

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, organizační jednotka Dětí Země o. s.**, se sídlem Cejl 50, Brno-střed, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořáková 13, Brno-střed, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1 – Nové Město, zastoupen Mgr. Ing. Petrem Severou, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 2, Praha 1 – Staré Město, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4 – Nusle, zastoupena JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem se sídlem Sokolovská 49, Praha 8 – Karlín, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 15. 10. 2007, čj. 65/2007-510-RK/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2010, čj. 6 Ca 7/2008 – 419,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) podalo dne 27. 10. 2004 u žalovaného žádost o stavební povolení pro stavbu „Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, část C – most Opárno“. Zahájení řízení bylo žalovaným oznámeno dle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, žalobci, který se podáním ze dne 8. 11. 2004 přihlásil do řízení jako jeho účastník. Následně doručil žalobce žalovanému písemné námitky proti vydání stavebního povolení. Žalovaný vydal stavební povolení dne 21. 6. 2007 pod čj. 364/2007-910-IPK/6, ve kterém rozhodl i o námitkách žalobce.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad. Ministr dopravy shora označeným rozhodnutím rozklad zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

II.
Posouzení žaloby městským soudem

[3] Žalobce napadl rozhodnutí ministra dopravy žalobou u městského soudu, který ji ovšem v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Soud se nejprve zabýval aktivní žalobní legitimací žalobce a dospěl k závěru, že je dána, neboť žaloba obsahuje dostatečně konkrétní tvrzení o porušení procesních práv žalobce ve správním řízení.

[4] K námitce napadající způsob posouzení vlivů dopravní studie dálnice D 8 (proces SEA) na životní prostředí uvedl, že z obsahu spisového materiálu lze dostatečně usoudit na to, že došlo k veřejnému projednání koncepce, a to ačkoliv není spis kompletní. Pokud jde o posouzení vlivů záměru – dálnice D 8 – na životní prostředí (proces EIA), soud uzavřel, že nebylo třeba posuzovat různé varianty, neboť stanovisko EIA je podkladem pro územní řízení, pro něž je třeba zpracovat dokumentaci týkající se konkrétní trasy. Tuto část rozsudku městský soud uzavřel tak, že námitky týkající se výběru konkrétní trasy dálnice bylo možné uplatnit již v územním řízení, a proto je nelze uplatňovat v řízení stavebním. Nejedná se o otázku stavebně-technického řešení a podmínek pro provedení stavby, které představují předmět stavebního řízení.

[5] Žalobce se žalobou dále domáhal přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu stanoveného § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona. Soud s poukazem na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS čj. 6 As 7/2005 – 97 dovodil, že se jedná o rozhodnutí, které je způsobilé být předmětem samostatného soudního přezkumu. Jeho zákonnost proto nemůže být posuzována v rámci soudního přezkumu stavebního povolení.

[6] Dalším z rozhodnutí, jehož přezkumu se žalobce domáhal, je rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů stanovených § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 tohoto zákona. Rovněž toto rozhodnutí podléhá dle městského soudu samostatnému soudnímu přezkumu. Ostatně uvedené rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 30. 6. 2009, čj. 7 Ca 162/2008 – 173. Stejně tak další rozhodnutí o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů stanovených § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 tohoto zákona, které vydalo Ministerstvo životního prostředí, bylo přezkoumáno městským soudem v samostatném řízení. I toto rozhodnutí bylo rozsudkem ze dne 12. 1. 2009, čj. 7 Ca 99/2006 – 65, zrušeno. Skutečnost, že obě rozhodnutí o udělení

výjimky byla zrušena soudem, není z pohledu zákonnosti stavebního povolení relevantní, neboť soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Obě rozhodnutí byla zrušena soudem až poté, co stavební povolení nabylo právní moci. Ze stejného důvodu je bez významu, že po vydání stavebního povolení bylo Krajským soudem v Ústí nad Labem zrušeno i územní rozhodnutí o umístění předmětné stavby.

[7] Samostatnému soudnímu přezkumu podléhá dle městského soudu i poslední z napadených rozhodnutí, a sice rozhodnutí Městského úřadu Lovosice, kterým bylo povoleno odnětí pozemků plnění funkcí lesa. Městský soud tento závěr dovodil odkazem na právní názor rozšířeného senátu NSS vyjádřený v usnesení čj. 1 As 89/2008 – 80. Zákonnost tohoto rozhodnutí nemůže být přezkoumána v rámci řízení o žalobě proti stavebnímu povolení.

[8] Nedůvodným shledal městský soud žalobní bod, jímž žalobce namítal, že dokument zabývající se monitoringem životního prostředí byl vložen do spisu až v poslední den lhůty stanovené účastníkům řízení pro vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Soud dospěl k závěru, že se žalobce mohl s tímto podkladem seznámit při ústním jednání, které proběhlo dne 7. 6. 2007 a o jehož konání byl žalobce vyrozuměn v souladu se zákonem veřejnou vyhláškou. Nedošlo tak ke zkrácení žalobce na jeho procesních právech.

III.
Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétní důvody kasační stížnosti uvedl až v jejím doplnění, podaném k výzvě městského soudu.

[10] Stěžovatel nejprve namítá, že městský soud zatížil řízení vadou, neboť posoudil žalobní body napadající zákonnost procesu posouzení vlivů na životní prostředí a zákonnost rozhodnutí o výjimce ze zákazu stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti, aniž si vyžádal příslušný spisový materiál. Postupoval tak v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku čj. 1 As 37/2005 – 154.

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

jiných listin dovodil, že se veřejné projednání uskutečnilo. Takový postup je v rozporu s rozsudkem NSS čj. 1 As 111/2008 – 363. Stěžovatel ze stavu správního spisu naopak dovozuje, že k veřejnému projednání nedošlo. S ohledem na zákonem stanovené lhůty by k němu mohlo dojít nejdříve v březnu 1995, nikoliv 29. 11. 1994, jak uzavřel městský soud. Městský soud nadto zaměnil tvrzení stěžovatele, který nenapadal nedostatky procesu SEA územního plánu VÚC okres Litoměřice, ale procesu SEA, jehož předmětem byla dopravní studie. Stěžovatel uzavírá, že městský soud nesprávně posoudil tento žalobní bod, nezohlednil předložené důkazní prostředky a přezkoumatelně se nevypořádal s jeho tvrzeními.

[12] Stěžovatel rovněž napadá závěr městského soudu, že proti rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu stavět nové dálnice v chráněné krajinné oblasti, které bylo vydáno dne 14. 2. 2001, měla být podána samostatná žaloba, jeho zákonnost nelze přezkoumávat v rámci žaloby podané proti stavebnímu povolení. Poukazuje na to, že až do rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008 neexistovala ustálená judikatura týkající se samostatného soudního přezkumu podkladových rozhodnutí. Vrchní soud v Praze a poté i Nejvyšší správní soud v několika případech odmítly žaloby směřující proti podkladovým aktům s odůvodněním, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, která jsou vyloučena ze soudního přezkumu. Ustálení judikatury rozhodnutími rozšířeného senátu nelze vztahovat na běžící kauzy, neboť by tím v rozporu s principy právního státu bylo stěžovateli odepřeno právo na soudní přezkum výjimky ministra životního prostředí. A to jen proto, že nedokázal v únoru 2001 intuitivně předvídat následný vývoj judikatury.

[13] Obsahem další kasační námitky je tvrzení stěžovatele, že stavební řízení bylo stiženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost stavebního povolení. V námitkách ze dne 6. 6. 2007 poukázal stěžovatel na to, že osoba zúčastněná na řízení nepředložila program monitoringu životního prostředí, jehož zpracování jí bylo uloženo územním rozhodnutím. Program monitoringu byl založen do spisu až následující den na ústním jednání, které již dříve nařídil žalovaný a jehož se stěžovatel neúčastnil. Jednalo se přitom o poslední den, kdy mohli účastníci řízení uplatnit námitky a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel vytýká žalovanému, že měl sám aktivně ověřit, zda osoba zúčastněná na řízení předložila veškeré požadované dokumenty (viz rozsudek NSS čj. 9 As 88/2008 – 30) a teprve poté mohl oznámit účastníkům, že byly shromážděny veškeré podklady pro vydání rozhodnutí a stanovit jim lhůtu pro vyjádření se k nim (viz rozsudek NSS čj. 6 As 46/2009 – 104). I kdyby se stěžovatel ústního jednání zúčastnil a seznámil se na něm s programem monitoringu, který je dokumentem zásadní povahy, zbývalo by mu pouze několik hodin k zaujetí fundovaného stanoviska. Takovýto přístup žalovaného činí z práva vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí (§ 33 odst. 2 správního řádu) právo formální, což nelze akceptovat. Postup žalovaného měl za následek zkrácení stěžovatele na uvedeném procesním právu.

[14] Stěžovatel žádá soud, aby zaujal právní stanovisko k otázce právní subjektivity stěžovatele v letech 1994 – 2001.

[15] Na závěr stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] V replice ze dne 25. 8. 2011 stěžovatel uvedl, že se neztotožňuje s právním názorem týkajícím se přezkoumatelnosti výstupů procesu EIA a SEA a výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, který Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku čj. 1 As 6/2011 – 347. Na základě rekapitulace vývoje celé kauzy stavby dálnice D 8 stěžovatel uzavírá, že se doposud nedomohl efektivní soudní ochrany, na níž má právo dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a tzv. Aarhuské úmluvy. Důvodem je značná délka soudního řízení ve věci územního rozhodnutí na dálnici D 8 a nepřiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí ze strany krajského soudu. Ačkoliv tedy bylo postupem času několik správních rozhodnutí zrušeno, je v současné době dokončena stavba mostu Opárno z 95%.

[17] Předmětem repliky jsou z převážné míry výtky proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15 Ca 91/2008 - 465, jímž bylo zrušeno územní rozhodnutí na stavbu dálnice D 8. Stěžovateli vadí, že se krajský soud při vypořádání žalobního bodu napadajícího zákonnost procesu SEA a stanoviska EIA neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, stejně jako se nedostatečně zabýval žalobním bodem zpochybňujícím rozhodnutí o výjimce dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jelikož však bylo žalobě stěžovatele proti územnímu rozhodnutí vyhověno, nemohl napadnout tyto právní názory krajského soudu kasační stížností. Pokud by byly tyto zásadní argumenty vypořádány při soudním přezkumu územního rozhodnutí, bylo by lze akceptovat právní názor vyjádřený v rozsudku čj. 1 As 6/2011 – 347. Stejně by tomu bylo v případě, že by žalobě stěžovatele proti územnímu rozhodnutí byl přiznán odkladný účinek.

[18] Stěžovatel má za to, že v situaci, kdy nebyl zásadní argument proti procesu SEA a stanovisku EIA vypořádán při přezkumu územního rozhodnutí a kdy územní rozhodnutí bylo zrušeno až po nabytí právní moci stavebního povolení, musí být možné uplatnit tuto námitku v žalobě proti stavebnímu povolení. Dále se domnívá, že jelikož je stavební řízení stále procesně otevřené, musí v něm být vzata v potaz nezákonnost předcházejícího aktu. Stěžovatel připodobňuje tento případ situaci, kdy v běžícím řízení nelze aplikovat právní normu zrušenou Ústavním soudem pro neústavnost až po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí.

[19] Rozhodnutí o výjimce dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny sice musí být doloženo již v územním řízení, to ovšem nezpochybňuje nutnost existence výjimky i před vydáním stavebního povolení. Zrušení výjimky po vydání územního rozhodnutí by mělo zabránit vydání stavebního povolení.

[20] V závěru repliky stěžovatel zdůrazňuje, že vada stavebního řízení spočívající v porušení § 33 odst. 2 správního řádu je velmi závažná. Program monitoringu životního prostředí je významným dokumentem, zejména pro stěžovatele, jehož činnost se zaměřuje na oblast ochrany životního prostředí.

IV.
Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

[21] Žalovaný se ve svém vyjádření ze dne 26. 4. 2011 uvádí, že námitky proti stanoviskům EIA a SEA lze s ohledem na koncentraci zavedenou § 61 odst. 1 starého

stavebního zákona uplatňovat jen v územním řízení (viz rozsudek NSS čj. 8 As 2/2010 – 67). Stěžovatel nadto tyto námitky nevznesl ve stavebním řízení, ale až v žalobě, a proto jsou nepřípustné. Navíc v době, kdy probíhal proces SEA a EIA, stěžovatel vůbec neexistoval, vznikl teprve v roce 2001. Z toho plyne, že mu v těchto postupech nenáležela žádná práva, jejichž porušení by se nyní mohl dovolávat. I kdyby bylo možné dovodit, že stěžovatel je právním nástupcem sekce „Za ekologickou dopravu“, správní soudy konstantně judikují, že v oblasti veřejného práva nelze připustit sukcesi do práv.

[22] K otázce samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovaný uvádí, že v době vydání tohoto rozhodnutí nebylo pochyb o tom, že jej lze samostatně napadnout žalobou. Žádné ze stěžovatelem citovaných soudních rozhodnutí se netýká soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce, nýbrž jiných úkonů, které nejsou rozhodnutími. Bez ohledu na to není možné napadat zákonnost rozhodnutí o udělení výjimky ve stavebním řízení, a to s ohledem na § 61 odst. 1 starého stavebního zákona, neboť takovou námitku mohl stěžovatel uplatnit již v územním řízení.

[23] Žalovaný se domnívá, že stěžovatel nebyl zkrácen na svých procesních právech tím, že program monitoringu životního prostředí byl osobou zúčastněnou na řízení předložen až při ústním jednání. Stěžovatel se svojí neúčastí na tomto jednání sám zbavil možnosti podat námitky proti uvedenému dokumentu. I tehdy, pokud by postup žalovaného bylo třeba považovat za procesní vadu, neměnilo by to nic na věcné správnosti a zákonnosti stavebního povolení, neboť se nejedná o intenzivní (podstatné) porušení procesních norem.

[24] Na závěr žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[25] Přípisem ze dne 10. 8. 2011 doplnil žalovaný své vyjádření o odkaz na rozsudek NSS čj. 1 As 6/2011 – 347, v němž se dle žalovaného zdejší soud zabýval identickými právními otázkami. S právními závěry vyřčenými v uvedeném rozsudku se žalovaný ztotožňuje. Dále poukazuje na rozsudek NSS čj. 2 As 60/2011 – 106, v němž soud vyložil, že ne každá vada správního řízení je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Žalovaný zdůrazňuje, že stěžovatel nikdy v průběhu správního řízení, zejména ani v odvolacím řízení (*správně řízení o rozkladu – pozn. NSS*), netvrdil, že by program monitoringu životního prostředí byl věcně chybný a jak by se tato skutečnost měla eventuálně promítnout do stavebního povolení.

V.
Stručné shrnutí vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[26] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 15. 4. 2011 k namítaným vadám řízení před městským soudem uvádí, že soud nebyl povinen opatřit si kompletní spisy týkající se procesu SEA a EIA, neboť nebylo třeba činit žádná skutková zjištění ohledně těchto procesů. Příslušný žalobní bod uplatněný v žalobě proti stavebnímu povolení je totiž nepřípustný. Stejně tak nebyl žádný věcný důvod, proč by si měl soud opatřit spis k rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, jestliže dospěl k závěru, že je toto rozhodnutí samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[27] Rovněž osoba zúčastněná na řízení se domnívá, že stěžovatel nemohl být jakkoliv zkrácen na svých právech v procesu SEA týkajícím se dopravní studie, neboť tehdy ještě neexistoval. Chtěl-li stěžovatel zpochybnit stanovisko EIA, měl napadnout zákonnost stanoviska SEA vydaného k územnímu plánu VÚC okres Litoměřice, což však dle svého vlastního tvrzení neučinil. Stanovisko EIA je subsumovaným aktem územního rozhodnutí a společně s ním je soudně přezkoumatelné. Nejedná se však o povinný podklad pro stavební řízení.

[28] Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je dle osoby zúčastněné na řízení samostatně soudně přezkoumatelné. Ani v roce 2001 neexistoval žádný judikát, který by toto rozhodnutí vylučoval ze soudního přezkumu. I kdyby byla argumentace stěžovatele v této části úspěšná, bylo třeba napadnout rozhodnutí o udělení výjimky již spolu s územním rozhodnutím, nikoliv až v souvislosti se stavebním povolením.

[29] Pokud jde o namítanou vadu správního řízení spočívající v porušení práva stěžovatele vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, má osoba zúčastněná na řízení za to, že nedošlo ke zkrácení stěžovatele na tomto právu. Stěžovatel měl možnost seznámit se s programem monitoringu životního prostředí při ústním jednání, jehož se ovšem na základě vlastního svobodného rozhodnutí neúčastnil. Přitom jako občanskému sdružení, které se účastní řady stavebních řízení, mu musel být znám klíčový význam ústního jednání pro celé stavební řízení. Pokud by snad dospěl soud k závěru, že byl stěžovatel zkrácen na svém procesním právu, nejedná se o vadu takové intenzity, která by opodstatňovala zrušení stavebního povolení.

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

VI.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval správností právního názoru městského soudu ohledně žalobního bodu směřujícího proti procesu SEA a stanovisku EIA [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **VI.A.**] a správností postupu soudu, který odmítl přezkoumat v rámci žaloby proti stavebnímu povolení rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **VI.B.**]. V souvislosti s těmito dvěma námitkami se zabýval i namítanou vadou řízení před městským soudem, která měla spočívat v tom, že si soud neopatřil příslušný spisový materiál [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **VI.A.** a **VI.B.**]. Na závěr se soud vypořádal s namítanou vadou správního řízení, která má spočívat v porušení práva seznámit se s poklady pro vydání rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., **VI.C.**]

VI.A.
Námitky proti procesu SEA a EIA

[33] Stěžovatel napadá správnost závěru městského soudu ohledně zákonnosti stanoviska EIA. Jelikož bylo toto stanovisko zpracováno na podkladě předchozího procesu SEA, v němž došlo k vážným porušením práv stěžovatele, je třeba jej dle stěžovatele považovat za nezákonné. Městský soud se k této námitce věcně vyjádřil a dospěl k závěru, že práva stěžovatele nebyla v procesu SEA porušena. Dodal, že touto námitkou se nelze zabývat v rámci přezkumu stavebního povolení, neboť ta mohla a měla být uplatněna v územním řízení.

[34] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zaměřil na posouzení otázky, zda uvedené námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA je možné uplatnit ve stavebním řízení. Vyšel přitom z § 61 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.), dle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení (z početné judikatury k aplikaci tohoto ustanovení viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 As 73/2006 – 121, nebo rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008 – 81 ve věci *Okresní soud Karlovy Vary*, všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[35] Argumentaci stěžovatele uplatněnou v kasační stížnosti lze pro lepší pochopení shrnout následovně. Výběr konkrétního koridoru dálnice D 8 v úseku Lovosice – Řehlovice z variant, které přicházely v úvahu, byl učiněn na základě posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí. Jeho výstupem bylo stanovisko SEA, které doporučilo sledovat koridor C (skládající se z varianty C1 a C2) a upustit od ostatních variant. Stěžovatel ovšem namítá, že v průběhu tohoto procesu neproběhlo veřejné projednání, které mělo být dle zákona č. 244/1992 Sb. jeho obligatorní součástí. Následně byl zpracován a vydán územní plán vyššího územního celku – okres Litoměřice, v němž byla trasa dálnice D 8 zachycena v souladu se stanoviskem SEA vydanému k dopravní studii. Poté bylo provedeno posouzení vlivů záměru (dálnice D 8) na životní prostředí (proces EIA), který opět vycházel pouze z již vybraného koridoru. Posouzení ostatních variant v tomto procesu bylo odmítnuto s odkazem na stanovisko SEA k dopravní studii. Stěžovatel má zato, že v procesu SEA byla porušena jeho práva, neboť neproběhlo veřejné projednání dopravní studie, jehož by se mohl účastnit. Výstup tohoto procesu (stanovisko SEA) je nezákonný. Jelikož stanovisko SEA bylo podkladem pro proces EIA, jehož výstupem je stanovisko EIA, je i posledně uvedené stanovisko stiženo nezákonností, neboť se jedná o plod z otráveného stromu. Tento soubor dílčích námitek tedy ve svém souhrnu zpochybňuje výběr konkrétní trasy dálnice D8.

[36] Shodnou námitkou stěžovatele se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011 – 347 (část VI.B.), který se týkal stavebního povolení na jinou část téhož úseku dálnice D 8. Skutkové i právní okolnosti obou případů jsou shodné. Soud neshledává žádný důvod, a to ani po seznámení se s argumentací obsaženou v replice stěžovatele, pro nějž by se měl nyní odchýlit od právního názoru zaujatého v uvedeném rozsudku.

[37] Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem toho názoru, že uvedenou námitku bylo třeba uplatnit již v územním řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000 – 37, publ. pod č. 640/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 As 2/2010 – 97 ve věci *Společnosti ochránců životního prostředí*). Stanovisko

EIA je v prvé řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky [§ 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. Otázka, které se týká námitka stěžovatele (tj. stanovení konkrétní trasy dálnice D 8), byla předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Přesně tímto způsobem ostatně stěžovatel postupoval, uplatnil tytéž námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. K souboru námitek stěžovatele týkajících se procesu SEA a stanoviska EIA, pokud se týkají výběru trasy dálnice D 8, nelze ve stavebním řízení přihlédnout (§ 61 odst. 1 věta třetí starého stavebního zákona). Ani z rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009 – 83, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, nelze vyvodit opak. Předmětem stavebního řízení není umísťování stavby do území (v daném případě tedy výběr konkrétní trasy dálnice), nýbrž stanovení závazných podmínek pro provedení a užívání stavby (srov. § 66 starého stavebního zákona).

[38] Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008 – 363, jehož aplikace se stěžovatel v kasační stížnosti domáhá, se týká územního řízení a závěr v něm vyslovený se stal závazný pro Krajský soud v Ústí nad Labem, který projednával žalobu stěžovatele proti územnímu rozhodnutí. Právní závěry Nejvyššího správního soudu se však nikterak nedotýkají řízení stavebního. Nespokojenost stěžovatele se způsobem, jakým se krajský soud vypořádal s obsahově shodnou námitkou v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí, nemůže založit přípustnost této námitky ve stavebním řízení, resp. v soudním řízení, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení. Je třeba zopakovat, že mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězící se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. I kdyby se jevil soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě stěžovateli jako neefektivní, nemohou být *ad hoc* prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního a kogentní norma obsažená v § 61 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona.

[39] Městský soud tedy v tomto směru zaujal správný právní názor. Námitka stěžovatele je nedůvodná. Věcné vypořádání žalobního bodu ze strany městského soudu již bylo nadbytečné a k jeho správnosti se Nejvyšší správní soud ze shora uvedeného důvodu nevyjadřuje.

[40] Řízení před městským soudem nemohlo být stiženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která má dle stěžovatele spočívat v tom, že si soud neopatřil úplný spis týkající se posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (proces SEA). Pokud příslušný žalobní bod nebyl relevantní pro stavební řízení a přezkoumávané správní rozhodnutí, nelze soudu vytýkat, že si neopatřil dostatečný spisový materiál k věcnému posouzení žalobního bodu. I tato námitka je proto nedůvodná.

[41] V návaznosti na obsah repliky stěžovatele Nejvyšší správní soud opakuje, že stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. Důsledkem této diference je zavedení věcné koncentrace námitek účastníků řízení v § 61 odst. 1 větě třetí starého stavebního zákona (viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, čj. 1 Ao 4/2008 – 110, bod 45). Námitky, které se vztahují k předmětu územního řízení, lze uplatnit pouze v tomto typu řízení, nikoliv v řízení navazujícím (tj. v daném případě v řízení stavebním).

[42] Na závěr lze s ohledem na širší argumentaci stěžovatele podanou v jeho replice dodat, že důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být ani ta skutečnost, že územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno. Zrušení stavebního povolení pro tuto skutečnost brání zásada, dle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), zásada presumpce zákonnosti správních aktů a zásada ochrany práv nabytých v dobré víře. Soudní řízení není prodloužením správního řízení, v němž by bylo lze zohlednit skutečnosti, jež nově nastaly po vydání rozhodnutí, ale retrospektivním přezkumem pravomocného správního rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání jiného rozhodnutí, je důvodem pro obnovu tohoto navazujícího správního řízení (viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008 – 128, publ. pod č. 1815/2009 Sb. NSS). Procesní zásada obsažená v § 75 odst. 1 s. ř. s. může být prolomena pouze tehdy, jestliže by její aplikace vedla k porušení ústavně zaručeného hmotného práva (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008 – 77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS). To ovšem není tento případ. Aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s. v posuzovaném případě nevede k aprobaci právního stavu, jímž by bylo porušeno ústavně zaručené právo hmotněprávní povahy, které by příslušelo stěžovateli.

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

VI.B.

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

[44] Stěžovatel se v žalobě domáhal přezkumu rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, čj. M/100130/01-SRK/813/R-1057/00, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení udělena výjimka dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu stanoveného § 26 odst. 1 písm. f) tohoto zákona (zákaz stavět nové dálnice na území chráněné krajinné oblasti). Městský soud ovšem odmítl přezkoumat na základě

§ 75 odst. 2 s. ř. s. zákonnost tohoto rozhodnutí v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, neboť se dle něho jedná o rozhodnutí, které není vyloučeno ze samostatného přezkumu. Stěžovatel napadá uvedený právní názor soudu.

[45] Rovněž touto námitkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku čj. 1 As 6/2011 – 347 (cit. v bodě [36] shora, část VI.C.). Ani v tomto případě neshledal důvod odchýlit se od právního názoru vysloveného v uvedeném rozsudku, a to i po zvážení obsahu repliky stěžovatele.

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

[47] V rovině správního procesu je rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny zcela nepochybně samostatným správním rozhodnutím, které vůči rozhodnutím dle stavebního zákona představuje řetězící se správní rozhodnutí, nikoliv subsumovaný akt. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku čj. 1 As 6/2011 – 347 (cit. v bodě [36] shora) nicméně k závěru, že nelze spolehlivě dovodit, zda by soudy považovaly v roce 2001 žalobu podanou proti rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny za přípustnou (v podrobnostech viz body 76 – 78 cit. rozsudku). Jakékoliv současné úvahy by proto byly čirými spekulacemi, k nimž se zdejší soud nehodlá uchýlit. Je nicméně nepochybné, že za akceptovatelné lze považovat jen takové řešení, které by nevedlo k odmítnutí přístupu k soudu, a tedy *denegatio iustitiae*.

[48] Nejvyšší správní soud uchopil posouzení této kasační námitky z jiného úhlu pohledu. Rozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nabylo účinnosti v roce 2001. Bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá z odůvodnění územního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky tak bylo možné uplatnit v územním řízení. Pokud snad v dané době nebyl možný samostatný soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky, jak tvrdí stěžovatel, nepochybně bylo možné napadnout žalobou územní rozhodnutí a v jejím rámci se domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky. Výše označené rozhodnutí o udělení výjimky nicméně nebylo podkladem stavebního řízení, ostatně ani žalovaný nevyjmenovává ve stavebním povolení toto rozhodnutí o udělení výjimky mezi podklady, z nichž vycházel. Stěžovatel se z tohoto důvodu nemohl domáhat jeho soudního přezkumu v rámci žaloby proti stavebnímu povolení na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.

[49] Vazbu napadeného rozhodnutí o udělení výjimky a územního řízení ostatně podpořil sám stěžovatel ve své replice, v níž poukazuje na to, že rozhodnutí o udělení výjimky úzce souvisí s otázkou výběru koridoru dálnice D 8. Umístění stavby spadá přitom do předmětu územního řízení (viz bod [37] shora). Stěžovatel dále tvrdí, že pokud by bylo rozhodnutí o výjimce zrušeno před vydáním stavebního povolení, nebylo by možné posléze uvedené rozhodnutí vydat. K tomu možno uvést, že taková situace v daném případě nenastala, stavební povolení bylo vydáno v době, kdy rozhodnutí o udělení

výjimky bylo v právní moci. Ze strany stěžovatele se tak jedná pouze o spekulaci. S právním základem této argumentace se Nejvyšší správní soud neztotožňuje (viz zejména body [47] a [48] shora).

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

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

[52] Ani v tomto případě tak nemůže obstát související námitka stěžovatele podřaditelná pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle níž se měl městský soud dopustit vady řízení, jelikož si nevyžádal správní spis vztahující se k rozhodnutí o výjimce. Nejvyšší správní soud neshledal v postupu městského soudu žádnou vadu. V situaci, kdy se soud nemohl věcně zabývat žalobním bodem napadajícím zákonnost rozhodnutí o výjimce, nebylo povinností soudu opatřit si příslušný spisový materiál. Rovněž tato námitka je tedy nedůvodná.

VI.C.

Porušení práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim

[53] Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti. Územní rozhodnutí obsahuje podmínku č. 45, kterou byla osobě zúčastněné na řízení uložena povinnost předložit jako podklad pro stavební řízení program monitoringu životního prostředí. Stavební řízení bylo zahájeno dne 27. 10. 2004. Rozhodnutím ze dne 23. 12. 2004 bylo řízení přerušeno a osoba zúčastněná na řízení byla vyzvána k doplnění žádosti o vydání stavebního povolení. Oznámením ze dne 2. 5. 2007 bylo rozhodnuto o pokračování stavebního řízení a současně bylo nařízeno ústní jednání na den 7. 6. 2007. Účastníci řízení byli poučení o tom, že lze nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí a že nejpozději při ústním jednání mohou účastníci uplatnit své námitky. Stěžovateli bylo toto oznámení doručeno stejně jako ostatním účastníkům řízení veřejnou vyhláškou.

[54] Dne 6. 6. 2007 byly žalovanému doručeny námitky stěžovatele, v nichž se uvádí: „*Stavební úřad zajistí soulad předložené DSP s podmínkami územního rozhodnutí, a to zejména* (...) *v bodě č. 45 (do DSP má být dle stanoviska EIA vložen program monitoringu – stavební úřad by měl doložit, zda tam skutečně je).*“

[55] Z prezenční listiny ústního jednání, které se konalo dne 7. 6. 2007 na Obecním úřadě Velemín, plyne, že se jej nezúčastnila žádná osoba zastupující stěžovatele. Při ústním jednání byl do správního spisu vložen program monitoringu životního prostředí. Žádná z těchto skutečností není mezi účastníky řízení ani osobou zúčastněnou na řízení sporná.

[56] Dne 21. 6. 2007 bylo vydáno stavební povolení. V podmínce č. 42 tohoto povolení byla osobě zúčastněné na řízení uložena povinnost postupovat v souladu s dokumentem označeným jako Poklady pro zavedení systému environmentálního managementu pro stavbu. Tento dokument byl součástí spisu od počátku. V podmínce č. 57 písm. g) byla uložena povinnost zajistit funkčnost navrženého monitorovacího systému. Posledně uvedená podmínka byla převzata ze stanoviska EIA a její obsah je nutno interpretovat ve spojení s tímto stanoviskem. Oním monitorovacím systémem je tedy monitoring životního prostředí.

[57] Jelikož bylo stavební řízení zahájeno za účinnosti starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) a nebylo pravomocně skončeno do dne nabytí účinnosti nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), řídí se celé dle starého správního řádu (§ 179 odst. 1 nového správního řádu). S ohledem na § 190 odst. 3 nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) se v celém stavebním řízení postupovalo dle starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.).

[58] Dle § 33 odst. 2 starého správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Dle § 61 odst. 1 věty druhé starého stavebního zákona mohou účastníci řízení uplatnit své námitky nejpozději při ústním jednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží.

[59] Z obsahu správního spisu plyne, že žádost o vydání stavebního povolení předložená osobou zúčastněnou na řízení nesplňovala podmínky územního rozhodnutí, neboť její součástí nebyl program monitoringu životního prostředí. Stěžovateli je třeba dát za pravdu v tom, že žalovaný měl v této situaci sám vyzvat osobu zúčastněnou na řízení k doplnění žádosti v přiměřené lhůtě (§ 60 odst. 1 starého stavebního zákona).

[60] Je rovněž pravdou, že ústní jednání, s jehož konáním stavební zákon spojuje uplynutí lhůty pro řádné uplatnění námitek, je možné z povahy věci nařídit až poté, co stavební úřad shromáždil od žadatele všechny potřebné podklady. Do té doby není namístě nařizovat ústní jednání, resp. spět do fáze těsně před vydáním rozhodnutí. Stavební úřad by měl namísto toho působit na žadatele procesními prostředky, které mu svěřuje zejména § 60 starého stavebního zákona, v tom směru, aby byla předložena úplná dokumentace k žádosti o stavební povolení, resp. aby byla uvedena do souladu s územním rozhodnutím. V tomto ohledu žalovaný v dané věci selhal.

[61] Nelze se nicméně domnívat, jak zřejmě činí stěžovatel, že po nařízení jednání již není možné doplňovat správní spis o další podklady pro vydání rozhodnutí. Zpravidla teprve v okamžiku, kdy je nařízeno jednání, se účastníci řízení začnou seznamovat s doposud shromážděnými podklady pro vydání rozhodnutí. Následně předkládají různá podání, činí rozličné důkazní návrhy apod., které jsou ve smyslu § 32 odst. 2 starého správního řádu rovněž podkladem pro rozhodnutí. Za časté tak činí až přímo při ústním jednání. Z toho plyne, že i po nařízení ústního jednání dochází k shromažďování dalších podkladů pro vydání rozhodnutí (i ze strany žadatele o vydání stavebního povolení), a to až do ukončení ústního jednání. Právo dle § 33 odst. 2 starého správního řádu náleží všem účastníkům řízení, tedy i žadateli o vydání stavebního povolení.

[62] Účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí je možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován [rozsudek ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009 – 243 (publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS)]. S ohledem na to, že účastníci stavebního řízení mohou uplatňovat své námitky nejpozději při ústním jednání, musí stavební úřad zajistit shromáždění všech podkladů tak, aby se s nimi účastníci mohli seznámit před tímto okamžikem. Neučiní-li tak, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], a to bez ohledu na to, jaké konkrétní podklady byly do spisu doplněny po tomto okamžiku či nakolik významné byly tyto podklady z pohledu správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2009, čj. 5 As 2/2009 – 119 ve věci *Stavební bytové družstvo České Budějovice*).

[63] Stěžovatel v daném případě měl možnost seznámit se se všemi podklady pro vydání rozhodnutí (včetně programu monitoringu životního prostředí) při ústním jednání, jehož se ovšem nezúčastnil, ač mu bylo jeho konání řádně oznámeno. Stěžovatel přitom nemohl s ohledem na povahu povolované stavby očekávat, že ústní jednání bude pouze formálním úkonem. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že správní rozhodnutí bylo vyhotoveno až 13 dní po konání ústního jednání, během nichž mohl stěžovatel využít svého práva nahlížet do spisu (§ 23 starého správního řádu), a seznámit se tak i přes svojí absenci na ústním jednání s programem monitoringu životního prostředí.

[64] Lze tedy shrnout, že ačkoliv žalovaný postupoval ve stavebním řízení při shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí krajně nevhodným způsobem (viz bod [60] shora), nebyl stěžovatel zkrácen na svém právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel měl možnost seznámit se s programem monitoringu životního prostředí při ústním jednání a event. i kdykoliv poté až do dne vydání správního rozhodnutí.

[65] Od práva seznámit se s poklady pro rozhodnutí je ovšem třeba odlišovat právo vyjádřit se k těmto podkladům. Obě uvedená práva se zpravidla realizují současně, nicméně časté jsou i případy, kdy s ohledem na složitost věci není možné formulovat vyjádření k podkladům či navrhnout jejich doplnění bezprostředně po seznámení se s nimi (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2003, čj. 7 A 198/2000 – 51).

[66] Z obsahu správního spisu nelze dovodit, že by stěžovatel byl zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí (jmenovitě programu monitoringu životního prostředí). Tento podklad byl vložen do spisu při ústním jednání, na němž se s ním stěžovatel mohl seznámit. Rozhodnutí bylo vydáno až za 13 dní, během nichž se stěžovatel reálně mohl vyjádřit k programu monitoringu životního prostředí, což však neučinil. Ani v rozkladu neuvedl žádné věcné námitky proti tomuto podkladu pro vydání rozhodnutí. S ohledem na okolnosti tohoto případu (tj. zejména okamžik založení programu monitoringu do spisu, rozsah dokumentu a jeho vysoce odborně-technický charakter) by samozřejmě nebylo lze aplikovat § 61 odst. 1 větu druhou starého stavebního zákona, podle něhož stavební úřad *upozorní účastníky, že své námitky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto*.

[67] V této souvislosti je třeba poznamenat, že procesní práva nejsou samoúčelná, nýbrž slouží k ochraně práv hmotných. V případě stěžovatele, který je občanským sdružením, jehož hlavním předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, pak procesní práva slouží k prosazování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009 – 80, publ. pod č. 2061/2010 Sb. NSS).

[68] O zkrácení stěžovatele na jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí by se jednalo tehdy, pokud by se stěžovatel vyjádřil k programu monitoringu životního prostředí po ústním jednání a žalovaný by odmítl zabývat se touto námitkou s odkazem na § 61 odst. 1 větu druhou starého stavebního zákona. Ovšem v situaci, kdy stěžovatel vůbec nevyužil relativně velkého časového prostoru od ústního jednání do okamžiku vydání rozhodnutí k podání vyjádření k podkladům rozhodnutí, nelze reálně hovořit o zkrácení stěžovatele na jeho procesním právu. Zkrácení, o němž detailně hovoří stěžovatel v kasační stížnosti, je pouze hypotetické, ve skutečnosti k němu nedošlo.

[69] Stěžovatelem uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na tuto otázku nedopadají. V rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 6 As 46/2009 – 104, posuzovat soud případ, kdy účastník řízení, jenž podal rozklad, nebyl uvědomen o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí o rozkladu (vyjádření stavebníka k rozkladu), a nebylo mu tak umožněno vyjádřit se k tomuto pokladu před vydáním rozhodnutí o rozkladu. Soud v tomto rozhodnutí akcentoval tu skutečnost, že osoba podávající rozklad nemůže sama od sebe (tj. bez sdělení ze strany správního orgánu) vědět, kdy bude ukončeno shromažďování podkladů, a tedy kdy se může seznámit s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. V nyní posuzovaném případě však bylo stěžovateli sděleno, že dne 7. 6. 2007 proběhne ústní jednání, při němž mohou být předloženy další podklady pro vydání rozhodnutí, a že až do té doby lze uplatňovat námitky. Stěžovateli tedy bylo známo, že teprve dne 7. 6. 2007 při ústním jednání bude definitivně ukončeno shromažďování podkladů. Další rozhodnutí, na nějž stěžovatele poukazuje – tj. rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008 – 301, se týká zcela odlišných otázek. Lze samozřejmě souhlasit se stěžovatelem, že stavební úřad má hrát ve stavebním řízení aktivní roli (viz k tomu bod [60] shora).

[70] Námitka je nedůvodná.

VII.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[71] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[72] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[73] Žalovaný sice v řízení úspěšný byl, nicméně náklady na zastoupení ústředního orgánu státní správy advokátem v soudním řízení správním nelze považovat za důvodně vynaložené. Z toho důvodu soud aplikoval § 60 odst. 7 s. ř. s. a nepřiznal žalovanému

náhradu nákladů právního zastoupení (viz podrobně rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006 – 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS). Mimo nákladů právního zastoupení pak Nejvyšší správní soud neshledal žádné náklady, které by přesáhly náklady běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

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

V Brně dne 8. září 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu