



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Egeria, z. s.**, se sídlem Obchodní 1324, Otrokovice, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Ředitelství silnic a dálnic, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, **II)** Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, **III)** Město Fryšták, se sídlem nám. Míru 43, Fryšták, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2018, č. j. 31 A 59/2017 – 367,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 12. 2016, č. j. 56610/570/16, 1539/ENV/16, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 24. 5. 2016, č. j. KUZL 63861/2015, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 1. 6. 2016, č. j. KUZL 38628/2016. Tímto rozhodnutím byla povolena výjimka podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje křečka polního v území dotčeném připravovanou výstavbou

rychlostní komunikace D49, stavbou „Rychlostní silnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“ v km 0,000 – 18,000 (dále jen „záměr“ nebo „stavba 4901“).

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 30. 5. 2018, č. j. 31 A 59/2017 – 367.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve zrekapituloval průběh správního řízení a obsah správního spisu, a k vlastním žalobním bodům soud předesťel, že není povinností správního orgánu se zabývat každou jednotlivou dílčí námitkou, ale postačuje, pokud se s nimi věcně vypořádá co do jejich významu a obsahu. Dále soud v rozsáhlém a podrobně strukturovaném odůvodnění rozsudku zejména dospěl k závěru, že řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nepředstavuje navazující řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Případné vady procesu posuzování vlivu stavby na životní prostředí (proces EIA) tak nelze podle soudu úspěšně namítat v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž tyto mají být příp. namítány v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v územním řízení. Proces posuzování vlivů na životní prostředí EIA je nezávislý na řízení o povolení výjimky. Rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky představuje i podle judikatury Nejvyššího správního soudu samostatné správní rozhodnutí o žádosti adresáta, které má samostatný předmět řízení. Za dané situace proto žalovaný nemusel ve vztahu k novému závaznému stanovisku EIA postupovat podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tj. žádat přezkum jeho zákonnosti v rámci podaného odvolání.

[4] K výtkám žalobce stran ukládání a přepravování násypové zeminy v rámci stavbou dotčeného území, které bude mít podle jeho názoru negativní vliv na populaci křečka polního, krajský soud uvedl, že podmínka č. 14 EIA hovoří toliko o *navrhnutí zajištění* množství násypové zeminy v projektu organizace výstavby, nikoliv o jejím ukládání a jejím přemísťování. Nicméně zcela zásadní je to, že námitky týkající se procesu vydání stanoviska EIA a rozporu závěrů zde uvedených s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o udělení výjimky jsou ve smyslu řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny irelevantní. Posouzení průběhu řízení a výsledku procesu EIA může být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí, nikoliv proti rozhodnutí o výjimce. Umístění, převážení a rozsah deponií násypových zemín, a jejich soulad s jinými podmínkami jsou posuzovány v rámci řízení o umístění stavby. Jejich případný negativní vliv by proto mohl být soudem přezkoumán pouze v souvislosti s přezkumem zákonnosti územního řízení, respektive územního rozhodnutí o umístění stavby, nikoliv v rámci žaloby proti rozhodnutí o výjimce. Skutečnost, že rozhodnutí krajského úřadu neobsahuje podmínky, za kterých mohou být deponie násypových zemín ukládány a převáženy, vede k závěru, že samotné rozhodnutí o výjimce nepovoluje umístění deponií a stavebník je povinen dodržovat jednak ve výjimce stanovené podmínky, jednak zákonem stanovený obecný zákaz škodlivého zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Takto nastavená pravidla spolu s nepovolením umístění

pokračování

deponií násypových zemin na staveništi, lze považovat za dostatečná a nelze souhlasit se žalobcem v tvrzení, že násypové zeminy budou nezbytně ukládány právě v místech s výskytem jedinců křečka polního. Je na stavebníkovi, aby správním orgánem a zákonem nastavená pravidla dodržoval a zdržel se protiprávního jednání, přičemž soudu nepřisluší při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o výjimce posuzovat, zda stavebník bude skutečně jednat v souladu s tímto rozhodnutím a zákonem.

[5] Rovněž námitku žalobce, že dotčené území není vymezeno dostatečně podrobně, neboť z žádosti o vydání výjimky není patrné kterých konkrétních lokalit se má výjimka týkat, krajský soud neshledal důvodnou. Pro řízení o výjimce je zcela dostačující doložení mapového dokladu o výskytu chráněného druhu živočichů a podrobnější studie v podobě, v jakém byly doloženy v posuzované věci. Výjimka je stanovena prostorově dostatečně určitě. Pro řízení o výjimce je rozhodující polohové určení stavby, v čemž je zákres v měřítku 1:20000 dostačující. Není třeba, aby území dotčené stavbou bylo vymezeno stejně podrobně, jako v územním rozhodnutí o umístění stavby. Co se týče tvrzeného nedostatečného vymezení lokalit, na kterých se má ukládat a rozprostírat odtěžená ornice a území, po kterém se bude odvážet, má krajský soud za to, že toto není otázkou řízení o stanovení výjimky. V rámci tohoto řízení příslušný správní orgán pouze stanoví podmínky, za kterých je žadatel oprávněn v určité oblasti s výskytem chráněného živočicha zasahovat do jeho zákonem chráněných zájmů. Při samotné realizaci je poté stavebník povinen konat v souladu s podmínkami stanovenými ve výjimce, a to včetně ukládání a převážení zeminy. Vadou rozhodnutí není ani absence vymezení již existujících skládek a deponií. Správní orgány tak postupovaly v souladu s § 3 správního řádu, neboť stav věci zjistily dostatečně a o rozsahu vymezeného území nejsou důvodné pochybnosti.

[6] Krajský soud dále uvedl, že tvrzení žalobce, že odtěžená ornice bude rozprostírána na území rozsahem shodném se záborem stavby a bude docházet k zásahům do biotopu křečka polního, jsou ničím nepodložené a spekulativní. Rozhodnutí o udělení výjimky jasně vymezuje mantinely, v rámci kterých se může žadatel při realizaci stavby pohybovat. I v případě ukládání ornice je stavebník povinen se chovat v souladu se závěry krajského úřadu a jednat podle nastavených podmínek. Krajský úřad jasně nastavil podmínky pro ochranu křečka polního. Ukládání ornice není rozhodnutím o výjimce explicitně povoleno, ovšem jsou nastavena jiná dostatečná pravidla ochrany křečka. Takto nastavená pravidla lze i ve vztahu k ornici považovat za dostatečná a nelze souhlasit se žalobcem v tvrzení, že ornice budou nezbytně ukládány právě v místech s výskytem jedinců křečka polního. Je na stavebníkovi, aby správním orgánem nastavená pravidla dodržoval a zdržel se protiprávního jednání.

[7] K namítanému rozporu rozhodnutí krajského úřadu s rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 11. 2013, č. j. 57905/ENV/13, 1367/570/13, kterým byla povolena výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k osmi druhům živočichů pro totožný záměr, krajský soud uvedl, že žadatel o udělení výjimky je povinen dodržovat podmínky stanovené ve všech rozhodnutích a je pouze na něm, aby nejednal v rozporu ani s jedním a našel vhodné řešení, kdy k zásahům (odstranění vegetačního krytu) přistoupit. Navíc označená rozhodnutí nejsou v rozporu. Rozhodnutí o výjimce ze dne 28. 11. 2013 povoluje kácení dřevin od poloviny měsíce října do konce měsíce dubna. Rozhodnutí krajského úřadu v posuzované věci jako jednu z podmínek, která musí být splněna před zahájením

stavebních prací, stanovuje odstranit vegetaci s tím, že jako nejvhodnější měsíce označuje měsíce březen a duben. Aby byly naplněny podmínky stanovené v obou rozhodnutích, měl by žadatel přistoupit k odstranění dřevin ideálně v měsících březnu a dubnu. Správními orgány tak byl stanoven jasný a splnitelný časový prostor pro odstranění dřevin.

[8] Krajský soud závěrem uzavřel, že ze spisového materiálu je zřejmé, že v území dotčeném předmětnou stavbou byly realizovány odborné průzkumy, jejichž výsledky a závěry byly promítnuty do výsledného rozhodování a to jak v prvostupňovém, tak napadeném rozhodnutí, a správní orgány v nich uplatnily také své odborné znalosti o území, jakož i obecně známé skutečnosti. V dané věci podle posouzení krajského soudu došlo k dostatečnému porovnání obou konkurenčních veřejných zájmů, správní orgány přesvědčivě zdůvodnily, že míra dotčení chráněných druhů živočichů je přijatelná a negativní vliv na jejich populace umístěním předmětné stavby je možno adekvátně a dostatečně kompenzovat, a to tak, jak to bylo provedeno a zajištěno v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí o povolení výjimek.

III.

[9] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel v první řadě nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nepředstavuje navazující řízení podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle názoru stěžovatele nelze v tomto směru vycházet z důvodové zprávy, která není závazná. Krajský soud nezohlednil, že mohou existovat situace, kdy konzumace výjimky neprobíhá jen stavebními pracemi, ale že jsou i takové výjimky, které bez dalšího povolují zásahy do životního prostředí před započatím stavebních prací. Řešená výjimka je právě takovým případem, protože povoluje odchyt a transfer křečka polního a dále též umožňuje odstraňování vegetace vláčením. Krajský soud podpůrně nemohl argumentovat novelizací provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., neboť to by znamenalo akceptovat pravou retroaktivitu. Pokud krajský soud dospívá k závěru, že námitky vůči závaznému stanovisku EIA je možné uplatnit v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v územním řízení, je tento postup nerealizovatelný, neboť stavba dálnice již má pravomocné územní rozhodnutí z roku 2004. Nadto je téma ochrany křečka polního napadeným rozhodnutím uzavřeno. Stěžovatel tak námitky vůči stanovisku EIA ve vztahu k ochraně křečka polního v žádném jiném řízení namítat nemůže. Definici navazujícího řízení podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je podle stěžovatele nutné vykládat eurokonformně a dovodit, že jím je i předmětné řízení o udělení výjimky, a to s ohledem na to, že unijní právo za záměr považuje i jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny.

[11] Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, jak se krajský soud vypořádal s jeho námitkou, že žadatel jedná v rozporu s podmínkou č. 14 stanoviska EIA ze dne 6. 12. 2001 pro fázi přípravy, když neproběhlo zjišťovací řízení, které by se zabývalo opatřením potřebného množství násypové zeminy a tato část záměru tak zůstala neposouzena. Znovu zopakoval,

pokračování

že je nerealizovatelné, aby stanovisko EIA bylo namítáno v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v územním řízení, neboť stavba dálnice již má pravomocné územní rozhodnutí z roku 2004. Pokud by stěžovatel v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného např. při změně územního rozhodnutí, či ve stavebním řízení namítal nedostatky stanoviska EIA ve vztahu k ochraně křečka polního, správní orgán by je zamítl s tím, že o ochraně křečka polního již bylo rozhodnuto v řízení o výjimce. Z důvodu pravomocného povolení výjimky a odlišnosti předmětu řízení, tak nedostatky stanoviska EIA ve vztahu k ochraně křečka polního nelze namítat ani v žádném jiném řízení.

[12] Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že neurčitost záměru, spočívající v neznalosti potřebného množství násypové zeminy a neznalosti vlivů spojených s jejím ukládáním a přemísťováním na křečka polního, není odstranitelná v rámci žaloby proti výjimce. Rozsah rozhodnutí o výjimce by měl být vymezen tak, aby se zamezilo rozdílným výkladům, přičemž určitost tohoto rozhodnutí by měla být soudně přezkoumatelná v rámci žaloby proti výjimce.

[13] Stěžovatel dále namítal, že předmětná výjimka nezakazuje deponie násypových zemín, naopak svým výrokem generálně odstraňuje zákonnou překážku, ochranu křečka polního, za účelem provádění stavby a tím otvírá možnost snadné realizace, či legalizace deponií zemín pro tuto stavbu. Výjimka byla výrokem rozhodnutí udělena k celému záměru, bez ohledu na jeho podrobnější obsah, přičemž žalovaný i krajský soud se vlivem deponií zemín odmítly zabývat. Předpoklad soudu, že deponie násypových zemín budou realizovány mimo místa výskytu křečka polního, nemá žádnou oporu v podkladech spisu. Vliv násypové zeminy měl být zjišťován a posuzován a to i ve vztahu k ochraně křečka polního. Napadený rozsudek tak legalizuje praxi správních orgánů, upouští od zjišťování stavu věci, o němž by nebylo důvodných pochybností (§ 3 správního řádu), resp. nezjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu).

[14] Stěžovatel dále rozsáhle polemizoval se závěrem krajského soudu, že ve správním spisu založené mapové zákresy ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby se zákresem ploch deponií v měřítku 1:20000, jsou pro řízení o výjimce zcela dostačující a že výjimka je stanovena prostorově dostatečně určitě.

[15] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s názorem krajského soudu, že vymezení lokalit, kde se má ukládat a rozprostírat odtěžená ornice není otázkou řízení o výjimce. Podle názoru stěžovatele je ukládání a rozprostírání ornice nezbytnou součástí záměru, nepochybně může mít vliv na křečka polního a proto mělo být předmětem řízení o výjimce.

[16] Závěrem stěžovatel poukázal na rozpor předmětného rozhodnutí o výjimce s rozhodnutím o výjimce ze dne 28. 11. 2013. V nyní posuzovaném rozhodnutí žalovaný potvrdil rozhodnutí krajského úřadu, ukládající provést odstranění vegetace vláčením během měsíců březen a duben. Tato podmínka však koliduje s rozhodnutím o výjimce ze dne 28. 11. 2013, které ukládá, že odstranění vegetačního krytu má být realizováno v období od 15. 9. do 31. 3. Tvrzení krajského soudu, že „Rozhodnutí o výjimce ze dne 28. 11. 2013 povoluje kácení dřevin od poloviny měsíce října do konce měsíce dubna...“, je tak nepravdivé a nemá oporu v podkladech spisu. Podle rozhodnutí ze dne 28. 11. 2013 se tedy

v dubnu vegetace odstraňovat nesmí, což právě předmětná výjimka umožňuje a doporučuje.

[17] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak napadený rozsudek krajského soudu, tak i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného.

IV.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[19] Osoba zúčastněná na řízení I) se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 19. 11. 2018, v němž zdůraznila, že jejím cílem není likvidace přírodního bohatství, ale příprava a realizace veřejně prospěšných staveb dopravní infrastruktury. Dále uvedla, že podle zákona o ochraně přírody a krajiny není zakázán jakýkoli zásah do biotopu zvláště chráněných živočichů, ale pouze zásah škodlivý. Předmětná výjimka pak neumožňuje bezhlavou likvidaci přírodního bohatství, ale stanoví podmínky případného škodlivého zásahu, aby byl co možná nejšetrnější. Zdůraznila, že ochraně přírody věnuje vysokou pozornost. Předmětná stavba představuje prioritní dopravní záměr, který je zařazen do transevropské dopravní sítě TEN-T. Nemožnost její výstavby tak způsobuje České republice zásadní finanční újmu, jelikož je ohroženo čerpání finančních prostředků z evropských fondů. S ohledem na okolnosti případu měla za to, že by kasační stížnost měla být z důvodu zneužití práva odmítnuta. K věci samé pak vyjádřila souhlas se závěry krajského soudu, přičemž vysvětlila, že kdyby stěžovatel nebrojil proti všem rozhodnutím vydaným ve vztahu k předmětné dálnici, byl by proces její přípravy dávno ukončen, tudíž by nevznikla předmětná situace, která vyplývá z novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Příslušné závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je přitom přístupné na webových stránkách Informačního systému EIA, s čímž je stěžovatel obeznámen. Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila rovněž stanovisko, že předmětné řízení nepředstavuje navazující řízení na proces EIA. Předmětným záměrem ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je stavba D 4901, nikoliv konzumace předmětné výjimky, tudíž řízení o ní nemůže být navazujícím řízením. Takovým řízením může naopak být územní řízení nebo stavební řízení. Ve vztahu k problematice násypové zeminy a související podmínky č. 14 stanoviska EIA uvedla, že stěžovatelem zmiňovaná podmínka se týká toliko zajištění potřebného množství násypové zeminy. Navíc zajištění a případné skladování násypové zeminy je věcí zhotovitele, který je povinen zajistit potřebná povolení, a rozhodně není předmětem řízení o výjimce. K námitce nejasnosti a nedostatečnosti vymezení dotčeného území uvedla, že stavba je v území umístěna a co do rozsahu jednoznačně vymezena územním rozhodnutím pro tuto stavbu, kdy dotčené pozemky jsou jednoznačně určeny a v dokumentaci stavby pak graficky znázorněny záborovým elaborátem, na jehož základě se následně řeší zajištění pro realizaci stavby potřebných majetkoprávních vztahů k daným pozemkům. O stavbou dotčeném území tak nejsou a ani nemohou být žádné pochybnosti. K problematice rozprostírání ornice konstatovala, že ornice je vždy rozprostírána na pole po sklizni a po zbavení porostu na povrchu. Jedná se přitom o zemědělsky intenzivně obhospodařovanou oblast. Takovéto lokality neposkytují křečkovi polnímu potřebné krytí a křeček se zde nevyskytuje, nemůže tak dojít ani ke škodlivému zásahu do jeho přirozeného vývoje. V případě, že by mělo dojít ke škodlivému zásahu nad rámec stanovený již vydanou

pokračování

výjimkou, je povinnosti stavebníka zajistit, že k tomuto škodlivému zásahu vůbec nedojde, případně si k tomuto zásahu o potřebnou (další) výjimku zažádat. Námitka stěžovatele stran nedostatečného vymezení dotčeného území mapovým zákresem o měřítku 1:20000 je bezpředmětná, neboť tento je pro dané řízení o výjimce zcela dostačující. Jednotlivá specifika a detaily jsou následně zachyceny v celoročním biologickém průzkumu. Není tak třeba zakládat do spisu projektovou dokumentaci pro stavební řízení. Pro řízení o výjimce je rozhodující polohové určení stavby, které se podává z mapového zákresu v měřítku 1:20000. K tvrzenému rozporu s rozhodnutím o výjimce ze dne 28. 11. 2013 uvedla, že podmínka z napadené výjimky hovoří o odstranění vegetace (míněno pěstovaných plodin a plevelů), podmínka z druhé výjimky ovšem stanovuje termín pro odstranění vegetačního krytu (míněno ornice). Nejedná se tedy o totéž a podmínky zde stanovené nejsou ani termínově, ani jinak v rozporu, když se ani netýkají stejné věci, obě jsou stanoveny z jiného důvodu a pro jiný účel. Na závěr pak shrnula, že veškeré námitky stěžovatele jsou v zásadě stereotypním, mechanickým opakováním jeho vyjádření v prvním stupni správního řízení, v odvolání, v žalobě a nyní po čtvrté též v rámci kasační stížnosti. Stěžovatel neuvádí žádná konkrétní pochybení krajského soudu, kdy by tento postupoval nesprávně, nezákonně, či by jeho rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Stěžovatel v zásadě nesouhlasí s tím, jak byly jeho námitky zamítány a tato zamítnutí argumentačně potvrzena a podpořena. Napadený rozsudek krajského soudu je přitom zcela správný, zákonný, srozumitelný a přezkoumatelný. Osoba zúčastněná na řízení I) proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[20] Osoby zúčastněné na řízení II) a III) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[24] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné,

kteřé je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, nebo odstavec 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 644/18). V tomto ohledu napadený rozsudek krajského soudu plně obtojí.

[25] K věcným námitkám stěžovatele Nejvyšší správní soud souhrnně poznamenává, že předmět řízení v nyní posuzované věci stěžovatel vymezil petitem své žaloby ze dne 16. 3. 2017 (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197), kterým požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 12. 2016, č. j. 56610/570/16, 1539/ENV/16, a rozhodnutí krajského úřadu ze dne 24. 5. 2016, č. j. KUZL 63861/2015, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 1. 6. 2016, č. j. KUZL 38628/2016, ve věci povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje křečka polního stavbou - „Rychlostní silnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“.

[26] Pokud jde o první věcnou a svojí povahou výchozí námitku, že pro vydání výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla získána závazná stanoviska podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (závazná stanoviska EIA), a ve spojení s tím, že nebylo předmětné řízení posouzeno jako navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, Nejvyšší správní soud s touto námitkou nesouhlasí, a naopak se ztotožňuje s názorem i argumentací krajského soudu v napadeném rozsudku. Tuto námitku přitom stěžovatel uplatňoval již v odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, a jak žalovaný, tak krajský soud k žalobní námitce vyargumentovaly, proč u řízení o výjimce nejde o navazující řízení, a proto tedy nebylo pro vydání předmětné výjimky takového stanovisko třeba. Je třeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 As 299/2018 - 69, který se obsahově obdobnou námitkou zabývá, a nebyly shledány důvody se od již vysloveného názoru odchýlit. Nejvyšší správní soud proto jen stručně připomíná, že pojem navazující řízení byl vymezen novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb., přičemž do té doby bylo navazující řízení vykládáno pouze postupně se vyvíjející judikaturou Nejvyššího správního soudu. Uvedenou novelizací, bylo s účinností od 1. 4. 2015 do § 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v uvedeném směru vloženo písm. g), kterým byl vymezen pojem navazující řízení jako *takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*. Podle důvodové zprávy se za navazující řízení považovala ta řízení, u nichž bylo pro vydání rozhodnutí nezbytným podkladem závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Ve vztahu k řízení o výjimkách podle zákona o ochraně přírody a krajiny důvodová zpráva uváděla: *„Recentní soudní judikatura má (měla) tendenci považovat za řízení, která musí být založena na stanovisku EIA, i některá další řízení, která se alespoň parciálním způsobem s předmětem procesu EIA překrývají (srov. např. rozsudek*

pokračování

Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 47/2012 - 38 ohledně povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ze zákona (však) nově explicitně vyplývá, že řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru, do rozsahu definice navazující řízení nespadají.” Následnou novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 326/2017 Sb., účinný od 1. 11. 2017) byla v § 3 písm. g) ta řízení, která jsou považována za navazující, vymezena taxativně. Řízení o výjimce mezi nimi uvedeno není. Řízení o vydání výjimky v posuzované věci bylo zahájeno dne 15. 10. 2015, tedy v době po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., kdy doktrinální výklad obecněji znějícího normativního textu řízení o výjimce za navazující řízení nepovažoval (srov. Bahýľová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 10 - 21, výklad k ustanovení § 3 zákona o posuzování vlivů, kde autoři dospívají k závěru, že se především jedná „o územní a stavební řízení, ale též např. o řízení, jímž se stanoví dobývací prostor či povoluje hornická činnost. Zakotvením definice pro „navazující řízení“ se zároveň z okruhu těchto řízení vylučují ta, která sama o sobě povolení umístění nebo provedení záměru nepředstavují. Tímto způsobem zákonodárce výslovně omezil okruh řízení, pro něž je stanovisko EIA nezbytným podkladem; nadále tak nelze mezi tato řízení počítat ta, jimiž nedochází k povolení umístění či provedení záměru (např. povolení ke kácení či povolování výjimek dle zákona o ochraně přírody a krajiny, opačně srov. rozsudek NSS 1 As 47/2012 - 38). Stanovisko dle § 9a odst. 3 (tzv. coherence stamp) proto bude vydáváno jen pro navazující řízení ve smyslu komentované definice, nikoli pro ostatní řízení, jež se k umístění nebo provedení záměru váží.“).

[27] To potom jednoznačně potvrdila i navazující novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský soud v napadeném rozsudku také připomenul, že k povaze rozhodnutí o povolení výjimky se několikrát vyjadřoval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 - 118, a rozsudek ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38), který rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky charakterizoval jako samostatné správní rozhodnutí o žádosti adresáta, které má samostatný předmět řízení. Tímto rozhodnutím se závazně určuje, zda konkrétní záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. *Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, avšak k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí.* Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamyšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen žadatel respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích. Z výše uvedeného lze dovodit, že proces posuzování vlivů na životní prostředí EIA je nezávislý na řízení o povolení výjimky. Řízení o udělení výjimky není navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. 4. 2015 je stanovisko EIA podkladem pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, přičemž stanovisko předkládá oznamovatel v žádosti jako jeden z podkladů pouze pro navazující řízení. Řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a řízení o stanovisku EIA jsou na sobě nezávislá, řízení o výjimce není navazujícím řízením. Pro úplnost je třeba uvést, že jak vyplývá z obsahu spisu, v důsledku přijetí zákona č. 39/2015 Sb., kterým byl změněn zákon o posuzování

vlivů na životní prostředí, podal žadatel dne 19. 8. 2015 žádost o ověřovací stanovisko EIA. Stavba 4901 byla nařízením vlády č. 283/2016 Sb., zařazena mezi prioritní dopravní záměry. Z tohoto důvodu bylo pro tuto stavbu dne 22. 11. 2016 také vydáno „Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru „D49 Hulín – Fryšták“ na životní prostředí“ podle § 23a novelizovaného znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které bylo zveřejněno na internetu. Podle tohoto zákonného ustanovení přitom platí, že navazujícím řízením ve vztahu k tomuto druhu závazného stanoviska je řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení prioritního dopravního záměru, pro který bylo dané závazné stanovisko vydáno. Současně dále platí, že pokud bylo vydáno závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí souhlasné, potom se již stanovisko podle § 9a odst. 1 téhož zákona (závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí) v navazujících řízeních nevyžaduje. Z uvedených důvodů proto také správní orgán nebyl ani povinen stěžovatele o vydání nového stanoviska EIA (závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru ze dne 22. 11. 2016) informovat a umožnit mu brojit proti němu v rámci řízení o vydání výjimky. S ohledem na předmětnou procesní situaci, kdy již existuje pravomocné územní rozhodnutí z roku 2004, je třeba poznamenat, že ve smyslu § 23a novelizovaného znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je stěžovateli stále ještě garantováno právo vyjádřit se k závaznému stanovisku k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí v navazujícím stavebním řízení.

[28] Výše uvedené se podle názoru Nejvyššího správního soudu plně vztahuje a platí i ve vztahu k námitce stěžovatele, že žadatel jedná v rozporu s podmínkou č. 14 stanoviska EIA ze dne 6. 12. 2001 pro fázi přípravy, když neproběhlo zjišťovací řízení, které by se zabývalo opatřením potřebného množství násypové zeminy a tato část záměru tak zůstala neposouzena. Jak již bylo uvedeno, řízení o výjimce není navazujícím řízením. Proto přezkum závazných stanovisek EIA nemůže být předmětem řízení o výjimce a tudíž ani předmětem případného soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí o výjimce. Uvedená podmínka se navíc týkala pouze zajištění potřebného množství násypové zeminy a nikoliv jejího přemísťování a ukládání. Krajský soud proto nepochybil, když se touto žalobní námitkou věcně nezabýval.

[29] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s názorem krajského soudu, že otázky umístění, převážení a rozsahu deponií násypových zemin jsou posuzovány a řešeny především v rámci řízení o umístění stavby. S ohledem na skutečnost, že tato problematika není v předmětném rozhodnutí o výjimce výslovně upravena, nelze jejich případný negativní vliv soudně přezkoumat v rámci žaloby proti tomuto rozhodnutí. V této souvislosti však lze uvést, že předmětné rozhodnutí o výjimce obsahuje řadu pro žadatele závazných podmínek, které jsou ve spojení s obecným zákazem škodlivého zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů podle názoru zdejšího soudu dostačující pro účinnou ochranu křečka polního. Nelze se ztotožnit s argumentací stěžovatele, že bylo povinností správních orgánů posoudit všechny představitelně možné vlivy a okolnosti spojené s předmětným záměrem – stavbou rychlostní silnice – které se týkají předmětu regulace podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud připomíná, že z obsahu spisu vyplývá, že zatím bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí. V takovém případě je však zřejmé, že stavebník, aby zrealizoval svůj záměr (zde postavil stavbu

pokračování

rychlostní silnice), bude muset ještě získat stavební povolení, které musí plně respektovat rozsah udělených výjimek, a nemůže jej jakkoliv „přesáhnout“. Tím bude současně také sledováno a dosaženo toho, že i režim budoucího provádění stavby, dovoditelný při jejím povolování, bude muset být uvažován jen v podmínkách, které rozhodnutí o udělení výjimek připouští. Nejvyšší správní soud má za to, že vydáním předmětné výjimky nedosáhl stavebník povolení pro jakékoli případné, do úvahy připadající, budoucí negativní zásahy do biotopů křečka polního. Pokud se tedy v budoucnosti ukáže (např. i na základě dodržení podmínky č. 12 předmětného povolení, podle níž má ekodozor minimálně 1 měsíc před zahájením výstavby, po celou dobu výstavby a 3 roky od uvedení komunikace do provozu provádět monitoring výskytu křečka polního a výsledky hlásit orgánu ochrany přírody), že v důsledku činnosti stavebníka dochází k negativním zásahům do přirozeného vývoje křečka polního (např. převážením a umístěním násypových zemin či ukládáním odtěžené ornice jak dovozuje stěžovatel), bude toto nutné řešit bez ohledu na vydání předmětné výjimky; v opačném případě bude hrozit naplnění skutkové podstaty přestupku podle zákona o ochraně přírody.

[30] Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit výtkám stěžovatele, že správní orgány pochybily, když se nezabývaly vymezením lokalit, kde se má ukládat a rozprostírat odtěžená ornice. Řízení o povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů nepředstavuje „všezastřešující řízení“, nýbrž je pouze jedním z řízení, které musí stavebník úspěšně absolvovat, aby mohl realizovat jím vytčený záměr, zde stavbu rychlostní silnice D49. Každé z těchto řízení má svůj samostatný předmět. Způsob nakládání s ornici pro daný záměr je upraven v rozhodnutí ze dne 7. 7. 2008, č. j. ŽP/14960/2008/JŠ, ve kterém Městský úřad Holešov, odbor životního prostředí, jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu určuje místa k rozvozu a rozprostření ornice (vlastník, adresa, místo uložení, kubatura) a stanoví podmínky, za kterých s touto činností souhlasí. V případě, že dojde k ukládání a rozprostírání ornice na území, pro které byla výjimka stanovena, pak lze, jak bylo již výše uvedeno ve vztahu k násypovým zeminám, nastavené podmínky uvedené v předmětném rozhodnutí o výjimce považovat za dostatečné. Pokud by ukládáním a rozprostíráním ornice hrozil škodlivý zásah do přirozeného vývoje křečka polního mimo takto stanovené území, pak bude stavebník povinen zajistit, aby ke škodlivému zásahu vůbec nedošlo, příp. si k tomuto zásahu zažádat o další výjimku.

[31] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s krajským soudem v tom, že ve správním spisu založené mapové zákresy ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby se zákresem ploch deponií v měřítku 1:20000 jsou pro řízení o výjimce zcela dostačující a že výjimka je stanovena prostorově dostatečně určitě. Nejvyšší správní soud má za důležité to, že správní orgány měly dostatečné podklady týkající se aktuálního stavu přírody v dané lokalitě a výskytu křečka polního (byť i jen předpokládanému), a že tedy obecně mohly posoudit, jakým způsobem plánovaná stavební činnost negativně zasáhne do jeho prostředí. Obecně Nejvyšší správní soud připomíná, že za běžných okolností je výjimka vydána ještě před vydáním územního rozhodnutí; v takovém případě je však zjevné, že žadatel (stavebník) často nebude disponovat podrobnou projektovou dokumentací. Jak je však zřejmé i Nejvyššímu správnímu soudu z jeho rozhodovací činnosti, i přes absenci projektové dokumentace jsou předmětné výjimky za takové situace vydávány. V projednávané věci bylo o předmětnou výjimku požádáno až po vydání

územního rozhodnutí, tj. v rozporu s obvyklou praxí (aniž by se tím Nejvyšší správní soud jakkoli vyjadřoval k zákonnosti takového územního rozhodnutí). Umístění stavby i území dotčené samotným prováděním stavby je tak dostatečně konkrétně vymezeno v rozhodnutí o umístění stavby a není třeba, aby v řízení o výjimce bylo dotčené území vymezeno stejně podrobně.

[32] Pokud jde o namítaný rozpor s rozhodnutím ze dne 28. 11. 2013, jímž byla povolena výjimka ve vztahu k osmi druhům živočichů pro totožný záměr, zde se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu, že je povinností žadatele dodržovat podmínky stanovené ve všech rozhodnutích o výjimkách a je pouze na něm, aby našel vhodné řešení, kdy přistoupit k předmětným činnostem. Navíc jak správně uvedla osoba zúčastněná na řízení I), nejedná se o totožné činnosti, a to jak z pohledu jejich předmětu, tak i jejich důvodu a účelu. Podmínka č. 1 nyní posuzovaného rozhodnutí řeší preventivní odstranění vegetace (tj. pěstovaných plodin a plevelů) vláčením, případně udržování velmi nízké travní vegetace opakovaným sečením, kdy zahájení realizace tohoto opatření je nejvhodnější provést během měsíců března a dubna. Podmínka č. 4 rozhodnutí o výjimce ze dne 28. 11. 2013 naproti tomu ukládá, že k odstranění dřevin a vegetačního krytu (tj. ornice), může být přistoupeno v období od 15. 9. do konce měsíce března, přičemž odstranění dřevin je nutné zahájit přednostně a dokončit nejpozději k 1. 2. kalendářního roku. Odstranění dřevin a vegetačního krytu pak souvisí se samotnou realizací stavebních prací. Skutečnost, že krajský soud mylně uvedl, že „rozhodnutí o výjimce ze dne 28. 11. 2013 povoluje kácení dřevin od poloviny měsíce října do konce měsíce dubna“, nic nemění na jeho správném závěru, že tato rozhodnutí nejsou ve vzájemném rozporu.

[33] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, stejně jako odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného, a kdy nyní posuzované kasační námitky jsou ve značné míře opakováním či shrnutím námitek žalobních, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[34] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[36] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 4. dubna 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu