj. 4 As 272/2015-53, podle kterého nelze tolerovat jakoukoli výstavbu na základě rozhodnutí starého několik desítek let, byť by bylo nadále platné. I další rozhodovací praxe obdobné případy striktně odmítá (např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2021, čj. 43 A 166/2018-28, a Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 3. 2022, čj. 38 A 3/2020-193). Jediným rozhodujícím faktorem je podle zákona o ochraně veřejného zdraví stav nemovitosti ke dni vydání rozhodnutí. Ačkoli jsou v procesu EIA posuzovány budoucí vlivy záměrů na životní prostředí, je nutné vycházet z objektivních okolností, nikoli subjektivních pocitů a potřeb potenciálně dotčených subjektů. Soud vysvětlil, proč nelze nemovitosti stěžovatele považovat za chráněné prostory. Důvodný není ani kasační bod, ve kterém stěžovatel směšuje závazná stanoviska vydaná v územním řízení s podmínkami stavebního povolení. Stěžovatel sice tvrdí, že tyto podmínky nepovažuje za konkrétní, ale nevysvětluje, v čem má nekonkrétnost spočívat. Stanoveným podmínkám nelze vytknout, že by nebyly konkrétní nebo že by se dostatečně nevypořádaly s ověřením účinků hluku z budoucího užívání stavby. Jestliže stěžovatel postrádá stanovení opatření ve vztahu k jeho nemovitostem, tak to souvisí s tím, že nejsou ze zákona hodnoceny jako chráněné. Co se týče kumulativního posouzení hluku ze stavby dálnice a komunikací II/121 a III/604, tyto komunikace nejsou předmětem stavebního řízení. Vliv umístění stavby na obyvatelstvo byl posouzen se závěrem, že realizace záměru nebude představovat významné zhoršení imisní a akustické situace, ani prokazatelně významně ovlivňovat veřejné zdraví. Správní orgány již v rámci územního řízení velmi pečlivě posuzovaly soulad stavebního záměru s technickými požadavky na stavby a obecné požadavky na využívání území včetně hygienických limitů, bezpečnosti a zachování kvality prostředí. Námitky týkající se překročení limitů imisí kvůli nárůstu intenzity dopravy u nemovitostí stěžovatele nejsou důvodné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není

zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[12] Stěžovatel má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť jde-li o sporné posouzení charakteru nemovitostí stěžovatele, nevysvětluje, proč by tyto námitky (a související námitky proti závaznému stanovisku EIA) měly být uplatnitelné pouze v územním řízení. Ve vztahu k přezkumu závazného stanoviska krajské hygienické stanice pak stěžovatel v tomto směru upozorňuje, že ten krajský soud opomněl zcela.

[13] Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k otázce posouzení charakteru nemovitostí stěžovatele a s tím související námitce nezákonnosti závazného stanoviska EIA stručně uzavřel (viz bod 17. napadeného rozsudku), že dané námitky měl stěžovatel uplatnit v územním řízení (což podle krajského soudu také učinil), a proto k nim ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona není možné přihlédnout. „Nad rámec“ výše uvedeného (viz bod 18. napadeného rozsudku) se pak krajský soud vyslovil k významu stěžovatelem předloženého stavebního povolení z roku 1980 pro posouzení charakteru jeho nemovitostí s tím, že jediným rozhodným faktorem je stav nemovitostí v době rozhodování správních orgánů v projednávané věci. Z uvedeného je tedy zřejmé, že východisko úvah krajského soudu ve vztahu k daným námitkám stěžovatele se opírá o § 114 odst. 2 stavebního zákona. Podle něj platí, že *k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží*. Krajský soud tedy dané námitky považoval v souladu s koncentrační zásadou plynoucí z citovaného ustanovení za nepřípustné (tomu ostatně odpovídá i vymezení navazující části odůvodnění jako „nad rámec uvedeného“).

[14] Obecně platí, že stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. V územním řízení se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů, řádně uplatněné námitky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. V případě stavebního řízení se pak jedná o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány (§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Ve stavebním řízení se stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězíci se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565, ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 133/2011-127, či ze dne 25. 7. 2016, čj. 4 As 63/2016-39).

pokračování

[15] Výše uvedené rozlišení nicméně není absolutní, neboť úplná koncentrace rozhodování o všech námitkách týkajících se vlivu stavby (včetně vlivů přípravy, provádění a provozu stavby) na životní prostředí do územního řízení není reálně možná a v případě velkých staveb typu dálnic k ní obvykle nedochází. O některých námitkách týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. z oblasti ochrany životního prostředí) bývá v územním řízení rozhodnuto způsobem odpovídajícím míře obecnosti a povaze takového rozhodnutí, tedy tak, že se do územního rozhodnutí mimo jiné včlení podmínky, jimiž se zpravidla uloží žadateli, aby pro navazující povolovací řízení předložil podrobnější dokumentaci (event. odsouhlasenou příslušným dotčeným orgánem), studie, posudky apod. Konkrétní vyústění námítky se tedy z územního řízení přenáší až do řízení stavebního. Především pak samotné stavební povolení podle § 115 odst. 1 stavebního zákona *stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání* (srov. též podmínky pro provedení stavby, kterou jsou součástí stavebního povolení v nyní projednávané věci).

[16] Pokud tedy jde o namítané nesprávné posouzení charakteru nemovitostí stěžovatele, resp. navazující otázku přezkumu stěžovatelem zpochybňovaných závazných stanovisek, nelze *a priori* z povahy věci vyloučit, že by tato závazná stanoviska či otázka posouzení charakteru nemovitostí neměly ve stavebním řízení své místo. To navíc platí v situaci, kdy se námitky dotčeného vlastníka (stěžovatele) týkají právě i otázek provádění stavby a jejího užívání. Nejvyšší správní soud samozřejmě nezpochybňuje výše nastíněné pravidlo, podle něhož se již nelze v rámci stavebního řízení zabývat otázkami, které byly vyřešeny v řízení územním. K tomu, aby však bylo možno uzavřít, že určitá námitka je ve stavebním řízení nepřipustná, je třeba alespoň v základu posoudit povahu dané námítky ve vztahu ke konkrétnímu stavebnímu záměru (předmětu daného stavebního řízení). Uvedené v nyní projednávané věci musí platit tím spíše, že sám žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí charakterem nemovitostí stěžovatele (a jejich zařazením mezi tzv. chráněné prostory) zabýval, aniž by zdůrazňoval nepřipustnost takové argumentace (námitek) stěžovatele (viz str. 4 rozhodnutí žalovaného). Věcně se pak k dané otázce (charakteru nemovitostí stěžovatele) vyslovují i správní orgány, které k rozkladu stěžovatele provedly přezkum závazných stanovisek, a to výslovně pro účely daného stavebního řízení (viz potvrzující závazná stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 5. 2021, čj. MZP/2021/430/191, a Ministerstva zdravotnictví ze dne 8. 3. 2021, čj. MZDR 5104/2021-5/OZV). Jestliže za těchto okolností krajský soud v napadeném rozsudku k otázkám „*posouzení nemovitostí*“ stěžovatele a „*nezákonnosti stanoviska EIA*“ toliko poukázal na nepřipustnost těchto námitek s odkazem na § 114 odst. 2 stavebního zákona, a to bez jakékoliv bližší argumentace, nemůže takový způsob vypořádání žalobních námitek dostát požadavku na podobu odůvodnění soudního rozhodnutí. Bližší vysvětlení, proč krajský soud dopěl k závěru o nepřipustnosti daných námitek, nelze seznat ani nepřímou z kontextu odůvodnění jako celku. Nezbyvá tedy, než konstatovat, že námitka stěžovatele poukazující na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je v tomto ohledu důvodná.

[17] Kasační soud nepřehlédl (plyne to ostatně již z výše uvedeného), že krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku „nad rámec“ vyjádřil i k otázce možného významu stěžovatelem předloženého stavebního povolení pro posouzení charakteru nemovitostí pro účely nynějšího řízení. Aby však kasační soud mohl přezkoumat tyto závěry, musí

si nejprve krajský soud ujasnit, zda je na místě se touto otázkou v daném řízení vůbec zabývat či nikoliv (ostatně i v rámci dané části odůvodnění krajský soud zdůrazňuje „nepřípustnost námitky charakteru nemovitostí v dané věci“). Jinak řečeno, krajský soud musí nejprve postavit na jisto, zda byly dané námitky stěžovatele skutečně nepřipustné a své závěry odpovídajícím způsobem (i s ohledem na předchozí průběh správního řízení) odůvodnit. K tomu je nutno i v návaznosti na další uplatněné kasační námitky dodat, že ani krajským soudem doplněné odůvodnění „nad rámec“ nelze považovat z hlediska žalobních námitek stěžovatele za dostatečné. Je totiž třeba dát stěžovateli za pravdu i v tom, že krajský soud nikterak (a to ani nepřímou) nereagoval na související námitky týkající se charakteru jednoho ze sporných pozemků, které stěžovatel podle svého tvrzení využívá k rekreačním účelům. Zmiňovaný bod 18. odůvodnění napadeného rozsudku je možno vztáhnout pouze k otázce vnitřních chráněných prostor, nikoliv těch venkovních. Stejně tak není vůbec zřejmé, jak napadený rozsudek reaguje na argumentaci stěžovatele týkající se závazného stanoviska krajské hygienické stanice. V případě, že by v dalším řízení krajský soud dospěl k závěru, že námitky stěžovatele byly v rámci stavebního řízení přípustné, bude třeba, aby v odůvodnění svého rozhodnutí zohlednil celou šíři žalobní argumentace stěžovatele (tedy i pokud jde o závazné stanovisko krajské hygienické stanice, resp. posouzení jednoho z pozemků jako chráněného venkovního prostoru ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví).

[18] Lze ještě dodat, že Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl ani to, že napadený rozsudek obsahuje v bodě 18. odůvodnění též odkaz na jiné řízení vedené u téhož soudu (pod sp. zn. 38 A 3/2020). I tento odkaz byl však výslovně učiněn toliko ve vztahu k „*platnosti a případných účinků tohoto [stavebního, pozn. NSS] povolení*“, nikoliv ve vztahu ke druhému ze stěžovatelem zmiňovaných rozhodnutí. Původní rozsudek krajského soudu v označeném řízení navíc zdejší soud zrušil mimo jiné právě proto, že „*krajský soud nedostatečně vypořádal žalobní námitku týkající se zahrady jako venkovního chráněného prostoru. Krajský soud pouze obecně uvedl, že přilehlý pozemek zahrady nelze považovat za chráněný venkovní prostor. Nevysvětlil však, na základě čeho k tomuto závěru dospěl. S ohledem na skutečnost, že posouzení povahy zahrady z pohledu zákona o ochraně veřejného zdraví mohlo mít vliv na posouzení vlivů stavby dálnice D4 na životní prostředí z hlediska hluku a na možné zahrnutí pozemků stěžovatele do tohoto posouzení (...). Z citovaných závěrů obsažených v napadeném rozsudku podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá, z jakého důvodu není možné považovat zahradu za pozemek sloužící rekreaci ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví*“ (rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2021, čj. 4 As 125/2021-50, bod 38).

[19] Vzhledem k tomu, že na výše zpochybněný způsob posouzení charakteru nemovitostí ze strany krajského soudu navazují i jeho závěry ve vztahu k dalším okruhům žalobní argumentace (nedůvodné zacházení s nemovitostmi stěžovatele, posouzení vlivů užívání stavby a vlivů při výstavbě), nemohl se kasační soud v nynějším řízení zabývat ani souvisejícími (zbývajících) kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty

pokračování

první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 30. srpna 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu