



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Brno, Cejl 48/50, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 33, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, za účasti osob zúčastněných 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2015, č. j. 31 A 82/2012 - 148,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení ad I) a II) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2012, č. j. 860/560/12 29803/ENV/12, žalovaný zamítl odvolání žalobce (dále „stěžovatel“) podané proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 1. 2012, č. j. JMK 7534/2012, sp. zn. S-JMK 19663/2009 OŽP/Kuč, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla osobě zúčastněné na řízení ad I) udělena výjimka ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů zařazených v kategorii ohrožených druhů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně

přírody a krajiny (dále „zákon o ochraně přírody“), a to pro účely stavby „*Rychlostní silnice R55, stavba 5509 Moravský Písek – Bzenec*“ v k. ú. Moravský Písek a Bzenec.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), který ve věci poprvé rozhodl rozsudkem ze dne 21. 5. 2014, č. j. 31 A 82/2012 – 113, tak, že žalobu zamítl. Tento rozsudek byl však zrušen ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 140/2014 – 52, podle § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) pro nepřezkoumatelnost. Krajský soud ve věci rozhodl po zrušení předchozího rozsudku Nejvyšším správním soudem znovu tak, že žalobu zamítl rozsudkem ze dne 10. 9. 2015, č. j. 31 A 82/2012 – 148, který stěžovatel nyní napadá kasační stížností.

Krajský soud přiznal žalobci nejen aktivní procesní legitimaci, ale na základě závěrů Ústavního soudu vyslovených v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 302, též aktivní věcnou legitimaci. Zabýval se tak i námitkami žalobce, které měly hmotněprávní charakter.

Krajský soud shledal nedůvodnými obsahové námitky stěžovatele, mířící proti stanovisku EIA, neboť dospěl k závěru, že toto stanovisko může být přezkoumáváno až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je podkladem. Tímto rozhodnutím je v projednávané věci až územní rozhodnutí, nikoliv výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody.

Soud se zabýval též námitkou stěžovatele směřující proti podmínce č. 10 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterou byly stanoveny podmínky pro realizaci náhradní výsadby za odstraněné lesní porosty v prostoru Hrubého háje. Konstatoval, že uvedenou podmínku je třeba vykládat společně s ostatními stanovenými podmínkami, zejména podmínkou č. 11 a 13. Zdůraznil, že ornitologický posudek K. P. doporučuje odklon trasy komunikace od Hrubého háje pouze v případě, že to dovolí technické podmínky. Žalovaný přitom uvedl, proč technické podmínky nedovolují vedení trasy jinudy, než přes Hrubý háj. Z tohoto odborného vyjádření vycházel správní orgán I. stupně při stanovení podmínek pro povolení výjimky. Krajský soud uvedl, že podmínka č. 10 není v rozporu s ostatními podmínkami stanovenými rozhodnutím o výjimce. Je také zcela konkrétní, dostatečná a vymahatelná. Podle podmínky 13 totiž musí být splněna před uvedením stavby do provozu, čímž je zajištěna její vymahatelnost i včasnost splnění. Podmínka č. 10 též bude precizována v rámci navazujících řízení (územní řízení, stavební řízení) a existuje též možnost soudní ochrany proti kolaudačnímu souhlasu. Ve všech těchto řízeních může stěžovatel namítat případné nesplnění uvedené podmínky.

K určitosti podmínky č. 10 krajský soud uvedl, že po žalovaném (a ostatně ani po investorovi stavby) není v této fázi řízení možno požadovat její větší precizaci, neboť ještě nejsou připraveny a schváleny následné dokumenty (realizační dokumentace stavby, projekt organizace výstavby či projekt rekultivace). Podmínku tedy zatím nelze stanovit zcela konkrétně, například s uvedením přesných lokalit, kde bude náhradní výsadba realizována. Odkaz stěžovatele na řízení o výjimce, týkající se stavby plavebního kanálu Přelouč II na Labi a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2.

2006, č. j. 7 Ca 25/2004 – 34, krajský soud v posuzované věci odmítl jako nepřipadný s tím, že se jednalo o zcela odlišnou procesní situaci, ve které ministr, jako odvolací správní orgán, změnil prvostupňové rozhodnutí o neudělení výjimky v opak (tedy výjimku udělil). Žalobce tehdy mohl úspěšně namítat, že neměl možnost seznámit se včas s použitou dokumentací a s nastavenými podmínkami před rozhodnutím ministra o odolání. K takové procesní situaci v projednávané věci nedošlo. Naopak rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalovaným potvrzeno a stěžovatel tak měl jednoznačně možnost se seznámit s použitou dokumentací i se stanovenými podmínkami před odvolacím řízením.

Krajský soud rovněž shledal nedůvodným žalobní bod, v němž stěžovatel namítal, že v odůvodnění rozhodnutí nejsou uvedeny podklady, jež byly použity, a není připojen ani jejich seznam, a dále že nebylo odůvodněno, proč byly použity tyto podklady a nikoliv podklady stěžovatele. Přehlednou a logickou argumentaci v tomto směru uvedl v bodech [88] až [94] napadeného rozsudku.

Jako nedůvodný byl krajský soudem vyhodnocen též poslední žalobní bod, podle něhož nebyl správním orgánem I. stupně respektován závazný právní názor žalovaného o spojení řízení o výjimce pro úseky R5509, R5510 a R5511. Důvody uvedl v bodech [95] až [97] rozsudku.

Kasační stížností stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel nejprve shrnul stav věci a poté argumentaci kasační stížnosti omezil na nesouhlas se závěry krajského soudu ohledně způsobu formulace podmínky č. 10, stanovené rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Podle stěžovatele krajský soud neposoudil jeho žalobní argumentaci týkající se uvedené podmínky správně, neboť se zčásti zabývá zcela jinými námitkami, než které uvedl stěžovatel v žalobě a ve svých replikách a často jen paušálně přebírá argumentaci žalovaného.

Stěžovatel uvádí, že K. P. logicky ve svém posudku navrhl odklon trasy silnice R 5509 od Hrubého háje, aby tento les nebyl stavbou zlikvidován. Stěžovatel ve svém odvolání ze dne 11. 2. 2012 jako jiný způsob realizace kompenzačního opatření navrhl, aby zahluobená silnice v tomto úseku byla po celé délce 1 km zakryta, takže les by se mohl z části nad silnicí obnovit. Tento námět však žalovaný zamítl s tvrzením, že silnice zůstane otevřená a že podmínka č. 10 o náhradní výsadbě postačuje.

Podle názoru stěžovatele ani znění podmínek č. 11 a 13 nijak neodstraňuje stěžovatelem namítané vady formulace podmínky č. 10, která neposkytuje odpověď na zásadní otázky, a to zda vůbec existují nějaké vhodné náhradní lokality v okolí zásahu, a pokud ano, v jaké vzdálenosti, kolik jich je, kolik dřevin se bude v těchto lokalitách sázet, jaké druhy, na jak dlouho bude žadateli uložena péče o tyto dřeviny a jaké požadavky na péči o náhradní výsadbu bude muset splnit, aby byla kompenzace efektivní. Z formulace podmínky č. 10 je zřejmé, že se tyto zásadní otázky budou řešit až následně, bez účasti stěžovatele, ačkoliv účelem řízení o výjimce je doložit, že navržená kompenzační opatření jsou reálná a přispějí k doložení, že populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu.

Podle stěžovatele rovněž není jasné časové hledisko podmínky č. 10 a nejsou jasné ani parametry její realizace. To podle stěžovatele svědčí o tom, že správní orgán neměl k dispozici dostatek podkladů k posouzení otázky, zda a za jakých podmínek převažuje jiný veřejný zájem nad veřejným zájmem na ochraně přírody. Tím je dána nezákonnost správního rozhodnutí.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí s názorem krajského soudu, že formulace podmínky č. 10 odpovídá přípravné fázi stavby. Ohledně tohoto hodnocení krajského soudu stěžovatel odkazuje na rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 9. 2. 2010, č. j. 365/M/10 6944/ENV/10, o změně výjimky pro dálnici D 4704 Lipník nad Bečvou – Běloutín, kde byla uložena kompenzační opatření s tím, že byla uložena výsadba v území nového biokoridoru, který je označen v příloze rozhodnutí podle parcelních čísel, je stanoven termín výsadby, je uloženo, že investor musí při výsadbě postupovat podle plánu opatření k zajištění migrace živočichů, k němuž se stěžovatel a ostatní účastníci mohli vyjádřit. V plánu je mimo jiné stanoveno, které druh dřevin mají být vysázeny a jak o ně má být pečováno. Citované správní rozhodnutí stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu předložil již v souvislosti se svou první kasační stížností.

Stěžovatel též dovozuje analogii posuzované věci s právní úpravou řízení o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, podle § 8 a 9 zákona o ochraně přírody. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011 - 100, a na rozhodnutí ohledně kácení mimolesních dřevin, vydané Magistrátem města Frýdek – Místek ze dne 20. 7. 2015, č. j. MMFM 87649/2015, při výstavbě silnice R48 kolem Frýdku - Místku.

Dále stěžovatel tvrdí, že nebude mít možnost v navazujících fázích řízení participovat při konkretizaci podmínky č. 10. Sice se může účastnit územního a stavebního řízení, ale s námitkou o doložení důkazů o plnění podmínky č. 10 neuspěje s ohledem na účel těchto řízení. Žádný projekt o plnění podmínky č. 10 totiž není podkladem uvedených řízení. Stěžovatel navíc nemůže být podle zákona účastníkem kolaudačního řízení. Dle stěžovatele nemohou být podmínky rozhodnutí o výjimce dále upřesňovány nebo měněny nad rámec předmětu územního a stavebního řízení.

Stěžovatel namítá, že na věc dopadá právní názor vyjádřený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 25/2004 – 34. Odkaz na tento rozsudek tak krajský soud nesprávně odmítl jako nepřípadný. Stěžovatel zdůrazňuje, že měl na mysli závěry městského soudu uvedené v citovaném rozsudku k námitce žalobce ohledně stanovení náhradních biotopů a jejich velikosti. Podle těchto závěrů by podmínky stanovené spolu s udělením výjimky měly být splněny ke dni rozhodování o výjimce, respektive by měly být obsahem záměru, ke kterému mají účastníci právo se vyjádřit. Městský soud též uvedl, že jiným způsobem se totiž účastníci řízení o výjimce nemohou k eliminačnímu opatření vyjádřit, než v rámci tohoto řízení, neboť výběr ploch má za cíl uchovat biodiverzitu vytipovaných zvláště chráněných druhů živočichů. Dle stěžovatele jsou uvedené závěry Městského soudu v Praze relevantní pro nynější spor. To dokládá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40, který na citovaný rozsudek Městského soudu odkázal.

Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu napadený kasační stížností a eventuálně též rozhodnutí žalovaného, i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především namítl, že se na věc vztahuje zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále „zákon č. 416/2009 Sb.“), podle něhož se na podání kasační stížnosti vztahuje zkrácená lhůta (§ 2 odst. 5 tohoto zákona). Taktéž na podání žaloby se vztahovala podle tohoto zákona zkrácená lhůta. Tyto lhůty stěžovatel nedodržel, proto by dle názoru žalovaného měla být kasační stížnost odmítnuta.

Dále žalovaný uvedl, že není důvod, proč by v dané fázi řízení musela být podmínka č. 10 konkretizována více než jiné podmínky rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jako je kupříkladu podmínka č. 8, požadující lokalizaci stavebních dvorů, skládky materiálu či zeminy, přístupové cesty ke stavbě a další objekty související s výstavbou komunikace. K argumentaci rozhodnutím o výjimce pro dálnici D 4704 Lipník nad Bečvou – Bělouhůvka žalovaný uvedl, že věc byla projednávána ve fázi realizace této komunikace, dokumentace tedy již byla konkrétnější než v posuzované věci. K argumentaci stěžovatele rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 25/2004 – 34, odkázal žalovaný na specifickou procesní situaci, kvůli níž vyhodnotil odkaz stěžovatele na toto rozhodnutí jako nepřipadný již krajský soud.

K rozhodnutí týkající se výstavby R48, jež citoval stěžovatel s ohledem na jím tvrzenou analogii mezi konkretizací podmínky č. 10 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a povolením ke kácení mimolesních dřevin, žalovaný uvedl, že citovaná povolení byla vydána v jiné fázi přípravy a realizace stavby silnic. Povolení ke kácení byla vydána ve výrazně pokročilejší fázi, navíc šlo o mimolesní dřeviny.

Ohledně odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40, žalovaný uvedl, že jeho závěry na posuzovanou věc nedopadají, neboť v posuzované věci se jedná o jinou míru ochrany předmětných chráněných druhů. V případě uvedeného rozsudku se jednalo o jeden silně ohrožený druh rostliny a 39 kriticky ohrožených druhů a rodů živočichů, čemuž odpovídá vysoká míra ochrany. V nyní posuzované věci se jedná o zvláště chráněné živočichy v rozsahu celkem 13 druhů. Nižší míře ochrany odpovídá i nižší míra konkrétnosti podmínek rozhodnutí o výjimce. Podmínka je však tak, jak byla formulována, dostatečně konkrétní a zavazuje investora ke zpracování návrhu a realizaci náhradní výsadby. Stěžovatel podle žalovaného též pomíjí podmínku č. 11 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podle níž podmínky č. 2 - 10 budou zapracovány do realizační dokumentace stavby, projektu organizace výstavby a projektu rekultivace, přičemž uvedenou dokumentaci předloží investor orgánu ochrany přírody před zahájením prací k odsouhlasení. Nebude-li tedy návrh náhradí výsadby, splňující všechny stanovené parametry, obsažen v projektu organizace výstavby, nebude splněna podmínka stanovená orgánem ochrany přírody a investor nebude moci dosáhnout povolení stavby.

Žalovaný proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost buď odmítl jako opožděnou nebo zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného poukázal na to, že údajnou opožděnost podání kasační stížnosti žalovaný nenamítal v dřívějším řízení o kasační stížnosti. Poukázal též na to, že žadatel o výjimku [osoba zúčastněná na řízení ad I)] nežádal o použití zákona č. 416/2009 Sb., protože žádost byla podána před účinností citovaného zákona. Zároveň během řízení před správním orgánem I. stupně ani během řízení před žalovaným nebyli účastníci nijak vyrozuměni o tom, že řízení probíhá i podle zákona č. 416/2009 Sb. Stěžovatel v tomto smyslu odkazuje na existující judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Dále stěžovatel uvedl, že i podle vyjádření žalovaného předloží žadatel [osoba zúčastněná na řízení ad I)] zpřesňující údaje a žalovaný je bude schvalovat. Tím se dle stěžovatele stane jeho účast v řízení zcela bezobsažnou a formální, což je v rozporu se smyslem § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Podle názoru stěžovatele není rozhodující, v jaké fázi řízení se ukládají podmínky povolených výjimek. Podstatné je, aby se k uloženým podmínkám mohl účastník vyjádřit a aby byly reálné, takže bude splněna podmínka převahy jiného veřejného zájmu a neexistence jiného uspokojivého řešení. Stěžovatel též odmítl tvrzení žalovaného, že různé míře ochrany druhů, pro něž jsou výjimky povolovány, odpovídá i různá míra precizace podmínek výjimky. Pro všechny chráněné druhy platí stejné zákonné podmínky. Ke konkretizaci podmínek výjimky má podle stěžovatele sloužit řízení o výjimce, neboť v žádné další fázi řízení se stěžovatel nebude moci k precizované podmínce náhradní výsadby vyjádřit, případně požadovat její změnu. Orgánem ochrany přírody schválený podklad žádosti o vydání stavebního povolení se již měnit nebude, protože stavebnímu úřadu bude stačit, že je ve spise a byl schválen orgánem ochrany přírody.

Žalovaný v reakci na repliku stěžovatele uvedl, že judikatura k zákonu č. 416/2009 Sb. se v současnosti stále ještě vyvíjí a v posuzovaném případě bylo zjevné, že se citovaný zákon na předmětnou stavbu (vzhledem k jejímu významu) vztahuje. Návrh náhradní výsadby se stane součástí dokumentace, na jejímž základě bude probíhat následné územní a stavební řízení, jichž se stěžovatel bude moci zúčastnit. Žalovaný setrval na svém názoru, že podle zásady přiměřenosti větší míře ochrany odpovídají přísnější podmínky povolení výjimky. Uvedl, že stěžovatel, jako případný účastník územního a stavebního řízení, bude mít možnost se vyjádřit k dokumentaci a předkládat své námitky ke konkretizaci podmínky č. 10 výjimky.

Osoba zúčastněná na řízení ad I) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v první řadě odmítla analogické odkazy stěžovatele na právní úpravu na řízení o povolení ke kácení mimolesních dřevin (§ 8 a 9 zákona o ochraně přírody). Podle ní stěžovatel z těchto odkazů nepřipustně odvozuje, co všechno má být náležitostí rozhodnutí o odlišném řízení (rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody). Podle názoru osoby zúčastněné na řízení nebude náhradní výsadba předmětem územního řízení; stěžovatel však má možnost sledovat plnění podmínky č. 10 až do kolaudace a pokud nebude splněna, bránit se soudně. Osoba zúčastněná na řízení rovněž předpokládá, že uvedená podmínka bude řešena v rámci povolení ke kácení ve stavebním řízení. Rovněž závěry krajského soudu k podmínce č. 10 považuje osoba zúčastněná na řízení za přezkoumatelné.

Osoby zúčastněné na řízení ad II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Zdejší soud se poté zabýval otázkou včasnosti podání kasační stížnosti, potažmo žaloby. V tomto kontextu zvažoval, zda má být v posuzované věci aplikována zkrácená lhůta pro soudní přezkum podle zákona č. 416/2009 Sb. Ve své dřívější judikatuře se Nejvyšší správní soud obdobnou otázkou již zabýval. Je proto vhodné konstatovat závěry rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295. V citovaném rozhodnutí zdejší soud dospěl k závěru, že s ohledem na širokou a tím pádem vysoce vágní formulaci § 1 zákona č. 416/2009 Sb., který určuje rozsah působnosti zákona, je třeba, aby bylo účastníkům správními orgány sděleno, že se řízení vede rovněž podle citovaného zákona. Není přípustné, aby jeho působnost na dané řízení vyšla najevo až v okamžiku soudního přezkumu. Pokud účastníci během řízení o aplikaci citovaného zákona informováni nebyli, není možné aplikovat ustanovení o zkrácení lhůty pro podání žaloby dle § 2 odst. 5 citovaného zákona na daný případ. Závěry tohoto rozhodnutí dopadají i na posuzovanou věc, neboť ani v posuzované věci nebylo žádným způsobem účastníkům správního řízení sděleno, že se řízení vede i podle zákona č. 416/2009 Sb. Přitom nehraje roli názor žalovaného, že to účastníkům mělo být zřejmé vzhledem k významu stavby, pro niž byla povolována výjimka. Závěry shora citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou totiž postaveny na neurčitosti formulace působnosti citovaného zákona, jež je v jeho § 1 formulována tak široce, že dopadá na zcela neurčitý okruh různých typů správních řízení; pro účastníka tedy není jasné, že se na konkrétní typ správního řízení má citovaný zákon aplikovat. Nelze proto souhlasit se žalovaným, že si stěžovatel měl být v posuzované věci vědom dopadů zákona č. 416/2009 Sb. již jen s ohledem na význam stavby, pro niž byla povolána výjimka. V posuzované věci tedy nelze aplikovat § 2 odst. 5 uvedeného zákona a v důsledku toho není možné dovozovat, že žaloba měla být podána ve zkrácené lhůtě. Stejný závěr platí i pro lhůtu k podání kasační stížnosti. Jestliže tedy byly žaloba i kasační stížnost podány v zachované obecné lhůtě, byly podány včas.

Nejvyšší správní soud též posuzoval přípustnost kasační stížnosti s ohledem na ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť jde o případ, kdy krajský soud znovu rozhodl poté, co jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno. Tuto jinak obecně platnou zásadu však nelze vztáhnout na případy, kdy ke zrušení rozsudku vedou jeho závažné procesní vady, v daném případě působící jeho nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud totiž věcně prvý rozsudek krajského soudu neposuzoval právě pro uvedené procesní překážky. Odmítnutí nynější kasační stížnosti by tak představovalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva (k této argumentaci viz kupříkladu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165).

Kasační stížnost je tedy přípustná a věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud proto dále posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím

rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze systematického hlediska je rozumné nejprve posoudit namítanou nepřekoumatelnost rozsudku krajského soudu. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné zvažovat důvodnost námitek věcného charakteru. Problematika různých důvodů nepřekoumatelnosti rozsudku (krajského soudu) je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64 (všechny rozsudky dostupné na www.nssoud.cz). Žádný ze zde uvedených důvodů nepřekoumatelnosti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud nezjistil a jejich existenci konkrétně netvrdí ani stěžovatel. Naopak, stěžovatel s argumentací krajského soudu vyslovenou v přezkoumávaném rozsudku ve své kasační stížnosti polemizuje, což svědčí o tom, že krajský soud srozumitelně vyjádřil svůj právní názor na otázku, jež je předmětem kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že nepřekoumatelnost rozsudku nemůže být závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak má být rozsudek zdůvodněn, nýbrž musí se jednat o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

Nejvyšší správní soud považuje na úvod svého posouzení námitek stěžovatele proti formulaci podmínky č. 10 rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody za vhodné zdůraznit, že stěžovatelova argumentace analogií mezi uvedenou podmínkou a rozhodnutími o kácení dřevin rostoucích mimo les je zcela nepřiléhavá. Je třeba si uvědomit, že oba typy rozhodnutí se vydávají ve zcela jiné fázi řízení. Zatímco rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody se vydává ještě před územním řízením a je *de facto* podmínkou pro možnost vydání rozhodnutí o umístění stavby (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 – 38, nebo ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140), rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les se vydává až poté, co již existuje územní rozhodnutí o umístění stavby, a to právě proto, že teprve rozhodnutím o umístění stavby je jednoznačně určeno, na které pozemky bude stavba umístěna a které dřeviny je nutno kvůli stavbě odstranit (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008 – 84, publikován pod č. 1788/2009 Sb. NSS). Jelikož až územní rozhodnutí stanoví konkrétní pozemky, na kterých bude stavba umístěna, je zjevné, že i míra konkretizace podmínek pro provedení kácení mimolesních dřevin a případný rozsah náhradní výsadby budou zcela odlišné u rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les podle § 8 zákona o ochraně přírody na straně jedné a u výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody na straně druhé. Míru konkretizace podmínek stanovených těmito rozhodnutími tedy nelze paušálně srovnávat, jak to činí stěžovatel. Na okraj lze poznamenat, že také rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011 – 100 (na nějž odkázal v kasační stížnosti stěžovatel) počítá s vydáním povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les až ve fázi po vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Nejvyšší správní soud tedy nemůže souhlasit s argumentací stěžovatele dovozující nedostatečnou konkretizaci podmínky č. 10 rozhodnutí o výjimce, neboť tato argumentace zcela abstrahuje od toho, v jaké fázi se nyní celé řízení nachází (tj. ještě ve fázi před

vydáním územního rozhodnutí). Jak již bylo řečeno výše, teprve v územním řízení bude stavba umístěna na konkrétní pozemky a v územním řízení také budou stanoveny podmínky pro umístění stavby. Podle § 92 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále „stavební zákon“) územním rozhodnutím stavební úřad mimo to, že schvaluje navržený záměr, též stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby. V rámci těchto podmínek tedy bude dále řešena a konkretizována náhradní výsadba stanovená podmínkou č. 10 rozhodnutí o výjimce. To potvrzuje i ustálená judikatura zdejšího soudu. Kupříkladu v již citovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, tento soud uvedl, že podle judikatury musí být rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáno již před rozhodnutím o umístění stavby a dále, že „[v] územním rozhodnutí se s konečnou platností stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm, tedy i požadavky na ochranu životního prostředí.“

Je vhodné též podotknout, že pokud stěžovatel splní podmínky pro účast v územním řízení (ať již podle § 70 zákona o ochraně přírody nebo podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), bude mít možnost dále se svou účastí podílet na konkretizaci podmínky č. 10 rozhodnutí o výjimce a je vhodné dodat, že bude mít jako účastník územního řízení i právo napadnout případně vydané územní rozhodnutí (včetně podmínek pro umístění stavby) opravnými prostředky v rámci správního řízení, případně též následně podat žalobu ke správnímu soudu. Též bude mít (při splnění podmínek účasti) možnost vystupovat jako účastník stavebního řízení a napadat stanovené podmínky stavebního povolení opravnými prostředky v rozsahu, v jakém se budou dotýkat zájmů, jež stěžovatel bude ve stavebním řízení hájit (k oběma závěrům srovnej například Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M. *Stavební zákon. On-line komentář. 3. aktualizace 3/2014, komentář k § 85 a k § 109 stavebního zákona. Dostupné v právním informačním systému Beck – online.*). O možnosti účasti ekologických spolků hájících zájmy ochrany přírody a krajiny ve stavebním řízení obecně nepanují žádné pochybnosti [srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publikovaný pod č. 2127/2010 Sb. NSS, a také nynější dikci ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona]. Námitky stěžovatele, že obsah podmínky č. 10 rozhodnutí o výjimce bude konkretizován v navazujících řízeních již bez jeho účasti, jsou tedy zcela nepřipadné a to i přesto, že soud nesdílí názor osoby zúčastněné na řízení ad I), že ochrana dřevin bude řešena také v rozhodnutí o povolení ke kácení. V posuzované věci se totiž pravděpodobně nebude jednat o dřeviny rostoucí mimo les, pro něž by se po právní moci územního rozhodnutí vydávalo povolení ke kácení podle § 8 zákona o ochraně přírody.

Nejvyšší správní soud se též zabýval otázkou, zda s přihlédnutím k aktuální fázi řízení lze formulaci podmínky č. 10 rozhodnutí o výjimce považovat za dostatečně konkrétní. Znění uvedené podmínky je následující: „Investor zajistí zpracování návrhu a následnou realizaci náhradní výsadby za odstraněné lesní porosty v prostoru Hrubého háje, a to nejméně o výměře odstraněných porostů. Zastoupení dřevin musí vycházet z přirozené druhové skladby a nesmí obsahovat geograficky nepůvodní druhy. Pro náhradní výsadbu bude preferována lokalita s obdobnými stanovištními podmínkami co nejbližě lesa Hrubý háj.“ Na úvod je vhodné připomenout, že časová konkretizace uvedené podmínky

je dána podmínkou č. 13 rozhodnutí o výjimce, podle níž *„Všechny podmínky charakteru zmírňujících a kompenzačních opatření budou splněny nejpozději k datu uvedení stavby do provozu.“* Nejvyšší správní soud tedy nesdílí přesvědčení stěžovatele, že není jasné časové hledisko podmínky č. 10.

Dále je třeba připomenout, že rozhodnutí o výjimce bylo vydáno (jak ostatně předpokládá i výše citovaná judikatura zdejšího soudu) ještě před územním řízením *de facto* jako podklad pro územní řízení. Z toho vyplývá, že v této chvíli není stavba zatím umístěna na konkrétní pozemky a není tak zcela jasně vymezen rozsah stavby a její přesná lokalizace v území. Proto nemůže být ani v této fázi řízení jasné, jaký bude rozsah odstraněných lesních porostů, jaké druhy dřevin budou odstraněny a kde se nacházejí nejvhodnější lokality pro náhradní výsadbu s ohledem na trasu komunikace. Tím méně by mohl být orgán ochrany přírody v dané fázi řízení přesně určit, v jaké přesné vzdálenosti budou náhradní lokality, kolik jich bude, či dokonce kolik dřevin se bude sázet a jaké druhy. Orgán ochrany přírody též v rozhodnutí o výjimce nemohl určit požadavky na péči o náhradní výsadbu, neboť toto určení předpokládá zákon o ochraně přírody v rozhodnutí o kácení dřevin rostoucích mimo les (srovnej jeho § 9), nikoliv při udělení výjimky podle § 56 citovaného zákona. Požadavky stěžovatele na větší konkretizaci podmínky č. 10 rozhodnutí o výjimce vychází zřejmě ve velké míře z neadekvátní analogie s mírou konkrétnosti rozhodnutí o povolení ke kácení mimolesních dřevin. Tato analogie je však zavádějící vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí je vydáváno teprve po vydání územního rozhodnutí, jak již bylo vysvětleno výše. Podmínka č. 10 tak, jak je formulována nyní, odpovídá tomu, že byla vydána před územním rozhodnutím. Rámcově je určen rozsah výsadby, zastoupení dřevin a parametry lokality pro náhradní výsadbu s tím, že podmínka č. 13 vymezuje časově realizaci náhradní výsadby. Formulace této podmínky též odpovídá podmínkám posouzení EIA pro stavby 5509 – 5511 (srovnej kapitolu *D.IV. Charakteristika opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí v posouzení EIA*, konkrétně její část *Ochrana flóry, fauny, ekosystémů a krajiny*).

Podmínku č. 10 rozhodnutí o výjimce tedy považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně konkrétní s ohledem na fázi celého řízení, v níž byla vydána. Podmínka bude dále konkretizována v navazujících fázích řízení (územní a stavební řízení). Zde je třeba připomenout, že stěžovatel nenamítal nic proti věcnému obsahu podmínky č. 10, pouze napadal její konkretizaci. Pokud stěžovatel argumentuje mírou konkretizace výsadby náhradního biokoridoru pro chráněné živočichy v rozhodnutí ministra životního prostředí o výjimce z ochrany ze dne 9. 2. 2010, č. j. 365/M/10 6944/ENV/10 v souvislosti s výstavbou dálnice D 4704 Lipník nad Bečvou – Běloutín, pak nelze přehlédnout, že tato míra konkretizace podmínek odpovídá velmi pokročilé fázi, v níž byla výjimka vydána (fáze realizace stavby), na což přiléhavě poukazuje i žalovaný.

K argumentaci stěžovatele rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 7 Ca 25/2004 – 34 ohledně výjimky pro plavební stupeň Přelouč II, lze uvést, že podstatné okolnosti tehdy řešeného případu nejsou srovnatelné. Předně je třeba upozornit na to, že nekonkrétnost se v uvedeném případě netýkala pouze vymezení povinnosti investora k náhradní výsadbě, ale přímo nalezení náhradních stanovišť ohrožených druhů (o jejichž ochraně bylo rozhodováno) a podmínek přesunu ohrožených druhů na tato

stanoviště. To lze označit přímo za jádro ochrany ohrožených druhů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40, vytknul právě absenci konkrétních kompenzačních opatření směřujících k zachování příznivého stavu jednotlivých ohrožených druhů. Oproti tomu samotné stanovení náhradní výsadby v posuzované věci sice souvisí s ochranou ohrožených druhů, ale pouze okrajově. Podle odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně nesměřuje k zachování příznivého stavu ohrožených druhů; správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí souvislost s živočišnými druhy dotčenými stavbou (obecně) spatřoval pouze v lokalizaci náhradní výsadby v blízkosti Hrubého háje, aby tato výsadba mohla v budoucnu podpořit místní populace druhů ovlivněných stavbou (mezi něž lze jistě počítat kromě jiných i ohrožené druhy, pro něž byla výjimka udělena). Zejména však zdůraznil převzetí této podmínky z posouzení EIA. Stanovení náhradních stanovišť ohrožených druhů, což naopak je bezesporu podmínka směřující k zachování příznivého stavu ohrožených druhů, bylo provedeno v projednávané věci podmínkou č. 7 rozhodnutí o výjimce, kterou stěžovatel kasační stížností nenapadá a nenapadal ji ani žalobou podanou ke krajskému soudu. Dále je z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40, patrné, že v případě plavebního stupně Přelouč II byly tyto pro ochranu ohrožených druhů zásadní podmínky upraveny ve větší míře obecnosti, než jak je stanovena podmínka č. 10 rozhodnutí o výjimce. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že v posuzované věci je podmínka č. 10 rozhodnutí o výjimce formulována dostatečně konkrétně, aby stanovovala rámec, z něhož bude následně vycházet stavební úřad při ukládání konkrétnějších podmínek pro ochranu životního prostředí v územní a stavebním řízení.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s. nebyly v posuzované věci dány. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému; protože však žalovaný náhradu nákladů nežádal, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení mají právo pouze na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že tato uvedená zákonná podmínka nebyla naplněna (žádná povinnost nebyla uvedeným účastníkům uložena), nenáleží osobám zúčastněným na řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. června 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu