

14. 4. 08

AK 680



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobců: **A) Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, **B) Společnost ochránců životního prostředí**, se sídlem Nerudova 34, Litoměřice, **C) Iva Macháčková**, Stadice 15, Řehlovice, obou zastoupených Mgr. Luďkem Šíkolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, zastoupeného JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem Business Centre Litvínov, Jiráskova 413, 436 01 Litvínov, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2003, zn. UPS/64/62741/03/Zá, o kasační stížnosti žalobců A) a C) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2005, č. j. 15 Ca 206/2003 - 93,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2005, č. j. 15 Ca 206/2003 - 93, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Městský úřad Lovosice, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 26. 3. 2002, č. j. výst. 3231-1157/97/2001, povolil umístění stavby Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice.

Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 5. 6. 2003, zn. UPS/64/62741/03/Zá, k odvolání žalobců rozhodnutí vydané v I. stupni změnil v části týkající se podmínek pro umístění stavby a projektovou přípravu, v ostatních částech ponechal napadené rozhodnutí beze změn.

Žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne ze dne 27. 4. 2005, č. j. 15 Ca 206/2003 - 93.

Rozsudek krajského soudu napadli kasační stížností žalobci C) (dále „první stěžovatelka“) a A) (dále „druhý stěžovatel“), a z důvodů dále vyložených se domáhali jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

II.

Kasační stížnost je důvodná.

1)

V první kasační námitce Ivana Macháčkova první stěžovatelka brojila proti tomu, že rozsudek krajského soudu neobsahuje důvody zamítnutí její žaloby, v důsledku čehož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. První stěžovatelka odvozovala svoji legitimaci z § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tvrdila, že rozhodnutím byla přímo zkrácena na svých hmotných právech, zejména na právu na příznivé životní prostředí. Krajský soud se v odůvodnění rozsudku zabýval toliko žalobní legítimací dalších žalobců - občanských sdružení a opomenul fakt, že první stěžovatelka je fyzickou osobou. Některé body krajský soud výslovně odmítl s tím, že žalobci nejsou oprávněni domáhat se porušení hmotných, ale pouze procesních práv. Pro úplnost první stěžovatelka dodala, že nepovažuje za správný právní názor krajského úřadu, že v žalobě mohla uplatnit jen námitky vznesené v odvolacím řízení; z dikce s. ř. s. naopak vyplývá, že žalobce může namítat porušení všech svých práv, bez ohledu na to, zda je uplatnil v odvolacím řízení.

Nejvyšší správní soud se s kasační argumentací ztotožnil, a to v části týkající se nedostatku důvodů pro zamítnutí žaloby první stěžovatelky. Krajský soud se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval obšírně především otázkou žalobní legítimace obou občanských sdružení (dále též „spolky“). Ohledně stěžovatelky se omezil pouze na konstatování, že je „procesně legítimována k podání žaloby“ stejně jako oba spolky, aniž by toto tvrzení jakkoliv dále rozvedl. Z dalšího textu rozhodnutí je patrné, že krajský soud pouští ze zřetele, že na straně žalující vystupuje též fyzická osoba, a veškerá jeho argumentace se explicitně vztahuje toliko k oběma žalujícím spolkům. Např. v souvislosti s odmítnutím námítky ohledně porušení práva na příznivé životní prostředí umístěním stavby do biotopů zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin bez předchozího rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny krajský soud uvádí, že „žalobci mohou namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byli zkráceni na svých právech, přičemž zkrácení na právech se rozumí nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních. Protože žalobci jsou občanským sdružením, mohou namítat jen porušení procesních práv. Na udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. není právní nárok. Neexistenci takového rozhodnutí na svých subjektivních právech nemohou být žalobci zkráceni, protože nejsou nositeli žádných práv vyplývajících z práva hmotného.“

Vystupuje-li ve správním soudnictví na straně žalující více žalobců, nikdy mezi nimi nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři (srov. též § 33 odst. 8 s. ř. s.). Každý z nich jedná v řízení sám za sebe a ohledně každého z nich může dopadnout řízení různým způsobem; zatímco ve vztahu k některému společníku v rozepři může soud žalobě vyhovět, ohledně jiného ji může zamítnout, odmítnout nebo řízení zastavit. Vyzní-li výsledek řízení pro každého ze samostatných společníků stejně, neznamená to automaticky, že se tak stalo ze stejných důvodů; např. zamítne-li soud žalobu – jak učinil v přezkoumávané věci – mohou být důvody pro zamítnutí žaloby u jednotlivých společníků různé, popř. alespoň zčásti odlišné. Tím spíše je v případě subjektivní kumulace na straně žalující nutné, aby z rozhodnutí bylo patrné, jaké důvody vedly soud k výroku ohledně každého žalobce; zamítl-li v souzené věci soud společnou žalobu dvou spolků a jedné fyzické osoby, potom má z jeho rozhodnutí jednoznačně vyplývat, zda žalobní námitky jsou nedůvodné ve vztahu

ke všem žalobcům, a z jakých příčin jsou nedůvodné. Pokud soud shledal nedůvodnou námitku, že by mohlo dojít k porušení práva na příznivé životní prostředí, neboť žalobci jsou spolky, a nemohou tedy být nositeli subjektivních hmotných práv – poznamenává se, že správnost tohoto závěru nebyla kasační stížností zpochybněna; Nejvyšší správní soud se proto k němu nemůže vyjadřovat –, nevztahuje se jeho argumentace na první stěžovatelku, která v žalobním řízení vystupovala jako žalobkyně – fyzická osoba. Z rozhodnutí krajského soudu tak nevyplývají důvody, pro které neuznal důvodnost této námítky i ve vztahu k první stěžovateli. Z této příčiny je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]

2)

Druhý stěžovatel brojí proti tomu, že jej správní orgán neuvědomil o zahájení řízení podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; účastníkům řízení toliko oznámil zahájení řízení podle § 44 odst. 1 téhož zákona. Jde přitom o řízení, která se od sebe odlišují svým předmětem. Rozpoznání faktu, že správní orgán zahájil rovněž řízení podle § 12 citovaného zákona, bylo znemožněno i tím, že správní orgán upustil od místního šetření a od ústního jednání.

Dále druhý stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že k posouzení vlivu stavby dálnice na krajinný ráz postačovala studie „České středohoří – hodnocení území z hlediska krajinného rázu“. Nejde totiž o studii, která by měla posoudit vliv konkrétní stavby na krajinný ráz, nýbrž o studii určující (identifikující) oblasti v chráněné krajinné oblasti České středohoří nejceněnější z hlediska krajinného rázu. Posouzení vlivu stavby na krajinný ráz nebylo učiněno ani v procesu hodnocení vlivů stavby na životní prostředí (dále jen „EIA“), neboť ze zákona č. 244/1992 Sb. i z jeho přílohy je zřejmé, že v proceduře EIA se vliv stavby na krajinný ráz neposuzuje.

Druhý stěžovatel spolu se žalobcem B (Společnost ochránců životního prostředí) se žalobou domáhali postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumání podkladových rozhodnutí, jimiž bylo pravomocně rozhodnuto podle § 12 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, o souhlasu s umístěním úseku dálnice D8, stavby 0805 Lovosice – Řehlovice, na území CHKO České středohoří. Nezákonnost podkladových rozhodnutí (rozhodnutí SCHKO České středohoří ze dne 21. 5. 2001 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 19. 9. 2001) spatřovali v procesních vadách – nedostatku informovanosti žalobců o zahájení řízení podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. a v nedostatečnosti podkladů pro tato rozhodnutí.

Krajský soud neshledal tuto námitku důvodnou. Vzal za zjištěné, že oznámení o zahájení správního řízení nebylo žalobcům zasláno současně jako ostatním účastníkům, nicméně všechna občanská sdružení včetně žalobců byla včas informována o probíhajícím řízení a postavení účastníků jim nebylo odepřeno. Nedostatek informace o zahájeném správním řízení nemá v daném případě vliv na správnost napadeného rozhodnutí, žalobcům byla dána možnost nahlédnout do příslušného správního spisu a vyjádřit se k podkladům, které měl správní orgán k dispozici, druhý žalobce podal také odvolání, takže nelze hovořit o zkrácení procesních práv.

Nedůvodnou soud shledal i námitku nedostatečnosti shromážděným odborných podkladů. Soud poukázal na okruh podkladů, z nichž správní orgán vycházel a z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 7. 2000 podle něj vyplynulo, že z hlediska krajinného rázu byla navrhovaná trasa posuzována již v procesu EIA a v řízení o udělení výjimky z ochranných podmínek CHKO České středohoří vydané podle § 43 cit. zákona, přičemž

bylo závazně určeno, že navrhovaná trasa dálnice bude respektovat zpracovanou studii České středohoří – hodnocení území z hlediska krajinného rázu zpracovanou Atelierem Praha (1999) Pro objektivní rozhodování orgánů ochrany přírody podle § 12 zákona bylo zpracováno hodnocení celého území CHKO z hlediska krajinného rázu a to metodou vypracovanou, ověřenou a používanou pro všechny chráněné krajinné oblasti. Výsledkem bylo vymezení pásu, ve kterých bude s různou intenzitou uplatňována ochrana krajinného rázu podle § 12 zákona.

Jednou ze základních zásad soudního řízení správního je rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Ve správním soudnictví nachází tato zásada odraz v tom, že rozhodnutí soudu vychází ze správního spisu, z podání stran a případně z dalších důkazů provedených při ústním jednání před soudem. To v plné míře platí i pro případ, kdy soud k žalobní námitce má přezkoumat podkladové rozhodnutí, které bylo vydáno správními orgány v samostatně vedeném správním řízení, tím spíše, jestliže žalobci nezákonnost podkladových rozhodnutí dovozují z vad řízení, které jejich vydání předcházelo.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 16. 9. 2003 vyzval krajský soud žalovaného k písemnému vyjádření k podané žalobě a k zaslání spisového materiálu žalovaného a správního spisu správního orgánu prvního stupně. Této žádosti žalovaný vyhověl podáním doručeným soudem 14. 11. 2003, k němuž připojil správní spisy, které ve svém podání specifikoval (*správní spisy byly žalovanému poté, kdy krajský soud vydal rozhodnutí, vráceny, následně pak byly opětovně krajským soudem vyžádány pro účely kasačního řízení; po zjištění, že pro kasační řízení nebyl předložen správní spis v rozsahu předloženém krajskému soudu v žalobním řízení, Nejvyšší správní soud od žalovaného vyžádal chybějící část správního spisu*). Tyto správní spisy žalovaného a Městského úřadu Lovosice, stavebního úřadu však obsahují pouze přezkoumávaná podkladová rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a stanovisko ministra životního prostředí ze dne 10. 7. 2002 k podnětu druhého stěžovatele na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nikoliv spisy SCHKO České středohoří sp. zn. 2103/XII-8/01-Ký a Ministerstva životního prostředí sp. zn. 530/975/2001-RNDr Abt.. Dle obsahu soudního spisu soud nečinil žádné úkony, jimiž by k jejich předložení příslušné správní orgány vyzval a nic ve spise nesvědčí o tom, že by jinou cestou měl soud možnost se s obsahem těchto spisů seznámit.

V daném případě bylo sporné, zda žalobci A) a B) - občanská sdružení - byli řádně informováni o zahájení správního řízení podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., a zda v tomto řízení správní orgány shromáždily dostatek potřebných odborných podkladů pro udělení souhlasu podle tohoto ustanovení. Pro posouzení tvrzených vad bylo nezbytné vycházet ze zjištění obsažených v příslušných správních spisech, v žádném případě však není možno se omezit jen na obsah správních rozhodnutí, popřípadě závěry stanoviska k podnětu na přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení (jak to zřejmě učinil krajský soud).

Za situace, kdy krajský soud nekonfrontoval rozhodnutí žalovaného se správním spisem (s důkazními prostředky, na nichž žalovaný své rozhodnutí založil), neprovedl vůbec přezkum podkladových rozhodnutí správních orgánů, jak mu je uloženo § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s. Pokud si tedy soud neopatřil úplný správní spis týkající se podkladových rozhodnutí, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), k jejímuž přezkumu je Nejvyšší správní soud povinen z moci úřední. Tato vada však zároveň neumožňuje kasačnímu soudu vyjádřit se ke kasačním námitkám, jimiž druhý stěžovatel zpochybnil závěry krajského soudu o zákonnosti těchto podkladových rozhodnutí.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel správně poukazuje na rozdílnost předmětů správních řízení podle obou citovaných ustanovení zákona

č. 114/1992 Sb. Řízení podle § 12 cit. zákona se týká zásahu do krajinného rázu, tedy do přírodní, kulturní a historické charakteristiky určitého místa či oblasti. Ustanovení § 44 téhož zákona se vztahuje nikoliv ke krajinnému rázu, ale k některým činnostem ve zvláště chráněných územích, mj. i k umísťování staveb na území chráněných krajinných oblastí. Z toho je zřejmé, že zahájení řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění stavby, již by mohl být změněn nebo snížen krajinný ráz, automaticky neznamená, že bylo rovněž zahájeno řízení o udělení souhlasu s umístěním stavby v chráněné krajinné oblasti. Z tohoto hlediska je nezbytné trvat na požadavku, aby účastníkům řízení bylo oznámeno jak zahájení řízení podle § 12, tak i podle § 44 citovaného zákona.

Neučiní-li tak správní orgán, porušuje tím procesní práva účastníků řízení; toto porušení může podle okolností případu nabýt takové intenzity, že by jím bylo ovlivněno rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. O zmíněný případ podstatné procesní vady půjde zejména tehdy, pokud účastníci ani v průběhu dalšího řízení nebudou obeznámeni s tím, že bylo řízení zahájeno, a že tedy mohou i v tomto řízení uplatňovat svá účastnická práva, tj. např. nahlížet do spisu, vyjadřovat se k podkladům, činit návrhy na jeho doplnění apod.

3)

Další důvody kasační stížnosti uplatnili oba stěžovatelé společně. Nesouhlasili především s argumentací krajského soudu ohledně absence výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle jejich názoru nemá oporu ve spise tvrzení krajského soudu, že v průběhu řízení z žádného dokladu nevyplývalo, že by na vytyčeném území byl zjištěn ohrožený druh živočichů nebo chráněných či ohrožených druhů rostlin. Tato skutečnost naopak vyplynula ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2002, které na zmíněnou skutečnost Okresní úřad v Litoměřicích upozornilo, informovalo jej, že se vede řízení o povolení výjimky a žádalo o přerušení řízení do doby pravomocného rozhodnutí o výjimce; stavební úřad, okresní úřad a krajský úřad však toto stanovisko ignorovaly. Krajský soud se nevyjádřil ani k žalobní námitce, že ignorování zmíněného stanoviska bylo v rozporu s § 126 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatelé dále dovozovali, že rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. mělo být vydáno již před vydáním územního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s právním názorem stěžovatelů, že rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. V tomto rozhodnutí se stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm [§ 4 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. V podmínkách pro umístění stavby se stanoví zejména požadavky na ochranu zdraví, životního prostředí, na ochranu urbanistických a architektonických hodnot v území včetně určení druhu a barvy vnějších úprav stavby (krytiny, omítek, nátěrů apod.), na výškové a polohové umístění stavby, odstupy od hranic pozemku a od sousedních staveb, napojení na sítě technického vybavení a pozemní komunikaci, výšku stavby, požadavky vyplývající z blízkosti chráněných území a ze stanovisek dotčených orgánů státní správy a požadavky na vytváření podmínek pro přístup a užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona).

Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky

pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba. Z tohoto důvodu je právní názor krajského soudu nesprávný [§ 103 odst. 1 psím. a) s. ř. s.].

Naproti tomu ostatní výtky související s tímto kasačním bodem Nejvyšší správní soud nesdílí. Pokud krajský soud uvádí, že při přípravě dálnice D8 Lovosice-Řehlovice z žádného dokladu nevyplynulo, že by na vytýčeném území byl zjištěn ohrožený druh živočichů nebo zjištěn výskyt chráněných či ohrožených rostlin, následně popisuje kdy a jak byl zjišťován výskyt chráněných druhů živočichů a rostlin s tím, že vyústěním tohoto popisu je konstatování o podání žádosti o výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., pak spíše než rozpor se správním spisem je třeba v první z uvedených vět spatřovat (vzhledem k uplatněné žalobní námitce) nulovou hodnotu takového konstatování; nebylo totiž významné kdy byl zjištěn výskyt živočichů a rostlin, pro něž je třeba vést řízení o výjimce dle citovaného zákona o ochraně přírody a krajiny. Sporné je to, zda za situace, kdy takové řízení probíhá a o žádosti o výjimku nebylo pravomocně rozhodnuto (*žalovaný byl podáním Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2002 upozorněn na toto probíhající řízení, s tím, že do vyřešení této otázky není možné vydat rozhodnutí o umístění stavby a bylo doporučeno žalovanému zrušit napadené prvostupňové rozhodnutí o umístění stavby a vyčkat rozhodnutí o výjimce*) lze pravomocně rozhodnout o umístění stavby a předložení rozhodnutí o výjimce vázat až na žádost o stavební povolení, nebo zda o takové výjimce musí být rozhodnuto dříve než bude pravomocně rozhodnuto o umístění stavby. Jestliže krajský soud o této otázce usoudil tak, že absence rozhodnutí o výjimce nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí (byť nesprávně, jak uvedeno výše), pak nelze krajskému soudu vytýkat, že nereagoval na tu část námítky stěžovatelů, v němž žalovanému vytýkají, že nerespektoval doporučení Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2002.

4)

Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud nesprávně ztotožnil proces posouzení koncepce či územního plánu podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. (tzv. proces SEA – Strategic Environmental Assessment) s procesem posouzení stavby – konkrétní trasy dálnice podle § 2 a násl. téhož zákona (proces EIA). Nejde o totéž, neboť v procesu SEA měly být posuzovány různé koridory pro stavbu dálnice D8, zatímco v procesu EIA byly následně posuzovány jen detailní varianty stavby dálnice ve vybraném koridoru. Proces SEA se však vůbec neuskutečnil.

V žalobě žalobci jednak brojili proti tomu, že vláda České republiky usnesením č. 631 ze dne 10. 11. 1993 schválila koncepční materiál Ministerstva dopravy o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v ČR do roku 2005 a přestože šlo o koncepci spadající do režimu § 14 zákona č. 244/1992 Sb. (SEA), nepředcházelo jejímu schválení posouzení vlivů na životní prostředí podle citovaného ustanovení. Tím bylo předurčeno vedení dálnice přes CHKO a žalobci byli zkráceni na svém právu vyjádřit se k návrhu na posouzení vlivů koncepce dle odstavců 3 a 4 citovaného ustanovení.

V další části této žalobní námítky žalobci uváděli důvody, pro které nelze stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 4. 1995, č. j. OÚV/139/95, považovat za stanovisko vydané postupem podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Konečně v poslední části této námítky pak žalobci uplatnili připomínky k souhlasnému stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 11. 1996, č. j. 400/3144/1618/OPVŽP/96 vydanému podle § 11 zákona

č. 244/1992 Sb. (EIA), s tím, že toto stanovisko je podmíněno předchozím nezákonným postupem při výběru koridoru.

Úvodem je třeba poukázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí vydávaná podle zákona č. 244/1992 Sb. nelze ve správním soudnictví napadnout samostatnou žalobou, ale přezkumu jejich zákonnosti je možno se dovolat v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, jehož je podkladovým stanoviskem (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63). Tak tomu je i v předmětné věci, kdy je v řízení o umístění stavby namítána neexistence či nezákonnost podkladových stanovisek a je tak požadován jejich přezkum ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

Je třeba přisvědčit stěžovatelům, že krajský soud mylně námitku, jíž brojili proti zkrácení na právech vyjádřit se v procesu SEA k návrhu na posouzení vlivů koncepce, posuzoval ve vztahu ke stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 11. 1996 (EIA) a zaměnil tak proces vedený podle § 14 cit. zákona (SEA) s procesem podle § 11 zákona (EIA), zcela bez povšimnutí pak krajský soud ponechal výtky, které směřovaly proti stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 4. 1995.

I v tomto případě však především krajský soud přezkoumával podkladová stanoviska, aniž by si vyžádal správní spisy o řízeních, v nichž byla vydána. Jak již Nejvyšší správní soud podrobně rozvedl ve svém hodnocení kasační námitky v bodu 2) tohoto rozhodnutí, tímto postupem krajský soud zatížil soudní řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, k níž kasační soud přihlíží z úřední povinnosti.

5)

Stěžovatelé dále brojili proti závěru krajského soudu, který se odmítl zabývat územním plánem velkého územního celku Litoměřice s argumentem, že územně plánovací dokumentace je obecně závazný předpis, který je z tohoto důvodu ze soudního přezkumu vyloučen.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil se stanoviskem krajského soudu, a zcela nepřisvědčil ani stěžovatelům, kteří dovozovali, že obecně závazným předpisem je pouze vyhláška, jíž se vyhláší závazná část územního plánu, zatímco územní plán samotný je schválen formou usnesení, tj. individuálního správního aktu, a je proto přezkoumatelný coby podkladové rozhodnutí.

V této souvislosti je nutno připomenout, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, odmítl právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS, podle něhož je schválení či změna územně plánovací dokumentace opatřením obecné povahy, které lze přezkoumat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Rozšířený senát vyšel především ze stanoviska, že od sebe nelze odtrhávat samotný územní plán na straně jedné, a formu, jíž je vydáván, na straně druhé (podrobněji viz citované rozhodnutí rozšířeného senátu publikované pod č. 1276/2007 Sb. NSS).

Z toho plynou důležité důsledky i pro souzenou věc: územní plán velkého územního celku Litoměřice byl vydán nařízením vlády č. 64/1996 Sb., kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku okresu Litoměřice. Vzhledem k tomu, že podle zmíněného názoru nelze odhlédnout od formy, v níž byl územní plán vydán, tj. zde od formy nařízení vlády, je zřejmé, že územní plán velkého územního celku Litoměřice

má povahu podzákonného právního předpisu. Při aplikaci podzákonného právního předpisu v konkrétní věci – tedy i nařízení vlády, jímž byla vyhlášena závazná část zmíněného územního plánu – soud nemůže pominout ústavní imperativ vyplývající z čl. 95 odst. 1 Ústavy, tj. povinnost soudu zkoumat, zda podzákonný právní předpis není v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Pokud by takový rozpor byl dán, soud by v konkrétní věci nemohl podzákonný právní předpis aplikovat (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05).

Bylo proto povinností krajského soudu v intencích čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit, zda nařízení vlády č. 64/1996 Sb. je v souladu se zákonem, či nikoliv. Pokud by krajský soud dospěl k závěru o nezákonnosti zmíněného nařízení vlády, musel by zrušit napadené územní rozhodnutí, vycházející z takového nezákonného nařízení vlády. Jestliže tedy zákonnost předmětného nařízení vlády k námitce žalobců krajský soud nepřezkoumal a žalobu zamítl, je rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

6)

Dále stěžovatelé namítají nespolehlivě zjištěný stav věci při rozhodování o povolení výjimky ze zákazu podle § 26 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odvolává-li se krajský soud na konstatování ministra životního prostředí, který „nemá výhrady k tomu, že se ministerstvo již dalšími variantami nezabývalo v tomto řízení, jestliže již byly posouzeny v řízení podle zákona č. 244/1992 Sb.“, ignoruje tím fakt, že varianty vedení dálnice pod chráněnou krajinnou oblastí v dlouhých tunelech a mimo chráněnou krajinnou oblast nebyly vůbec předmětem hodnocení dle procesu EIA. Ministerstvo tak nemělo žádný odborný posudek prokazující, že stavbu dálnice nelze vybudovat v nějaké šetrnější variantě. Zcela pak chybí doložení důkazu o tom, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v předložené trase výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany přírody.

I v případě této námítky je třeba poukázat na to, co již bylo uvedeno k námitce v bodu 2) tohoto rozhodnutí. Žalobci v žalobě namítali nezákonnost pravomocného rozhodnutí o povolení výjimky dle § 26 zákona č. 114/1992 Sb. (rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 7. 2000, kterým byla udělena výjimka z ochranných podmínek CHKO České středohoří pro stavbu dálnice D8-0805 Lovosice – Řehlovice, rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001, kterým byly zamítnuty rozklady a bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí) a domáhali se přezkumu zákonnosti těchto podkladových rozhodnutí postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s.. Žalobci zejména namítali nedostatečnost důkazů o převaze veřejného zájmu na výstavbě dálnice v předložené trase nad veřejným zájmem ochrany přírody, a to, že toto rozhodnutí nevycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

I v tomto případě správní spis žalovaného obsahoval pouze předmětná rozhodnutí správních orgánů obou stupňů o této výjimce, spisy týkající se řízení, v nichž byla podkladová rozhodnutí vydána, dle obsahu soudního spisu soud při svém rozhodování neměl k dispozici. Z důvodů, které již byly podrobně rozvedeny k námitce pod bodem 2) dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tímto postupem krajský soud řízení zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

7)

Stěžovatelé dále brojí proti výkladu § 15 lesního zákona č. 289/1995 Sb. Argumentem *a contrario* z § 15 odst. 3 dovozují, že k umístění stavby dálnice na pozemcích určených k plnění funkcí lesa je toto vynětí nezbytné, a to již před vydáním územního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tento právní názor nesdílí. Ustanovení § 15 nestanoví časový okamžik, kdy má být vydáno rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa, zda před či po vydání územního rozhodnutí. Tento časový okamžik však vyplývá z § 1 odst. 1 písm. i) vyhlášky č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa; podle citovaného ustanovení je součástí žádosti o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa zapotřebí mj. územní rozhodnutí (ve výjimečných případech stanoviska dotčených orgánů státní správy). To znamená, že rozhodnutí o umístění stavby, jakožto druh územního rozhodnutí, zde musí být dříve, než bude podána žádost podle § 15 lesního zákona. Tato úprava dle zdejšího soudu nepřekračuje ani hranice zmocňovacího ustanovení § 16 odst. 6 téhož zákona; postup podle čl. 95 odst. 1 Ústavy proto není namístě.

8)

Stěžovatelé brojili rovněž proti výroku o nákladech řízení, jímž krajský soud uložil každému ze žalobců povinnost nahradit žalovanému na nákladech řízení 717 Kč, neboť pro rozsáhlost a složitost věci uznal důvodným, že se žalovaný nechal zastupovat advokátem. S tím stěžovatelé nesouhlasí, neboť povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit před soudem představuje samozřejmou část běžné správní agendy, k níž je úřad personálně i finančně ze státního rozpočtu vybavován. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi.

Výrok o nákladech řízení je typickým příkladem závislého výroku; jeho závislost na výroku o věci samé je přitom dána procesním, a nikoliv hmotným právem. Zrušuje-li proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu (výrok o zamítnutí či odmítnutí žaloby či o zastavení řízení), neobstojí ani výrok o nákladech řízení, a to ani kdyby jej stěžovatelé výslovně žalobou nenapadli (srov. též § 109 odst. 2 část věty za středníkem s. ř. s.).

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ohledně stěžovatelů [tj. nikoli ve vztahu k žalobci B), který je samostatným společníkem v rozepři a kasační stížnost nepodal] zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení bude krajský soud vázán právními názory vyslovenými v tomto kasačním rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. února 2008

Za správnost vyhotovení:
Andrea Křížová




JUDr. Marie Žišková, v. r.
předsedkyně senátu