



Vyvěšeno dne: 23. 2. 2022
Svěšeno dne: 9. 3. 2022

Petra Smejkalová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zastoupeného JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osob: **1) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, a **2) Statutární město Frýdek-Místek**, se sídlem Radniční 1148, Frýdek-Místek, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2018, č. j. 41/2017-510-RKP33, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2019, č. j. 39 A 3/2018 - 111,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 8. 2019, č. j. 39 A 3/2018 - 111, a rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2018, č. j. 41/2017-510-RK/33, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 25 000 Kč k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D. do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 11. 8. 2017, č. j. 68/2014-910-IPK/43 vydal stavební povolení pro stavbu dálnice „R48 Frýdek-Místek, obchvat“. Žalobce proti němu podal rozklad,

kteřý ministr dopravy zamítl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2018, č. j. 41/2017-510-RK/33. Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí zamítl krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem.

[2] V odůvodnění krajský soud poukázal na to, že žalobce je spolek, jehož posláním je ochrana přírody a krajiny a konstatoval, že jako takový může uplatňovat námitky pouze v takovém rozsahu, v jakém je nebo může být dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se zabývá. Žalobcem uplatněný veřejný zájem na požární bezpečnosti se však podle krajského soudu nikterak netýká zájmu na ochraně životního prostředí, jíž se žalobce zabývá. Žalovaný se proto ve výsledku správně vypořádal s námitkou nezákonnosti závazného stanoviska hasičského záchranného sboru a nezákonnosti potvrzujícího stanoviska Ministerstva vnitra, když nad rámec své zákonné povinnosti nechal přezkoumat závazné stanovisko hasičského záchranného sboru a následně dospěl k závěru, že obě stanoviska ob stojí. Jelikož tedy krajský soud neshledal, že by se veřejný zájem na požární bezpečnosti týkal zájmů, které chrání žalobce, nebylo podle jeho názoru třeba, aby se vznesenou námitkou nezákonnosti těchto stanovisek věcně zabýval.

[3] Krajský soud dále odmítl názor, že by stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 13. 11. 2006, č. j. HOK/OV-8724/215.5.1/06 o ochraně před hlukem, a Ministerstva zdravotnictví ze dne 12. 1. 2018, č. j. MZDR 58339/2017-4/OVZ, byla nezákonná, protože závazně nestanoví konkrétní délku zkušebního provozu pro měření hluku. Krajský soud poukázal na to, že ve stavebním povolení nebylo uloženo provedení zkušebního provozu ve smyslu § 115 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“), a proto až po provedení stavby může příslušný stavební úřad k žádosti stavebníka povolit či k požadavku dotčeného orgánu nařídit zkušební provoz. Teprve v tomto řízení podle § 124 stavebního zákona pak bude podle krajského soudu na místě zvážit veškeré okolnosti, včetně délky stanovení zkušebního provozu. Bude-li žalobce jeho účastníkem, může v něm vznášet své námitky. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016 - 44, na který žalobce odkazoval, není podle krajského soudu v předložené věci přílehlavý. Týkal se totiž řízení podle § 124 stavebního řádu a nikoliv řízení o povolení stavby.

[4] Krajský soud neshledal důvodnou ani poslední žalobcovu námitku o nezákonnosti stanoviska EIA a nezákonnosti potvrzujícího stanoviska Ministerstva životního prostředí. V odůvodnění krajský soud nejdříve připomněl, že akceptoval návrh žalobce na předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Ústavní soud se však s návrhem neztotožnil a nálezem ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18 jej zamítl. Krajský soud proto shrnul závěry, k nimž Ústavní soud v tomto nálezu dospěl. Zdůraznil přitom, že speciální postup napadeného ustanovení umožňuje znovu zkoumat vlivy prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, avšak se zohledněním skutečnosti, že předmětem zkoumání jsou dopravní stavby, pro které již bylo vydáno rozhodnutí o jejich umístění a které již byly podrobeny hodnocení vlivů na životní prostředí. Z tohoto hlediska by tak opakování celého procesu posuzování těchto vlivů včetně řešení vhodnosti zvolené varianty nebylo efektivní. Ve speciálním postupu jsou sice vyloučeny procesní fáze standardního posuzování vlivů na životní prostředí, dotčená veřejnost však může své námitky uplatnit již v územním řízení, v rámci kterého se zkoumají celkové vlivy stavby na okolí, dále také v navazujícím, zejména stavebním, řízení a není jí upřena ani možnost bránit se opravnými prostředky jak ve správním řízení, tak i žalobou před obecnými soudy. Krajský soud proto posoudil, zda byly naplněny podmínky § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí – tj. zda předmětem dotčeného stavebního povolení je tzv. prioritní dopravní záměr. Dospěl přitom k závěru, že všechny zde stanovené podmínky stavební záměr splňuje a nelze

pokračování

tak uvažovat o tom, že by nezákonnost předmětných stanovisek mohla způsobit žalobcova námitka nemožnosti dotčené veřejnosti účastnit se nového projednání posuzování vlivů na životní prostředí.

[5] Krajský soud konečně neakceptoval ani návrh žalobce na předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie, neboť k tomu neshledal důvod. Uvedl také, že žalobce svůj návrh v zásadě odůvodňuje polemikou se závěry Ústavního soudu obsaženou v odlišném stanovisku soudce Ludvíka Davida a uzavřel, že se s touto polemikou neztotožňuje.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení a replika stěžovatele

II.1 Kasační stížnost

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že přezkoumatelně neodůvodnil, proč má na rozdíl od Krajského soudu v Plzni za to, že stěžovatel nemá právo namítat zákonnost závazného stanoviska hasičského záchranného sboru. Krajský soud v Plzni v rozsudcích ze dne 31. 12. 2015, č. j. 30 A 131/2015 - 130, ze dne 21. 12. 2016, č. j. 30 A 162/2016 - 131, ze dne 30. 9. 2015, č. j. 30 A 87/2015 - 141 a ze dne 22. 8. 2016, č. j. 30 A 92/2016 - 147, uznal stěžovatelovy námitky směřující proti absenci závazného stanoviska Úřadu pro civilní letectví, absenci důvodů k neprovedení přezkumu závazného stanoviska Úřadu pro civilní letectví, absenci závazného stanoviska Ministerstva obrany, atd. V replice k vyjádření žalovaného k žalobě výslovně reagoval na tvrzení, že mu nepřísluší namítat závazné stanovisko hasičů, přičemž upozornil, že rizika požárů se zájmů ochrany životního prostředí dotýkají, neboť mají významný vliv na stav ovzduší, resp. na intenzitu jeho znečištění. Krajský soud však na tuto argumentaci nijak nereagoval a námitkou nezákonnosti tohoto stanoviska, spočívající v absenci odůvodnění, se po věcné stránce nezabýval. Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že závazná stanoviska musela po formální stránce vždy odpovídat správním rozhodnutím a musela tedy obsahovat výrok, řádné odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Ministerstvo vnitra proto mělo závazné stanovisko zrušit.

[8] Stěžovatel se dále domnívá, že nezákonné je i stanovisko krajské hygienické stanice, neboť neobsahuje konkrétně stanovenou časovou podmínku, která investorovi uloží, že k měření hluku musí dojít nejpozději do tří let od zahájení automobilového provozu. Stěžovatel ve svém rozkladu navrhl, aby Ministerstvo zdravotnictví tuto podmínku do závazného stanoviska zakomponovalo. Ministerstvo zdravotnictví však závazné stanovisko krajské hygienické stanice potvrdilo. Krajský soud pak podle stěžovatele nesprávně uvedl, že v závazném stanovisku nelze ukládat délku zkušební provozu, zvláště tehdy pokud nebyl ve stavebním povolení podle § 115 odst. 2 stavebního zákona zkušební provoz uložen. Nesprávně také uvedl, že stavební úřad může zkušební provoz uložit podle § 124 stavebního zákona a že v tomto řízení bude stěžovatel moci jako účastník řízení vznášet své námitky. Žalobní námitka se totiž netýkala délky zkušební provozu, ale jen maximálního časového údaje, ve kterém bude investor povinen předložit měření intenzit hluku na zprovozněné dálnici. Krajská hygienická stanice je podle stěžovatele kompetentní ke stanovení tohoto časového rámce, jímž dojde k omezení doby na maximálně 3 roky od zprovoznění dálnice, v níž by mělo dojít k měření hluku z automobilového provozu. S ohledem na § 123 odst. 1 a § 124 odst. 2 stavebního zákona stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že by mohl být účastníkem řízení o povolení

zkušebního provozu a o povolení předčasného užívání stavby. I z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2015, č. j. 4 As 17/2016 - 44 vyplývá, že Ředitelství silnic a dálnic „účelově zneužívá institut zprovoznění dálnic (zde zkušebního provozu po skončení předčasného užívání JZ části SOKP) k líkenavému řešení nadlimitních intenzit hluku a k různým nedodělkům.“ Je proto podle stěžovatele vhodné, aby již ve stavebním řízení byl v závazném stanovisku krajské hygienické stanice uveden konkrétní maximální termín, ve kterém bude během zkušebního provozu provedeno měření intenzit hluku.

[9] Stěžovatel konečně namítá, že krajský soud nepřezkoumatelným způsobem odmítl předložit spor Soudnímu dvoru Evropské unie k posouzení souladu zákona č. 256/2016 Sb., kterým byl do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vložen § 23a. Jelikož neuspěl u Ústavního soudu, žádá Nejvyšší správní soud, aby v souladu s čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie zaslal Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o posouzení, zda je uvedený zákon v souladu s požadavky Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“).

II.2 Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný souhlasí se závěrem krajského soudu, že veřejný zájem na požární bezpečnosti se nedotýká zájmu na ochraně životního prostředí, který stěžovatel hájí. Stěžovatel proto podle žalovaného není oprávněn napadat jeho zákonnost. I přesto však nechal závazné stanovisko hasičského záchranného sboru v rámci řízení o rozkladu stěžovatele přezkoumat. Nadřízený správní orgán, Ministerstvo vnitra – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky, však důvod ke změně či zrušení neshledal, což i patřičně odůvodnil. Na základě stěžovatelových námitek pak obě stanoviska přezkoumal i generální ředitel Hasičského záchranného sboru České republiky, přičemž ani ten neshledal jejich nezákonnost či věcnou nesprávnost. Žalovaný dále poukázal na to, že v době vydání závazného stanoviska zákon nevyžadoval, aby obsahovalo odůvodnění a pokud na něj tedy mají být kladeny obdobné nároky jako na samotná správní rozhodnutí, pak je nutné zohlednit i § 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), podle kterého není třeba odůvodňovat ta rozhodnutí, jimž správní orgán všem účastníkům plně vyhoví. Tak tomu přitom bylo i v předložené věci. Krajský soud v Plzni, na jehož rozhodnutí stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval, vytknul Krajskému úřadu Jihočeského kraje to, že si na základě odvolání nevyžádal postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska Ministerstva obrany od ministra obrany, jelikož nebylo patrné, že by se toto stanovisko týkalo pouze zajišťování zájmů obrany státu a nemohlo mít přesah do vlivu záměru na životní prostředí. Žalovaný si však v posuzovaném případě vyžádal, na rozdíl od Krajského úřadu Jihočeského kraje, kromě stanoviska nadřízeného správního orgánu i stanovisko generálního ředitele Hasičského záchranného sboru. Žalovaný tedy považuje za rozhodné, že dotčené stanovisko bylo souhlasné a nestanovovalo žádné podmínky. Pokud by Nejvyšší správní soud obě rozhodnutí žalovaného zrušil jen z důvodu absence odůvodnění stanoviska hasičského záchranného sboru, bylo by podle žalovaného jeho rozhodnutí projevem přepjatého formalismu.

[11] K námitce nezákonnosti závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví žalovaný uvedl, že orgány na úseku ochrany veřejného zdraví jsou jistě schopny dostatečně odborně posoudit, zda jsou podmínky pro předmětnou stavbu z hlediska jimi hájeného veřejného zájmu nastaveny odpovídajícím způsobem. Závazné stanovení konkrétní délky zkušebního provozu nemůže být už ze své podstaty věcí orgánu ochrany veřejného zdraví a není tak ani předmětem stavebního povolení, v němž může stavební úřad uložit stavebníkovi podmínku provedení zkušebního provozu. O povolení zkušebního provozu stavby a jeho konkrétních podmínkách se rozhoduje teprve v rámci správního řízení vymezeného v § 124 stavebního zákona, v němž mohou dotčené

pokračování

správní orgány uplatnit svá závazná stanoviska. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který stěžovatel v této souvislosti odkazuje, není podle žalovaného přílehlavý. Týkal se rozhodnutí, kterým správní orgán povolil zkušební provoz stavby *Silniční okruh kolem Prahy- Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec*. Závěry tohoto rozsudku nelze podle žalovaného paušalizovat a přenášet i na stavební povolení. Navíc samotná skutečnost, že Ministerstvo zdravotnictví jako příslušný nadřízený orgán nevyhovělo požadavku stěžovatele na modifikaci podmínky uvedené pod bodem 30 písm. b) stavebního povolení, nemůže být důvodem nezákonnosti tohoto závazného stanoviska, resp. rozhodnutí žalovaného, které jej aprobovalo. Žalovaný však souhlasí se stěžovatelem v tom, že řízení podle § 123 a § 124 odst. 2 stavebního zákona jsou vedena bez účasti dotčené veřejnosti.

[12] K námitce ústavní konformity § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí žalovaný poukázal na výše uvedený nálezný Ústavního soudu, z něho vyplývá, že toto zákonné ustanovení je ústavně konformní. Žalovaný dále upozornil, že samotná směrnice EIA výslovně předpokládá, že lze ve výjimečných případech vyjmout určitý záměr z postupů posuzování stanovených touto směrnicí. Otázky, které stěžovatel pokládá k předložení Soudnímu dvoru Evropské unie, jsou s ohledem na jeho rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 Srl CILFIT bezpředmětné. Použití směrnice EIA je natolik jednoznačné, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky. Žalovaný tak má za to, že s ohledem na doktrínu *acte clair* není žádný důvod pro to, aby se Nejvyšší správní soud na Soudní dvůr Evropské unie v této věci obracel.

II.3 Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[13] Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla totožné argumenty, pro které považuje napadený rozsudek za zákonný, jako žalovaný. Osoba zúčastněná na řízení 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II.4 Replika stěžovatele

[14] Stěžovatel v replice k oběma vyjádřením uvedl, že pokud by platilo, že dotčené správní orgány mají *de facto* vždy pravdu, pak by bylo zbytečné, aby se veřejnost účastnila jakéhokoliv správního řízení. Dále uvedl, že analogie § 68 odst. 4 správního řádu není případná, neboť dotčená veřejnost se vydání závazného stanoviska neúčastní. Pro odůvodnění závazného stanoviska je tedy, jak potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018 - 102, irelevantní, zda dotčený správní orgán vydává souhlasné či nesouhlasné závazné stanovisko.

[15] Stěžovatel také znovu upozornil, že ve své žádosti o změnu podmínky závazného stanoviska krajské hygienické stanice nenavrhoval stanovení délky zkušebního provozu, ale určení, kdy má být měření intenzit hluku zahájeno.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlídnout z úřední povinnosti, přitom neshledal.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť tato vada brání věcnému přezkumu ostatních kasačních námitek a sama o sobě je proto bez dalšího důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Stěžovatel spatřuje tuto vadu v absenci důvodů, pro které má krajský soud za to, že veřejný zájem na požární bezpečnosti nijak nesouvisí s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí, který stěžovatel jako občanské sdružení založené za účelem ochrany přírody a krajiny hájí, a proto nemůže ve správním řízení namítat nezákonnost závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje.

[19] Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti této námítky vycházel z východisek, které vytyčil v rozsudku ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 - 80. Uvedl v něm že „[v]e správních řízeních, je úkolem těchto občanských sdružení hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Tento zájem však zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány jejich námitkami musí věcně zabývat. V územním řízení sice může každý účastník uplatnit jakékoliv námitky a správní orgán je povinen se s nimi vypořádat (§ 39 stavebního zákona), avšak rozsah přezkumu námitek účastníků řízení není neomezený a závisí nejen od jejich věcného obsahu, ale i od postavení každého konkrétního účastníka řízení. Námitky ekologického občanského sdružení je vždy nutno posuzovat právě s přihlídnutím k zájmům, které toto sdružení ve správním řízení hájí. Je-li sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovést, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisící. Takové občanské sdružení by se totiž z pozice ochránce přírody a krajiny dostávalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních. Hodnotí-li tedy správní orgány námitky ekologického občanského sdružení, musí se nejprve zabývat tím, zda se tyto týkají zájmů, které toto sdružení hájí a které lze podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny (srov. zejména ust. § 1 až § 3 citovaného zákona), případně pod jiný zákon, který rovněž občanským sdružením přiznává privilegované postavení (viz např. ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů). V této souvislosti je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále konstatoval, že námitky, které se netýkají zájmů, které má občanské sdružení ve správním řízení hájit, může správní orgán vypořádat pouze tak, že uvede, proč se netýkají chráněného zájmu. Zároveň však zdůraznil, že je „minimálním požadavkem na odůvodnění správního rozhodnutí, aby správní orgán uvedl, proč námitky účastníka řízení nelze považovat za související se zájmy, které jako občanské sdružení ve správním řízení hájí. Lze přitom rozlišovat námitky, které se evidentně ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny netýkají (v daném případě např. námitka týkající se zhoršení situace drobných živnostníků) a námitky, u nichž nelze jednoznačně vyloučit, že se ochrany přírody a krajiny týkají (v daném případě např. argumentace týkající se ochrany před povodněmi). V prvním případě lze akceptovat pouze stručné uvedení důvodů, proč se správní orgán námitkami věcně nezabýval, zatímco ve druhém případě je správní orgán povinen se jejich obsahem podrobněji zabývat a shledá-li je z hlediska zájmů na ochraně přírody a krajiny irrelevantními, musí tento závěr dostatečně odůvodnit.“

[20] Krajskému soudu lze tedy přisvědčit v tom, že stěžovatel jakožto spolek založený za účelem ochrany životního prostředí, může v předložené věci uplatňovat pouze ty námitky, které se týkají právě environmentální ochrany. Jeho závěr, že „[j]e zřejmé, že veřejný zájem na požární bezpečnosti se nikterak, netýká zájmu na ochraně životního prostředí, tedy netýká se zájmu, jehož ochrana je posláním žalobce“, je však třeba korigovat. Negativní vliv požárů na různé složky životního prostředí (zejména na ovzduší, ekosystémy či organismy) nelze bez dalšího předem vyloučit, a z tohoto hlediska je tak úvaha krajského soudu nedostatečně odůvodněná. Pouze tímto pochybením však krajský soud nemohl způsobit nezákonnost napadeného rozsudku, neboť přezkumný orgán, jak vyplývá z citované judikatury, je povinen zabývat se věcně

pokračování

jen takovou námitkou ekologického spolku, jež po obsahové stránce souvisí s ochranou životního prostředí. V předložené věci však stěžovatel v rámci rozkladového řízení napadl dotčené závazné stanovisko pouze z preventivních důvodů za účelem ověření jeho zákonnosti. Takto formulovaná námitka je však nepřijatelná, neboť stěžovatel v rámci svého postavení není oprávněn namítat jakoukoli nezákonnost posuzovaného záměru z hlediska požární bezpečnosti, ale pouze tu, která představuje hrozbu pro životní prostředí. Skutečnost, že žalovaný jeho návrhu vyhověl a nechal všechna závazná stanoviska přezkoumat nadřízenými správními orgány, přitom nemůže nepřijatelnost uplatněné námitky zhojit a lze proto uzavřít, že navzdory dílčímu pochybení je závěr krajského soudu o nepřijatelnosti námitky nezákonnosti dotčeného závazného stanoviska správný.

[21] Druhá kasační námitka je však důvodná. Jak Nejvyšší správní soud poukázal výše, úkolem ekologických sdružení, jakým je i stěžovatel, je hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, přičemž právě tento zájem zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány jejich námitkami musí věcně zabývat. Od těchto účastníků řízení se proto očekává, že svými námitkami budou hájit právě zájem na ochraně životního prostředí. Nemá-li však být účastenství těchto spolků ve správních řízeních pouze formální záležitostí, je třeba, aby správní orgány reagovaly na jejich relevantní námitky takovými pro věc významnými argumenty, které adekvátním způsobem vysvětlují, proč jsou uplatněné námitky nedůvodné.

[22] Krajská hygienická stanice Moravskoslezského kraje svůj souhlas s dopravní stavbou podmínila požadavkem, aby měření hluku bylo z hlediska jeho relevance provedeno až po stabilizaci intenzity průjezdnosti a tzv. usazení provozu ve zkušebním provozu. Stěžovatel ve svém rozkladu navrhl změnu formulace této podmínky tak, aby měření hluku bylo z hlediska jeho relevance provedeno nejdříve jeden rok a nejpozději do tří let po zprovoznění stavby ve zkušebním období. Tento svůj požadavek odůvodnil obavou, že podmínka formulovaná krajskou hygienickou stanicí je natolik neurčitá, že není zřejmé, kdy bude měření hluku provedeno. Svoji obavu přitom opřel o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2011, č. j. 10 A 149/2010 - 74, kterým bylo zrušeno stavební povolení na stavbu části silnice R4901 Hulín-Fryšták z důvodu nesplnění hlukových limitů, a také o článek zveřejněný na webu www.irozshlas.cz dne 6. 9. 2016 „*Hrozí zavření klíčových silnic. Protahujete zkušební provoz, vytýká ministerstvu soud*“ popisující opakované prodlužování zkušebního provozu dopravních staveb, v němž jsou dopravní stavby dlouhodobě provozovány, i když porušují hlukové limity. Z hlediska ochrany životního prostředí má takto odůvodněná obava své logické opodstatnění, a bylo proto namístě, aby Ministerstvo dopravy, resp. Ministerstvo zdravotnictví jako nadřízený správní orgán Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje vysvětlilo, proč není vznesený požadavek v dané věci realizovatelný.

[23] Ministerstvo dopravy se ztotožnilo s Ministerstvem zdravotnictví v tom, že podmínku měření hluku lze vázat pouze na stabilizaci dopravy, neboť dobu měření jednak výrazně zkracuje skutečnost, že k němu může dojít pouze v určitém ročním období a za vhodných klimatických podmínek, a jednak ji ovlivňují i místní podmínky související s rozvojem dopravních a průmyslových zón a jejich stávajícím či budoucím dopravním napojením. S ohledem na tyto důvody a rovněž s ohledem na místní a odborné znalosti proto podle správních orgánů nelze stanovit konkrétní lhůtu pro měření hluku tak, jak požaduje stěžovatel. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře poukázal na to, že závazné stanovisko bez ohledu na to, zda je souhlasné či zamítavé, musí vždy obsahovat řádné zdůvodnění, neboť účastníci správního řízení nemohou nijak zasahovat do procesu jeho vydávání. S okolnostmi, za kterých bylo vydáno, se proto mohou seznámit pouze z jeho obsahu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018 - 102). Důvody, které Ministerstvo zdravotnictví ve svém potvrzujícím stanovisku uvedlo, jsou však pouze obecné a nevypovídají nic o konkrétních místních

podmínkách a odborných předpokladech, pro které nelze v dané věci stěžovatelu požadavku vyhovět. Maximální délka tří let, již stěžovatel ve své námitce navrhoval, podle Nejvyššího správního soudu *a priori* nevylučuje realizovat měření hluku ve vhodném ročním období a za optimálních klimatických podmínek. Pokud jde o rozvoj dopravních a průmyslových staveb, ten jistě může mít vliv na intenzitu provozu a tedy i na intenzitu jeho hluku, a je tak z hlediska relevance hlukového měření důležité, aby nejdříve došlo ke stabilizaci provozu. Aby však takový důvod mohl mít dopad na projednávaný případ, musí z něj být zřejmé, o jaké konkrétní etapy výstavby, jež ovlivňují stabilizaci provozu v daném úseku, se jedná, aby bylo možné posoudit, zda od nich lze vůbec ve vzájemném spojení takový vliv očekávat. Pro posouzení důvodnosti této námítky proto podle Nejvyššího správního soudu není podstatné to, zda ze stavební dokumentace již nyní vyplývá překračování hlukových limitů z provozu dotčené dopravní stavby, ale pouze to, zda je vznesený požadavek na určení, kdy má být měření hluku nejpozději zahájeno, za daných okolností realizovatelný. Kasační soud tedy považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné, neboť bylo vydáno na základě nedostatečně odůvodněného závazného stanoviska krajské hygienické stanice a potvrzujícího stanoviska Ministerstva zdravotnictví. Na tomto závěru pak nic nemění ani skutečnost, že předmětné stavební povolení zkušební provoz podle § 115 odst. 2 stavebního zákona neukládá, neboť tohoto institutu se vznesená námitka netýkala. Krajský soud proto pochybil, pokud k důvodné námitce stěžovatele nezákonné rozhodnutí žalovaného nezrušil.

[24] Skutečnost, že krajský soud nevyhověl návrhu stěžovatele na předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice EIA se stručným odůvodněním, že k tomu důvody neshledal, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. I kdyby totiž předběžná otázka v řízení před krajským soudem vyvstala, nemá krajský soud s ohledem na čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinnost věc Soudnímu dvoru předložit. Krajský soud proto nemohl z tohoto důvodu zatížit své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[25] Důvody k předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie však neshledal ani Nejvyšší správní soud. Směrnice EIA v čl. 2 odst. 4 umožňuje členským státům ve výjimečných případech vyjmout určitý záměr z působnosti této směrnice, jestliže by uplatňování těchto ustanovení nepříznivě ovlivnilo účel záměru, pokud jsou splněny cíle této směrnice. V takovém případě pak směrnice EIA členským státům ukládá, aby a) zvážily, zda by nevyhovovala jiná forma posouzení; b) zpřístupnily dotčené veřejnosti informace získané jinými formami posouzení ve smyslu písm. a), informace vztahující se k tomuto rozhodnutí o vynětí a důvody, proč tato výjimka byla udělena, a c) uvědomily Komisi před vydáním povolení o důvodech tohoto vynětí a poskytly jí informace, které daly případně k dispozici vlastním státním příslušníkům.

[26] Uvedené podmínky přitom Česká republika splnila. V § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanovila mimořádný postup posuzování vlivů na životní prostředí a uložila Ministerstvu životního prostředí povinnost zveřejnit výsledek této formy posouzení včetně jeho podkladů na internetu. Informace o vynětí a jeho důvody obsahuje veřejně přístupná důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým byl § 23a vložen do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Česká republika informovala dopisem předsedy vlády ze dne 15. 6. 2016 Evropskou komisi o vynětí konkrétně určených prioritních záměrů z působnosti směrnice EIA s ubezpečením, že tyto záměry budou podléhat mimořádnému posouzení vlivů na životní prostředí, které bude respektovat požadavky směrnice EIA týkající se ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, účasti veřejnosti v navazujících řízeních a jejího přístupu k soudnímu přezkumu. Z obsahu soudního spisu rovněž vyplývá, že Evropská komise tuto informaci vzala dopisem

pokračování

jejího předsedy ze dne 27. 6. 2016 na vědomí. Jelikož směrnice EIA nevyžaduje pro vynětí určitého záměru z její působnosti udělení výjimky, je stěžovatelova argumentace poukazující na to, že Česká republika v této souvislosti žádnou výjimku od Evropské komise nezískala, irelevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že napadený rozsudek shledal z výše uvedených důvodů nezákonným, a proto postupoval podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. a rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož však již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení správního rozhodnutí, postupoval Nejvyšší správní soud i podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a spolu s napadeným rozsudkem zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.] a postupem podle § 149 odst. 8 správního řádu dá podnět Ministerstvu zdravotnictví k přezkumu závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje a potvrzujícího stanoviska Ministerstva zdravotnictví v intencích uvedených v bodu 24 tohoto rozsudku.

[28] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že, zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a spolu s ním i rozhodnutí žalovaného, rozhodne nejen o nákladech řízení o kasační stížnosti, ale i o nákladech řízení o žalobě.

[29] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů soudního řízení, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch jak v řízení o žalobě, tak i v řízení o kasační stížnosti a má proto právo na náhradu nákladů řízení.

[30] Stěžovatel zaplatil v řízení před krajským soudem soudní poplatek ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[31] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupený advokátkou. V řízení před krajským soudem jeho zástupkyně učinila čtyři úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepis a podání žaloby a sepis a podání replik ze dne 8. 1. 2019 a ze dne 9. 8. 2019 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem zástupkyně stěžovatele učinila jeden úkon právní služby, a to sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Odměnu za sepis a podání doplnění kasační stížnosti ze dne 10. 12. 2019 a za sepis a podání replik ze dne 13. 12. 2019 a ze dne 29. 9. 2020 stěžovateli Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť základ argumentace uvedené v těchto podáních byl totožný s argumentací, kterou stěžovatel uvedl již v kasační stížnosti. Stejně tak stěžovateli v řízení o kasační stížnosti nepřiznal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení, neboť zástupkyně zastupovala stěžovatele už v řízení před krajským soudem a s věcí tak již byla náležitě seznámena. Zástupkyně stěžovatele tedy učinila celkem pět úkonů právní služby. Za každý z nich jí přitom náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatele není plátkyní DPH, proto se přiznává odměna a náhrada hotových výdajů o tuto daň nenavšuje.

[32] Celková výše náhrady nákladů řízení sestávající ze soudních poplatků a odměny a náhrady hotových výdajů tedy činí částku 25 000 Kč a žalovaná je povinna ji zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na bankovní účet jeho zástupkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. února 2022

L. S.

JUDr. Jaroslav Vlašín v. r.
předseda senátu