



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Jitky Zavřelové v právní věci žalobců:
a) Frank Bold Society (dříve Ekologický právní servis), se sídlem Údolní 33, 602 00 Brno,
b) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem advokátní kanceláře Šikola a partneři, s. r. o., se sídlem Údolní 33, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, zastoupené JUDr. Vladimírem Kubátem, advokátem se sídlem Valentova 1734/5, 149 00 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2009, č. j. 6125/560/09 65315/ENV/09, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2013, č. j. 9 Ca 363/2009 - 162,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení k rukám jejich zástupce Mgr. Pavla Černého částku ve výši 13 455 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 6. 2009, č. j. 6125/560/09 65315/ENV/09, ke společně podanému odvolání žalobce a) a občanského sdružení Nebojsa výrokem A)

změnil rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny – Správy Chráněné krajinné oblasti Pálava (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 6. 2009, č. 26/2009, zn. 00711/PA/2009/AOPK, tak, že podle § 56 odst. 1 a odst. 3 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), se žadateli státní příspěvkové organizaci Ředitelství silnic a dálnic ČR v zájmu stavby rychlostní silnice R 52, konkrétně stavby R5206 Perná – státní hranice ČR/Rakousko, povoluje výjimka ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů stanovených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jejichž výskyt byl prokázán biologickým hodnocením vypracovaným ve smyslu § 67 téhož zákona Mgr. S. M. (Olomouc, červenec 2007), na lokalitách č. 1 – 15 (vymezených blíže v příloze č. 1 rozhodnutí žalovaného), a to konkrétně: I. ze zákazu sbírat, vykopávat a dopravovat nebo jinak rušit ve vývoji, poškozovat (měnit) biotop v rozhodnutí uvedených zvláště chráněných druhů rostlin, včetně jejich vývojových stádií, a to výhradně za dodržení v rozhodnutí uvedených podmínek a opatření; II. ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, zejména rušit v rozhodnutí uvedené zvláště chráněné druhy živočichů a poškozovat (měnit) jejich biotop a dále ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, zejména rušit, chytat v rozhodnutí vyjmenované zvláště chráněné druhy živočichů, včetně přemísťování jejich vývojových stádií a ze zákazu poškozovat jejich biotop, a to výhradně za podmínek a opatření uvedených v rozhodnutí. Výrokem B) žalovaný ve zbytku napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Výrokem C) žalovaný odvolání žalobce b) podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jako opožděné zamítl.

Žalobce a) a žalobce b) rozhodnutí žalovaného napadli samostatnými žalobami podanými u Městského soudu v Praze, přičemž oba navrhli, aby městský soud zrušil vedle rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Usnesením ze dne 11. 1. 2010, č. j. 9 Ca 363/2009 – 44, městský soud spojil obě věci ke společnému projednání. Rozsudkem ze dne ze dne 26. 4. 2013, č. j. 9 Ca 363/2009 - 162, městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud nejprve přisvědčil námitce žalobce b), podle níž bylo jeho odvolání podáno včas. K této otázce městský soud z obsahu správního spisu zjistil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci b) doručeno dne 29. 6. 2009, a tedy posledním dnem lhůty k podání odvolání byl den 14. 7. 2009. Toho dne podal žalobce b) odvolání, a to elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem. Doručení tohoto odvolání správní orgán I. stupně potvrdil automaticky odeslaným e-mailem. Jelikož lhůta pro podání odvolání byla žalobcem b) dodržena, dospěl městský soud k závěru, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro aplikaci § 92 odst. 1 správního řádu umožňujícího žalovanému zamítnout odvolání žalobce b) pro opožděnost. Jestliže tak žalovaný učinil, zatížil podle městského soudu své rozhodnutí vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. vadou spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Městský soud dále konstatoval, že na jeho závěru nemůže nic změnit ani tvrzení žalovaného, že námitky žalobce b) byly obsahově totožné s námitkami společného odvolání žalobce a) a dalšího občanského sdružení. Toto tvrzení žalovaného městský soud označil za nesprávné, neboť ačkoliv se obě odvolání v základních obecných důvodech nesouhlasu s rozhodnutím žalovaného shodují, v konkrétních důvodech se již liší.

pokračování

Městský soud shledal důvodnou i námitku žalobce a), podle níž vadný proces SEA a EIA působí nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud ve své úvaze vyšel z § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“) a z judikatury Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83, a rozsudku ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 – 38, www.nssoud.cz), z nichž plyne, že stanovisko EIA je závazným podkladem i pro rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stanovisko EIA vydané v dané věci pak městský soud označil za nezákonné, neboť nebylo vydáno v souladu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, a to proto, že v souladu s tímto zákonem neproběhl proces SEA, což potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210 a ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27, kterými byl zrušen jednak územní plán velkého územního celku Břeclavska a jednak územní plán obce Perná. Z důvodů nezákonnosti stanoviska EIA jakožto zásadního podkladu pro vydání rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy zrušil městský soud žalobou napadené rozhodnutí též pro nezákonnost, aniž by se zabýval dalšími námitkami žalobců.

II. Kasační stížnost

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V ní předně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost, kterou spatřuje především v jeho vnitřní rozpornosti. Městský soud na jedné straně konstatuje, že již základní podklad žalobou napadeného rozhodnutí (stanovisko EIA), nebyl pořízen v souladu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, což bylo důvodem pro zrušení i na jeho podkladě vydaného žalobou napadeného rozhodnutí. Na straně druhé však městský soud věc vrací stěžovateli k dalšímu řízení a zavazuje jej, aby se znovu zabýval námitkami žalobců uplatněnými v jejich odvolání, ačkoliv na jiném místě svého rozsudku tyto námitky považuje za předčasné. Městský soud přitom vůbec neuvádí, jak má být v dalším řízení postupováno ohledně nezákonného stanoviska EIA, respektive celého procesu SEA. Stěžovateli by tak pravděpodobně nezbylo nic jiného, než zrušit rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátit k dalšímu řízení, přičemž tento správní orgán by musel své řízení přerušit a vyčkat nového stanoviska SEA a poté EIA. Na podkladě těchto nových stanovisek by pak mohl správní orgán I. stupně pokračovat v řízení o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tímto postupem by se však stěžovatel nepochybně odchýlil od právního názoru městského soudu, podle něhož další řízení a rozhodnutí ve věci má proběhnout výhradně ve druhém stupni. Pokud by tento názor stěžovatel akceptoval a řízení přerušil on sám, porušil by zásadu dvojinstančnosti řízení, neboť k nově vydanému stanoviska EIA jakožto podkladu tohoto rozhodnutí by se účastníci mohli vyjádřit až v rámci odvolacího řízení.

Druhou námitkou stěžovatel namítá nesprávnou aplikaci příslušných právních předpisů a rozsudků Nejvyššího správního soudu, ve kterých bylo rozhodováno o věcně zcela odlišných případech, respektive v odlišných fázích správního řízení. Městský soud

totíž přejal některé závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363, www.nssoud.cz, který se však týká přezkumu rozhodnutí ve věci umístění stavby, tedy odlišného skutkového případu. Navíc Nejvyšší správní soud podle stěžovatele v tomto rozsudku závazný právní názor na otázku, zda nezákonný proces SEA automaticky znamená nezákonné stanovisko EIA, nezaujal. Stěžovatel je přesvědčen, že procesy SEA a EIA jsou v zásadě na sobě nezávislá odborná posouzení předloženého záměru nebo koncepce. Z platné právní úpravy a ani z logiky věci nevyplývá, že pochybení v procesu SEA implikuje pochybení v procesu EIA a tedy nezákonnost celého povolovacího řízení.

Stěžovatel také upozorňuje na rozsudek městského soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5 Ca 199/2009 - 96, ve kterém městský soud zaujal jiný (dle stěžovatele správný) právní názor na otázku vztahu stanoviska EIA k rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na tento rozsudek přitom stěžovatel opakovaně upozorňoval již v řízení o žalobě, avšak městský soud zaujal jiný právní názor, aniž by své rozhodnutí odchytil se odůvodnil. Takový postup stěžovatel považuje za vadný ve smyslu jiné vady řízení před soudem.

Poslední námitkou stěžovatel brojí proti závěrům městského soudu týkajících se výroku o zamítnutí odvolání žalobce b) pro opožděnost. Stěžovatel připouští, že včasnost odvolání žalobce b) neposoudil správně. Má však za to, že z hlediska podstaty věci bylo namístě, aby se městský soud, který vyjmenoval několik odvolacích námitek, které se údajně odlišovaly od námitek ostatních odvolatelů, zabýval i tím, zda tyto námitky žalobce b) byly v rozhodnutí skutečně opominuty a zda zmiňovaná procesní vada měla opravdu vliv na rozhodnutí z hlediska merita věci. Takové úvahy ale v rozsudku městského soudu chybí. Stěžovatel přitom důvodnost všech námitek žalobce b) posoudil, avšak neshledal předpoklady pro postup podle § 92 odst. 1 věty druhé správního řádu, o čemž žalobce b) informoval. Stěžovatel dále zdůvodňuje, že všechny námitky, které dle tvrzení městského soudu opomenul, vypořádal ve skutečnosti buď výslovně, nebo v rámci komplexního zhodnocení problematiky.

III. Vyjádření žalobců a osoby zúčastněné na řízení

Žalobci právní názor městského soudu k dalšímu postupu žalovaného považují za jednoznačný. Žalovaný by měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit a uložit mu, aby řízení přerušil do vydání nového stanoviska SEA pro Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje a nového stanoviska EIA. To je běžný postup v případech, kdy je rozhodnutí zrušeno pro vady podkladového stanoviska (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 53/2011 – 67, www.nssoud.cz). Žalobci jsou přesvědčeni, že za situace, kdy žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na územní plán velkého územního celku Břeclavsko jako na jeden ze základních podkladů, z něhož dovodil existenci veřejného zájmu na realizaci rychlostní silnice R52 a jeho výraznou převahu nad zájmem ochrany přírody a krajiny, postupoval městský soud správně, pokud při nepochybné existenci zásadních vad způsobujících nezákonnost tohoto územního plánu (na které žalobci poukazovali a které potvrdil Nejvyšší správní soud, který územní plán zrušil rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210,

pokračování

www.nssoud.cz) rozhodnutí žalovaného zrušil. Stejný následek nutně muselo vyvolat i nezákonné stanovisko EIA, které je podkladem pro veškerá navazující rozhodnutí o povolení záměru včetně rozhodnutí podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť i ze stanoviska EIA dovozoval žalovaný existenci a převahu veřejného zájmu na realizaci záměru rychlostní silnice R52 Pohořelice – stání hranice. Samotný závěr o převaze veřejného zájmu na realizaci záměru rychlostní silnice však žalobci považují za nezákonný, neboť ani v procesu SEA a ani v procesu EIA nebyla vypořádána otázka variant koridorů silničního spojení Brna a Vídně. Byť zákon vztah procesů neupravuje, tyto procesy na sebe navazují. Tato otázka však pro danou věc není otázkou primární. Argumentaci žalovaného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, www.nssoud.cz, považují žalobci za nepřiléhavou, neboť důvodem zrušení žalobou napadeného rozhodnutí nebyla skutečnost, že v řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyly posouzeny varianty silničního spojení Brna a Vídně, ale byla jím skutečnost, že z předmětných podkladů (ÚP VÚC Břeclavsko a stanoviska EIA) správní orgán I. stupně i žalovaný dovedli naplnění podmínek § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména převahu veřejného zájmu na realizaci stavby silnice R 5206 nad zájmy ochrany přírody a krajiny).

Žalobci dále nepovažují za problém, pokud se v dané věci městský soud neztotožnil se závěry vyslovenými v jiném jeho senátu, neboť žádný zákon krajským soudům neukládá respektovat právní názory jiných krajských soudů nebo jiných senátů téhož soudu.

Žalobci nesouhlasí s tím, že žalobce b) měl vědět o tom, že jeho odvolání je správním orgánem I. stupně považováno za opožděné a měl na tuto skutečnost upozornit. Odmítají též tvrzení žalovaného, že i přesto, že se odvoláním žalobce b) věcně nezabýval, neboť je mylně považoval za opožděné, vypořádal se v žalobou napadeném rozhodnutí se všemi odvolacími námitkami. O tom, že tomu tak nebylo, svědčí dle žalobců již to, že v rámci daného kasačního bodu žalovaný dodatečně vypořádává tři vybrané odvolací námitky. Ve skutečnosti však žalobce b) ve svém odvolání uplatnil 23 odvolacích námitek a jeho procesní právo na to, aby jeho tvrzení byla v odvolacím řízení posouzena, bylo porušeno, což nelze přejít s tím, že i při vypořádání těchto námitek by stejně k žádné změně odvoláním napadeného rozhodnutí nedošlo.

Závěrem žalobci odkazují na obsah kasační stížnosti podané proti rozsudku městského soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5 Ca 199/2009 – 96, ve věci povolení výjimky k zásahu do biotopů 10 ohrožených druhů organismů v trase silnice R5204 Pohořelice – Ivaň, a požadují, aby Nejvyšší správní soud přihlédl i k tam uvedeným argumentům proti závěrům žalovaného i městského soudu o převaze veřejného zájmu na výstavbě předmětných úseků silnice R52 nad zájmy ochrany přírody a krajiny.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů

od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není ve svém celku důvodná.

IV. A

Námítka nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nesrozumitelnost

Podstatou námítky v její první části je tvrzení o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost, kterou stěžovatel spatřuje ve vnitřní rozpornosti vyslovených názorů městského soudu, respektive v nejasném právním názoru ohledně dalšího postupu stěžovatele po zrušení jeho rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

Takové soudní rozhodnutí, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má tedy v dalším řízení postupovat, lze jistě považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Takovou vadou však rozsudek městského soudu zatížen není. Nutno předeslat, že v této fázi Nejvyšší správní soud nehodnotí správnost závěrů městského soudu, ale pouze srozumitelnost jejich vyjádření.

Městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dvou důvodů, pro vadné posouzení včasnosti odvolání žalobce b) a pro aplikaci nezákonného stanoviska EIA. První zrušovací důvod se tedy vztahuje k výroku C), zatímco druhý zrušovací důvod se týká výroku A) a B) rozhodnutí žalovaného. Jelikož městský soud poté, co samostatně podané žaloby žalobce a) a žalobce b) spojil ke společnému projednání, o žalobách rozhodoval jedním rozsudkem, zrušil rozhodnutí žalovaného logicky jako celek, aniž by ve výroku odlišoval, že ke zrušení výroku A) a B) dochází v návaznosti na žalobní námítky žalobce a) a ke zrušení výroku C) dochází v reakci na žalobní námítky žalobce b). Z odůvodnění rozsudku je však již toto rozlišení zřetelné, neboť zatímco městský soud své úvahy o zákonnosti výroku o zamítnutí odvolání žalobce b) pro opožděnost [výroku C)] odvíjí právě od námitek žalobce b), úvahy o zákonnosti rozhodnutí žalovaného ve věci samé [výrok A) a B)] odvíjí od žalobních námitek žalobce a). Tento postup je zcela konzistentní s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, www.nssoud.cz), podle níž v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání žalobce zamítnuto dle § 60 správního řádu z roku 1967 (nyní dle § 92 správního řádu) jako opožděné, se krajský soud zabývá pouze otázkou, zda bylo odvolání skutečně podáno opožděně, či nikoliv, tedy zda nebyl odvolatel zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Shledal-li v dané věci městský soud, že odvolání žalobce b) nebylo podáno opožděně, nezbylo mu, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátit k dalšímu řízení (k tomu další úvahy v bodě V. tohoto rozsudku).

pokračování

V dané věci v podstatě nepřicházel do úvahy postup podle § 78 odst. 3 s. ř. s., podle něhož zrušuje-li soud rozhodnutí, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které zrušovanému rozhodnutí předcházelo, neboť takový postup, který má směřovat k urychlení správního řízení navazujícího na rozhodnutí soudu, je zpravidla na místě tehdy, je-li zřejmé, že důvody nezákonnosti, pro které soud ruší rozhodnutí žalovaného, jsou dány i v případě rozhodnutí správního orgánu I. stupně. To však nebyl případ rozhodované věci, neboť ve vztahu k výroku C) rozhodnutí žalovaného soud rozhodoval toliko o otázce opožděnosti odvolání žalobce b), která žádnou přímou souvislost se zákonností rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemá. Proto i kdyby s ohledem na druhý zrušovací důvod [mířící do výroku A) a B) rozhodnutí žalovaného] bylo možno shledat důvod pro postup podle § 78 odst. 3 s. ř. s., nepřicházel by tento postup do úvahy již proto, že městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil jako celek, tedy včetně výroku C). Navíc nutno dodat, že postup podle § 78 odst. 3 s. ř. s. je vždy na uvážení soudu (arg. „podle okolností“).

Výrok městského soudu o tom, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, přitom nelze chápat jako jednoznačný pokyn k tomu, že další správní řízení lze vést pouze ve druhém stupni a že by snad žalovaný nebyl oprávněn rozhodnutí správního orgánu I. stupně sám zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Tato úvaha žalovaného je nesprávná, neboť po zrušení rozhodnutí se věc vrací do fáze odvolacího řízení a žalovaný, není-li soudem výslovně zavázán k určitému konkrétnímu procesnímu postupu, je zavázán pouze názorem na určitou právní otázku a je oprávněn využít všech postupů, které má k dispozici podle § 90 (případně § 92) správního řádu, respektive těch, které budou odpovídající závaznému právnímu názoru soudu. Jestliže v dané věci městský soud shledal nezákonnost rozhodnutí žalovaného z důvodu nezákonného stanoviska EIA, je logické, že tento důvod dopadá i na rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Toto byl právní názor, kterým byl žalovaný zavázán [vedle toho, že odvolání žalobce b) je včasné]. Tudíž v závěru rozsudku uvedený pokyn městského soudu, aby se žalovaný znovu zabýval odvoláními žalobců, je srozumitelným pokynem k tomu, aby žalovaný na podkladě věcného projednání všech podaných odvolání při zohlednění uvedeného právního názoru ohledně nezákonnosti stanoviska EIA posoudil zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v odvolacím řízení odpovídajícím způsobem rozhodl, tj. zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť i toto rozhodnutí je nezákonné, přičemž tato vada rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v odvolacím řízení neodstranitelná. Byť se tedy městský soud k dalšímu postupu žalovaného nevyjádřil takto konkrétně, z kontextu jeho rozhodnutí je jeho názor na postup žalovaného v dalším řízení zcela seznatelný a jeho rozsudek nelze označit na nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

IV. B

Námítka týkající se nezákonnosti stanoviska EIA

Touto námitkou stěžovatel brojí proti druhému zrušovacímu důvodu, jehož podstatou je úvaha o tom, že je-li nezákonný proces SEA, je nezákonné i stanovisko EIA a tedy i rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť stanovisko EIA je jeho závazným podkladem.

Městský soud ve stěžovatelem kritizované úvaze vyšel z § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a z judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že stanovisko EIA je závazným podkladem i pro rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto se zabýval zákonností tohoto stanoviska v intencích § 75 odst. 2 s. ř. s.

S městským soudem lze souhlasit v tom, že stanovisko EIA je v relevantním rozsahu podkladem pro rozhodování orgánu ochrany přírody a krajiny o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Již v rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud posuzoval otázku, zda stanovisko EIA má být využito a zohledněno pouze pro rozhodování v územním řízení či řízení o vydání stavebního povolení, nebo zda závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Dospěl zde k závěru, že *„stanovisko EIA musí být v posuzovaném případě závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a má být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení“*. Na tento rozsudek následně navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 – 38, www.nssoud.cz, který konstatoval, že závěry shora uvedeného a citovaného rozsudku *„je nutno vztáhnout i na rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 cit. zákona, neboť i toto rozhodnutí obdobně jako rozhodnutí podle § 12 či § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím konečným ve vztahu ke svému předmětu řízení, současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu (zde stavby rychlostní silnice). I řízení o výjimce podle § 56 tohoto zákona tedy musí být chápáno jako řízení navazující na proces EIA ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“*

Je tedy nepochybné, že stanovisko EIA je v rozsahu podmínek týkajících se ochrany zvláště chráněných druhů živočichů podkladem pro rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Možnosti jeho přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (prostřednictvím § 75 odst. 2 s. ř. s.) jsou však výrazně omezeny. Je tomu tak proto, že předmět řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je ve srovnání s širokou škálou složek životního prostředí, které jsou předmětem posuzování v procesu EIA (jsou posuzovány vlivy nejen na živočichy a rostliny, ale též na ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky), příliš úzký. Přezkum stanoviska EIA v rámci daného řízení by se tudíž mohl týkat pouze podmínek stanoviska EIA majících bezprostřední vztah k rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně procesního postupu vedoucího k vydání stanoviska EIA, v jehož důsledku byly takové podmínky dle žalobních tvrzení vadně formulovány. Z takto konkrétně formulovaných žalobních námitek však zrušovací důvod městského soudu nevycházel.

Již ve správním řízení a poté i v řízení před městským soudem žalobci požadovali, aby správní orgány v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumaly jiné varianty silničního spojení mezi Českou republikou a Rakouskem, konkrétně aby si vyžádaly biologické hodnocení celé trasy silnice R52 i celé trasy silnice R55 a následně

pokračování

vážily a porovnávaly negativní zásahy do biotopů chráněných živočichů a rostlin v obou těchto trasách. Toho však žalobci v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny dosáhnout nemohou. Stejně jako ve stavebním řízení, které navazuje na územní řízení, ani v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, které územnímu řízení předchází (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, www.nssoud.cz), není prostor pro zkoumání jiných variant trasy, neboť námitky ve vztahu k výsledkům procesu SEA lze uplatňovat v průběhu územního plánování, případně v návrhu na zrušení příslušné územně plánovací dokumentace, a námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA pak mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí. I tento závěr již v judikatuře Nejvyššího správního soudu zazněl, konkrétně v rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323, www.nssoud.cz, ve kterém se uvádí: „Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo 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 žalobce postupoval, uplatnil námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. Porovnáváním několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po jeho vydání, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je v první 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, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení a její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. se nelze vrátit k procesu EIA (SEA).“

Na posuzovanou věc lze přiměřeně vztáhnout rovněž závěry (byť vyslovené ve vztahu k § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny) rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 - 363, www.nssoud.cz, dle něhož „nemají žalobci pravdu v tom, že zhodnotit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., není možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice. Toto srovnávání se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje již jen s jednou variantou (resp. zde se dvěma variantami téhož koridoru), a na tom není nic závadného. (Stanovisko SEA by pochopitelně mělo být vydáno v souladu se zákonem, což zahrnuje i respektování práv veřejnosti, a výtku v tomto směru krajský soud dosud nevyvrátil). Ve fázi poměřování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejruznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla „předvýběrem“ z více variant)“.

S ohledem na shora uvedené druhý zrušovací důvod městského soudu, který se opírá o nezákonnost procesu SEA a z toho dovozenou i nezákonnost stanoviska EIA, nemůže obstát. K argumentaci městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze

dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, www.nssoud.cz, kterým byl zrušen Územní plán velkého územního celku Břeclavsko (dále jen „ÚP VÚC Břeclavsko“), Nejvyšší správní soud pro úplnost odkazuje na své závěry, které učinil v rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38, www.nssoud.cz, kterým zamítl kasační stížnost žalobce b) proti rozsudku městského soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5 Ca 199/2009 – 96, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ve věci výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny v jiném úseku téže trasy silnice R52. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: *„Stížní námitka zpochybňující rozhodnutí žalovaného i městského soudu s ohledem na zrušení ÚP VÚC Břeclavska tak není důvodná. V tomto smyslu lze jen nad rámec věci připomenout, co již uvedl městský soud, totiž že ÚP VÚC Břeclavska byl zrušen kvůli procesnímu pochybení a samotná existence zrušujícího rozsudku zdejšího soudu ještě neznámá, že při územním plánování byla zvolena „nevhodná“ trasa a že nemůže obstát jakýkoli dokument či správní akt, který s danou trasou R52 pracuje. Rovněž žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v souvislosti s R52 odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, který uvádí:*

„[695] Výběr zvolené varianty podle soudu ob stojí také z toho důvodu, že pozitiva varianty „Základní ŘSD“ zřetelně vyplývají také z tabulky obsažené na straně 53 odůvodnění ZÚR, v níž je pojednáno o kritériích a podmínkách pro hodnocení variant záměru. Výhodnost zvolené varianty vyplývá mj. z hodnocení kritérií „Poloha koridoru ve vztahu k rozvojové ose N-OS3 Vídeňské“ a „Minimalizace nežádoucí fragmentace krajiny“. Co se týče polohy koridoru, ve zvolené variantě „Základní ŘSD“ je dopravní koridor veden ve stopě stávající silnice I/52 a vytváří páteřní komunikační osu rozvojové a již existující urbanizační osy. Umožňuje dále dosažení synergického efektu především pro posílení socioekonomických podmínek dotčeného území. Oproti tomu varianta „Alternativní západní“ zásadním způsobem oslabuje významný potenciál rozvojové osy; způsobuje také vysoké riziko fragmentace krajiny. Naopak zvolená varianta respektuje stávající stopu již existující dopravní cesty. Podle soudu je tedy odůvodnění výběru varianty v ZÚR nutné interpretovat v kontextu s textovou částí tabulky na straně 53 odůvodnění ZÚR, z níž vyplývají další výhody zvolené varianty.

[696] Soud doplňuje, že odůvodnění výběru zvolené varianty na straně 54 odůvodnění ZÚR je naprosto dostačující, neboť konkrétní důvody a východiska výběru varianty vyplývají z dalších částí odůvodnění ZÚR, zejména z tabulky na straně 53, která zajišťuje lepší přehlednost o pozitivních a negativních stránkách posuzovaných variant. Na ZÚR a rovněž na text jejich odůvodnění je nutno nahlížet odlišnou optikou než na běžné správní rozhodnutí (tj. individuální správní akt určený především účastníkovi řízení). Je nezbytné vycházet z předpokladu, že ZÚR představují strategický dokument územního plánování, který není koncipován primárně pro laiky. V tomto směru tedy soud uzavírá, že výběr zmíněné varianty je zcela vyhovujícím způsobem odůvodněn; námitka je proto nedůvodná.“

Tato námitka stěžovatele je tedy důvodná.

IV. C

Námitka týkající se nevypořádání se s názorem jiného senátu městského soudu

pokračování

Ze soudního spisu, zejména z protokolů o jednání plyne, že stěžovatel se opakovaně dovolával závěrů uvedených v rozsudku městského soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5 Ca 199/2009 – 96, kterým byla zamítnuta žaloba žalobce b) proti rozhodnutí ve věci výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny v jiném úseku téže trasy silnice R52. Městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku na tuto obranu stěžovatele nereaguje a dřívější judikaturu jiného svého senátu, která mu v době jeho rozhodování byla známa, vůbec nezmiňuje a nevypovídá se s ní. To je situace nežádoucí, zejména za situace, kdy tento jiný senát výslovně řeší otázku, zda v řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se lze zabývat námitkami proti stanovisku EIA, přičemž dospívá k závěru, že nikoli a že tyto námitky mají své místo v územním řízení a tento svůj názor opírá mj. o judikaturu Nejvyššího správního soudu (konkrétně odkazuje na rozsudek ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363, a rozsudek ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, oba dostupné na www.nssoud.cz). Zabývá se přitom – byť v trochu jiné souvislosti – i vlivem zrušení ÚP VÚC Břeclavsko, k němuž došlo v mezidobí (po vydání žalobou napadeného rozhodnutí do doby rozhodování soudu), na rozhodování soudu ve věci udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž tuto skutečnost odmítá jako důvod ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí.

Obecně lze říci, že nereflexování prejudikatury jiného senátu téhož soudu by mohlo být jinou vadou řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak tato vada zpravidla sama o sobě nebude postačovat k tomu, aby jen z tohoto důvodu bylo přezkoumávané rozhodnutí zrušeno (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006 – 51, www.nssoud.cz). Půjde vždy spíše o důvod podpůrný, závislý na tom, zda výsledný přezkoumávaný závěr soudu bude věcně správný, či nikoli. Být v dané věci, jak Nejvyšší správní soud shora vyložil, městský soud ve vztahu k otázce týkající se nezákonnosti stanoviska EIA nedospěl ke správnému závěru, obstál jeho jiný zrušovací důvod, který ve výsledku musel vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí jako celku. Za takové situace nelze dospět k závěru, že by tato stížná námitka měla vést ke zrušení kasační stížností napadeného rozsudku. Takový postup by byl na újmu efektivitě poskytování soudní ochrany.

IV. D

Námitka týkající se opožděnosti odvolání žalobce b)

Ohledně samotné včasnosti odvolání žalobce b) není mezi stěžovatelem a žalobci sporu. Všichni se shodují v tom, že odvolání bylo podáno včas a výrok C) žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo toto odvolání podle § 92 správního řádu zamítnuto jako opožděné, je vadný. Shoda již nepanuje ohledně toho, zda tato skutečnost měla být důvodem zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Důvodem zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu může být podle § 78 odst. 1 s. ř. s. buď jeho zjištěná nezákonnost, kterou je nesprávné posouzení právní otázky hmotného či procesního práva správním orgánem, nebo zjištěné vady řízení, kterými je tradičně chápáno procesní pochybení správního orgánu v řízení předcházejícím vydání žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž v případě vady řízení je důvodem zrušení napadeného rozhodnutí pouze taková vada, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [k tomu srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Této úvahy o vlivu vady

řízení na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí se stěžovatel v dané věci domáhá, respektive vytýká městskému soudu, že se danou otázkou nezabýval. Stěžovatel však pomíjí, že chybné posouzení včasnosti odvolání a v důsledku toho zamítnutí včasné podané odvolání pro opožděnost postupem podle § 92 odst. 1 správního řádu je nezákonnou aplikací procesní normy, která má za následek zrušení takového rozhodnutí bez dalšího. Odvolatel totiž v takovém případě byl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a byl též zkrácen na možnosti brojit žalobou proti věcnému posouzení věci, neboť námitky tohoto typu mu v soudním řízení správním vůbec nepřísluší. Nutno dodat, že nesprávnou kvalifikaci provedl i městský soud, který namísto aby rozhodnutí stěžovatele v části, ve které bylo pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobce b) označil za nezákonné ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. a bez dalšího je zrušil, posoudil postup stěžovatele namísto ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako vadu řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a patrně tak stěžovatele tím navedl k dané stížní námitce. V tomto směru je tedy třeba závěr městského soudu korigovat. Za tohoto stavu je bezpředmětné zabývat se otázkou, zda stěžovatel v rámci vypořádání námitek žalobce a) zodpověděl též všechny odvolací námitky žalobce b), které městský soud identifikoval jako námitky, ve kterých se společné odvolání žalobce a) a dalšího občanského sdružení a žalobce b) liší. I kdyby totiž tomu tak bylo, nemohlo by to na shora uvedeném závěru o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného nic změnit.

Pokud se stěžovatel brání tím, že důvodnost námitek žalobce b) posoudil postupem podle § 92 odst. 1 věty druhé a třetí správního řádu a výsledek svých úvah žalobci b) sdělil dopisem ze dne 15. 10. 2009, je třeba uvést, že takový postup nemůže nahradit vydání rozhodnutí ve věci samé, již proto, že proti tomuto sdělení žalovaného není přípustná žaloba. K tomu lze odkázat na i za nové právní úpravy aplikovatelné závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaném pod č. 287/2004 Sb. NSS, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval totožnou otázkou na půdorysu zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 1967“) a uvedl: *„S ohledem na vazbu ustanovení § 60 a § 65 správního řádu (pozn. soudu: z roku 1967) se soud v první řadě zabýval otázkou charakteru podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení a to v případech, kdy tento podnět nebyl shledán důvodným. Jak již bylo opakovaně uvedeno v konstantní judikatuře, tento podnět je prostředkem tzv. dozorčího práva. Na výkon tohoto dozorčího práva a užití jeho prostředků ve smyslu ustanovení § 65 správního řádu (pozn. soudu: z roku 1967) nemají účastníci řízení právní nárok. Odložením podnětu jako nedůvodného a tedy nezrušením rozhodnutí, proti kterému podnět směřuje, nezasahuje dozorčí úřad nijak do sféry subjektivních práv účastníka řízení, ta zůstávají takovýmto negativním výsledkem přezkumu naprosto nedotčena. Správní akt, kterým je výsledek takového přezkumu sdělen účastníkovi řízení, nelze napadnout správní žalobou. Charakter výkonu dozorčího práva má i závěr správního orgánu, že neshledal důvody pro zrušení či změnu rozhodnutí napadeného opožděným odvoláním [§ 60 správního řádu (pozn. soudu: z roku 1967). Ani na výkon tohoto práva nemají účastníci správního řízení právní nárok, a nelze dovodit, že by tím, že nebyl shledán důvod k postupu podle ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu (pozn. soudu: z roku 1967), byl příslušný účastník řízení na svých právech zkrácen.“*

pokračování

Neobstojí ani tvrzení stěžovatele vytýkající žalobci b), že správnímu orgánu I. stupně v návaznosti na výzvu ze dne 23. 7. 2009 podle § 86 odst. 2 správního řádu, v níž bylo údajně uvedeno, že v rámci odvolacího řízení bude posuzováno společné odvolání žalobce a), b) a dalšího občanského sdružení, ve stanovené pětidenní lhůtě nesdělil (ač k tomu údajně byl vyzván), že své odvolání zaslal také samostatně dne 14. 7. 2009 elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem. Předně nutno uvést, že stěžovatel obsah uvedené výzvy neinterpretuje správně. V této výzvě správní orgán I. stupně všem potenciálním odvolatelům sděluje, že mu dne 15. 7. 2009 bylo doručeno společné odvolání žalobce a) a dalšího občanského sdružení a dne 16. 7. 2009 odvolání žalobce b). O žádném společném odvolání žalobce a), b) a dalšího občanského sdružení (takové odvolání ostatně ani nikdy nebylo podáno) se tu nehovoří. Všichni potenciální odvolatelé jsou pak vyzýváni, aby se vyjádřili k obsahu odvolání, tedy nikoli k tomu, aby ti, kteří odvolání podali [či snad konkrétně žalobce b)], upřesňovali okolnosti a datum podání svého odvolání.

Podle § 86 odst. 2 věty první správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Smyslem tohoto institutu je, aby všichni účastníci řízení (bez ohledu na to, zda sami také odvolání podali či nikoli) byli seznámeni se všemi podanými odvoláními a aby se k jejich obsahu mohli vyjádřit. Tato vyjádření jsou vedle samotných odvolání následně podkladem pro další postup správního orgánu I. stupně, který na jejich základě může doplnit řízení ještě před předložením věci odvolacímu orgánu. Primárním smyslem této výzvy naopak není zpřesňování okolností, za kterých bylo odvolání podáno. O tom svědčí i věta třetí uvedeného ustanovení, podle níž se ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřipustné. Tedy v případě, že správní orgán považuje podané odvolání za opožděné, uvedenou výzvu se stejnopisem odvolání žádnému z účastníků řízení nezasílá a tedy nikdo z účastníků a ani odvolatel nemá možnost se k otázce (sporné) včasnosti podaného odvolání vyjádřit. Nelze tudíž dovozovat, že by snad v případě, jako je ten nyní posuzovaný, kdy bylo postupem podle § 86 odst. 2 věta první správního řádu k vyjádření zasláno jak odvolání žalobce a) a dalšího občanského sdružení, tak i odvolání žalobce b), které správní orgán I. stupně považoval za opožděné, bylo povinností žalobce b) upozornit správní orgán na vadu v jeho úsudku o včasnosti odvolání vyjádřenou ve výzvě pouze datem doručení odvolání (které navíc pro posuzování včasnosti odvolání není podstatné, neboť relevantní je datum jeho předání poštovní přepravou). Této skutečnosti si totiž žalobce b) vůbec nemusel povšimnout, resp. mohl ji s ohledem na právní úpravu, podle níž se opožděně podané odvolání účastníkům řízení nezasílá, považovat za chybu v psaní. Ani této obraně stěžovatele snažící se na žalobce b) částečně přenést odpovědnost za nezákonné posouzení včasnosti jeho odvolání nelze přisvědčit.

Tato námitka stěžovatele tudíž není důvodná.

V. Celkové hodnocení kasační stížnosti a náklady řízení

Byť Nejvyšší správní soud shledal důvodnou stěžovatelovu námitku směřující proti jednomu zrušovacímu důvodu, jehož podstatou byla nesprávná úvaha městského soudu o tom, že je-li nezákonný proces SEA, je nezákonné i stanovisko EIA a tedy i rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, dospěl k závěru, že není namístě kasační stížností napadený rozsudek zrušit a věc městskému soudu vrátit k dalšímu řízení. V této své úvaze vychází Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS. podle něhož zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), neboť výrok zrušujícího rozsudku krajského soudu nelze v plné míře spojit s jiným odůvodněním. Vedle toho však rozšířený senát připustil, že *„[j]sou však i případy, kdy je zrušující rozsudek opřen o více důvodů a Nejvyšší správní soud shledá, že některý z nich ob stojí a jiný nikoliv. Zde je třeba vážit míru opory výroku v odůvodnění a lze akceptovat, pokud důvody ob stojí v podstatné, převažující, míře. V takové situaci Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí.“*

V dané věci je nepochybné, že výrok C) žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jako opožděně podané odvolání žalobce b), nemůže obstát a musí být zrušen. Tím bude znovu otevřeno odvolací řízení, které bylo vedeno jako společné odvolací řízení. S tímto stavem je však neslučitelné, aby zůstaly nezrušeny také výroky A) a B), kterými bylo z části změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a ve zbytku bylo toto rozhodnutí potvrzeno. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že s ohledem na nezákonnost výroku C) žalobou napadeného rozhodnutí je třeba zrušit i jeho výroky A) a B), tedy celé rozhodnutí žalovaného, tak jak to učinil městský soud, byť nejde o výroky podmiňující se v pravém slova smyslu. Jejich vzájemná souvislost je však dána tím, že ve věci bylo vedeno společné odvolací řízení. Jelikož se odvolání žalobce b) se společným odvoláním žalobce a) a dalšího občanského sdružení zcela neshodují, není vyloučeno (aniž by tímto byl výsledek odvolacího řízení jakkoli předjímám), že v návaznosti na věcné projednání odvolání žalobce b) nebude možné dospět k totožnému závěru, jaký byl učiněn v návaznosti na věcné projednání společného odvolání žalobce a) a dalšího občanského sdružení. V takovém případě by při zachování výroku A) a B) žalobou napadeného rozhodnutí vznikla složitá procesní situace, a proto Nejvyšší správní soud dospěl ke shora uvedenému závěru.

První zrušovací důvod městského soudu tudíž ob stojí (pouze s dílčí korekcí týkající se právní kvalifikace, jak již bylo dříve uvedeno) a tento zrušovací důvod je důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí v celém rozsahu, přičemž tento závěr nemůže být pro žádného z účastníků překvapující. Právní názor městského soudu pak platí v tom rozsahu, že v dalším řízení se bude žalovaný zabývat znovu odvoláními žalobců a rozhodne o nich, aniž by však přitom byl žalovaný vázán závěry městského soudu na otázku vlivu nezákonného procesu SEA, potažmo stanoviska EIA na rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy pro žalovaného je závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

pokračování

Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci a) a b) měli ve věci úspěch, a proto jim Nejvyšší správní soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v částce, která činí 13 455 Kč. Tuto částku tvoří dva úkony právní služby pro každého z žalobců po 2480 Kč, tedy celkem čtyři takové úkony [převzetí a příprava zastoupení, jedno písemné podání soudu (vyjádření ke kasační stížnosti) – § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d), a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění novely č. 486/2012 Sb.] a dále čtyři paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2335 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku. Osoba zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí náklady vznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 20. února 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu