



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Brno, Cejl 48/50, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 567/33, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha, Vršovická 1442/65, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 546/56, **II) Obec Moravský Písek**, se sídlem Moravský Písek, Velkomoravská 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2012, č. j. 860/560/12 29803/ENV/12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2014, č. j. 31 A 82/2012 - 113,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 5. 2014, č. j. 31 A 82/2012 - 113, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 23. 1. 2012, č. j. JMK 7534/2012, byla osobě zúčastněné na řízení I) povolena výjimka dle § 56 odst. 3 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně přírody“), ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, zařazených v kategorii ohrožených druhů, pro účely stavby - „Rychlostní silnice R 55, stavba 5509 Moravský Písek – Bzenec“ (dále také „zamýšlená stavba“). Výjimka se vztahovala k zásahu do přirozeného vývoje některých druhů hmyzu a dalších živočichů, žijících v prostoru zamýšlené stavby. Společně s danou výjimkou byly v rozhodnutí stanoveny podmínky (kompenzační opatření) sloužící k minimalizaci dopadů povoleného zásahu na životní prostředí. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce (dále

„stěžovatel“) odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 8. 2012, č. j. 860/560/12 29803/ENV/12 zamítnuto.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel správní žalobou, v níž namítal jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost. Konkrétně vznesl celou řadu námitek souvisejících s hodnocením vlivů stavby na životní prostředí (EIA ze dne 30. 6. 2006) a akcentoval nutnost zkoumat možná alternativní řešení. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s kompenzačním opatřením č. 10, které pokládal za nejasné a upozornil, že mu jeho formulace znemožňuje hájit zájmy veřejnosti dle § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Následně vznesl námitky proti formálním náležitostem prvoinstančního rozhodnutí a prvostupňovému správnímu orgánu vytkl, že řízení o výjimce nespojil s obdobným řízením u souvisejících staveb.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 21. 5. 2014, č. j. 31 A 82/2012 - 113, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Po podrobné rekapitulaci průběhu předchozích řízení a skutkového stavu se krajský soud zaměřil na jednotlivé žalobní body, přičemž konstatoval, že podstatou řízení o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody je zhodnocení, zda veřejný zájem převládá nad zájmem ochrany přírody či nikoliv. Námitky související s procesem EIA proto krajský soud označil za nepříhodné a upozornil, že stanovisko EIA není podmínkou pro udělení předmětné výjimky. Případné vady v řízení o posouzení vlivu zamýšlené stavby na životní prostředí nelze v dané věci namítat, neboť k jejich přezkoumání dochází až v rámci přezkumu případného územního a stavebního rozhodnutí, tedy v době, kdy dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob.

Krajský soud se následně zaměřil na provedené porovnání veřejného zájmu se zájmem na ochraně přírody. Konstatoval, že správní orgány vycházely z podkladů získaných ve správním řízení, tj. ze závazného stanoviska EIA ze dne 30. 6. 2006 (modifikovaného v roce 2010), odborných stanovisek mnoha subjektů a v rámci udělení výjimky porovnávaly všechna omezení i negativní vlivy na ochranu přírody. Negativní vlivy byly rovněž kompenzovány podmínkami, které prvoinstanční správní orgán stanovil pod body č. 1 – 13 rozhodnutí. Krajský soud dále poukázal na vyjádření osoby zúčastněné na řízení II), která s postupem správních orgánů souhlasila a popsala, jakým způsobem se na zmírnění negativních vlivů podílí.

V závěru krajský soud odmítl stěžovatelův odkaz na rozsudek ve věci plavebního kanálu Přelouč (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 25/2004 – 34), a za nedůvodnou označil i námitku o spojení věcí v případě souvisejících staveb. Nakonec proto konstatoval, že řízení proběhlo v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“) a výsledné rozhodnutí lze považovat za správné. Žaloba tedy byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), zamítnuta.

Kasační stížnost

Kasační stížností, doplněnou podáním ze dne 27. 8. 2014, napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasí

pokračování

především s posouzením žalobních námitek týkajících se neurčitosti kompenzačního opatření č. 10, které správní orgán v rozhodnutí stanovil.

K podstatě těchto námitek stěžovatel uvádí, že veškeré podrobnosti vztahující se k danému kompenzačnímu opatření měly být řešeny v rámci řízení o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody tak, aby mu byla zajištěna možnost hájit veřejný zájem ve smyslu § 70 odst. 1 tohoto zákona. Neurčitá formulace daného opatření přitom znamená, že jeho konkrétní realizace bude pod taktovkou investora. Z rozhodnutí tak mělo být zřejmé, kde se nachází vhodná plocha k realizaci opatření, jaké dřeviny a kolik kusů bude na daném místě vysázeno, kdy se tak stane a jak dlouho bude povinnost tento stav udržovat. Dle stěžovatele se však s takto nastolenými otázkami krajský soud nevypořádal, a není proto zřejmé, jak dospěl k závěru, že se jedná o námitky nedůvodné. Nepřezkoumatelnost rozsudku tvrdí stěžovatel i ve vztahu k žalobní námitce, že správní rozhodnutí neobsahuje seznam podkladů, na nichž bylo založeno.

Dále se stěžovatel věnuje důvodům, pro které považuje formulaci kompenzačního opatření č. 10 za chybnou. Opírá se přitom o názor vyslovený Městským soudem v Praze v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 25/2004 – 34, ve věci plavebního kanálu u Přelouče. Má za to, že pokud nebyly konkrétní způsoby realizace daného opatření specifikovány v průběhu řízení o výjimce, nebude mít žádnou možnost, aby se následně mohl ke konkrétním podmínkám vyjádřit a uplatnit tak své podklady a zkušenosti. Fakticky tak nebude mít možnost podílet se jako zástupce veřejnosti na ochraně přírody a krajiny. Situaci srovnává i s postupem při povolování kácení mimolesních dřevin, kde je správní orgán povinen o náhradní výsadbě rozhodnout zcela konkrétně a jednoznačně. V tomto ohledu odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011 – 100. Jednoznačnost kompenzačních opatření lze dle stěžovatele dovodit i z rozhodnutí ministra životního prostředí v případě stavby dálnice D 47 Lipník nad Bečvou – Bělotín, kde bylo přesně specifikováno, jaké druhy dřevin je nutné vysázet a další podrobnosti, k nimž se mohly zainteresované subjekty vyjádřit.

V dané věci však správní orgány postupovaly odlišně a krajský soud pochybil, když jejich postup aproboval. Z těchto důvodů namítá stěžovatel rovněž nezákonnost rozsudku a navrhuje jeho zrušení. Ze stejných důvodů navrhuje alternativně rovněž zrušení rozhodnutí žalovaného.

Vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatele

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 30. 9. 2014. Má za to, že kompenzační opatření č. 10 bylo s ohledem na fázi přípravy zamýšlené stavby dostatečně konkrétní a podrobné. Uvádí, že ve smyslu podmínky č. 11 plynoucí z prvoinstančního rozhodnutí bude povinností zpracovat daná kompenzační opatření do projektu organizace výstavby a rekultivace, což v podstatě znamená, že návrh náhradní výsadby se všemi podrobnostmi bude předmětem i dalších správních řízení. Těchto řízení se stěžovatel může účastnit a předkládat své návrhy. Ke zkrácení jeho práv plynoucích z § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny proto nedojde. Žalovaný dále odmítl analogii s rozsudky Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Ústí nad Labem, neboť na danou věc skutkově nedopadají. Nepřípadná je rovněž analogie s řízením o povolení kácení mimolesních dřevin. Řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody totiž probíhá v jiném režimu a navíc se

jedná o lesní pozemky. V závěru žalovaný odmítl srovnání s řízením ve věci dálnice D 47. V tehdy řešeném případě se jednalo o projednání změn rozestavěné stavby, jejíž posouzení již v rámci územních a stavebních řízení proběhlo. Žalovaný tedy navrhuje kasační stížnost zamítnout.

V replice k uvedenému vyjádření stěžovatel dodává, že v dalších navazujících řízení mohou správní orgány pouze ověřit, zda byly podmínky plynoucí z rozhodnutí o výjimce respektovány, nemohou ovšem ukládat podmínky další, popřípadě již uložené podmínky konkretizovat. Z žádného právního předpisu totiž tato pravomoc nevyplývá. Nad rámec předchozí argumentace stěžovatel doplňuje, že nepřesné kompenzační opatření znehodnocuje celkový účel řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody. Pokud správní orgán nemá dostatečně přesné podklady ke stanovení jednotlivých podmínek, nemůže ani posoudit, zda veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Posuzovanou kasační stížností je krajskému soudu především vytýkáno, že se nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s námitkou směřující k formulaci kompenzačního opatření č. 10, kterým prvoinstanční správní orgán zavázal investora k zajištění zpracování návrhu a následnou realizaci náhradní výsadby za odstraněné lesní porosty v prostoru dotčeného zamýšlenou stavbou. Nepřezkoumatelnost je dále vztažena k námitce tvrzeného neuvedení podkladů pro prvoinstanční správní rozhodnutí. Společně s nepřezkoumatelností [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] namítá stěžovatel i nezákonnost rozsudku, respektive chybné posouzení právní otázky [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] spočívající v tom, zda formulací předmětného opatření nedošlo k zásahu do jeho práva na ochranu přírody podle § 70 zákona o ochraně přírody, a zda je uvedené opatření stanoveno dostatečně účinným způsobem.

Z hlediska systematiky kasačního přezkumu je vhodné nejprve posoudit otázku nepřezkoumatelnosti. Pokud by byl totiž napadený rozsudek v namítaných otázkách skutečně nepřezkoumatelný, logicky by se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat jejich nesprávným posouzením.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, zveřejněný pod č. 589/2005 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz) není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1

pokračování

písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Podmínky přezkoumatelnosti posuzuje zdejší soud z hlediska objektivního, což znamená, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Musí se jednat o objektivní překážku, která skutečně znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85, dostupné na www.nssoud.cz). V daném případě obsahovala správní žaloba několik základních žalobních bodů, přičemž převážná část argumentace se týkala otázek spojených se stanoviskem EIA k zamýšlené stavbě (žalobní bod č. 1). Pod bodem č. 2 však žaloba obsahovala i poměrně rozsáhlou polemiku související s kompenzačním opatřením č. 10 a konečně pod bodem č. 3 argumentaci založenou na nedostatcích prvoinstančního správního rozhodnutí v otázce neuvedení seznamu podkladů tohoto rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud zjistil, že se krajský soud přezkoumatelným způsobem vypořádal s žalobním bodem č. 1, ale prakticky opomenul žalobní argumentaci pod bodem č. 2 a 3 správní žaloby. Ačkoli jsou v podrobné narativní části rozsudku oba žalobní body uvedeny a shrnuta je i relevantní úvaha správních orgánů, v samotném odůvodnění vlastních závěrů je již krajský soud dostatečným způsobem nerefletoval. Ve vztahu k opatřením, které slouží ke zmírnění negativních vlivů spojených s předmětnou výjimkou dle § 56 zákona o ochraně přírody, krajský soud jen obecně uvedl, že „[p]odmínkami 1 – 13 byly kompenzovány všechny negativní vlivy na ochranu přírody způsobené předmětnou stavbou“. Takové vyjádření zcela jistě nedává odpovědi na zcela konkrétní námitky, které stěžovatel v žalobním bodě č. 2 uvedl. Z takto formulovaného závěru soudu nelze zjistit základ jeho názoru na sporné kompenzační opatření č. 10. Zda a proč jej považuje za správně formulované, skutečně zajišťující kompenzaci negativních vlivů spojených se zamýšlenou stavbou a umožňující stěžovateli realizaci jeho práva na ochranu přírody. Ani neurčité konstatování, že žádné ze správních rozhodnutí netrpí vadami, a že byly posouzeny všechny potřebné skutečnosti, neodpovídá požadavkům přezkoumatelnosti, jak je vytyčil zdejší soud nebo Ústavní soud. Ten již několikrát zdůraznil, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování (viz např. nález sp. zn. III. ÚS 103/99 ze dne 3. 2. 2000 (N 17/17 SbNU 121), nález sp. zn. I. ÚS 60/01 ze dne 28. 8. 2001 (N 127/23 SbNU 227); dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Odkaz na názor zaujatý správním orgánem je ve správních rozsudcích pochopitelně možný, a v mnoha případech i žádoucí, ovšem vždy by mělo být z argumentace soudu zřejmé, proč se s uvedeným názorem ztotožňuje. Ve vztahu k žalobnímu bodu č. 2 však napadený rozsudek takovou úvahu neobsahuje.

Rovněž otázkou tvrzených chybějících podkladů pro prvoinstanční rozhodnutí se krajský soud zabýval jen zcela obecně. Jeho vyjádření, že správní řízení proběhlo v souladu se správním řádem, nelze v žádném případě považovat za dostatečné. Stěžovatel přitom uvedl, v čem přesně spatřuje porušení § 68 odst. 3 správního řádu, a proč se měl uvedenou námitkou žalovaný zabývat. Těmto jednotlivým námitkám však žádná argumentace krajského soudu neodpovídá. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že i v této části lze považovat důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za právem uplatněný.

Ze shora uvedených důvodů zdejší soud dospěl k závěru, že se krajský soud všemi řádně uplatněnými žalobními body nezabýval, čímž rozsudek zatížil vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je systém správního soudnictví založen na kasačním principu, nemohl se Nejvyšší správní soud věcně vyjádřit k námitkám nesprávného posouzení věci, neboť by tím chybějící úvahu krajského soudu nepřípustně nahrazoval. V žádném případě tak nelze předjímat, zda byla kompenzační opatření uložená v souladu se zákonem tak, aby byla účinná a zároveň stěžovateli umožnila realizaci práva na ochranu přírody, a zda neměl žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušit z důvodu chybějících náležitostí vyplývajících z § 68 odst. 3 správního řádu. V dalším řízení to totiž bude krajský soud, který bude povinen skutkovou i právní podstatu těchto otázek přezkoumatelným způsobem vyřešit. Z popsanych důvodů proto Nejvyšší správní soud, v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta první s. ř. s., rozsudek krajského soudu zrušil. K alternativně stěžovatelem navrženému zrušení rozhodnutí žalovaného nemohl Nejvyšší správní soud přistoupit, neboť věcnou správnost uvedeného rozhodnutí vůbec neposuzoval.

V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12 února 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu