



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Faisala Husseiniho a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zastoupený JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2020, čj. KUOK 35107/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 2. 2021, čj. 65 A 63/2020-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. 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

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá tím, zda byly v posuzovaném případě splněny podmínky pro povolení kácení dřevin rostoucích mimo les dle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[2] Osoba zúčastněná na řízení podala dne 28. 11. 2019 u Magistrátu města Přerova (dále jen „magistrát“) žádost o povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to v souvislosti se stavbou D1 – stavba 0136 Říkovice – Přerov (dále jen „stavba dálnice“) v lokalitě plánované mimoúrovňové křižovatky Přerov – sever. Důvodem kácení měla být demolice zahradních domků a také záchranný archeologický průzkum v daném místě. K této žádosti, doplněné dne 9. a 10. 1. 2020, se žalobce vyjádřil dne 21. 12. 2019.

[3] Magistrát žádosti osoby zúčastněné na řízení vyhověl rozhodnutím ze dne 16. 1. 2020, sp. zn. MMP/275097/2019/STAV/ZP/Eh, č. j. MMP/012924/2020/STAV/ZP/Eh, a povolil kácení stromů a zapojených porostů dřevin dle soupisu, který je součástí výroku prvostupňového rozhodnutí, a zároveň stanovil bližší podmínky kácení.

[4] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že se magistrát nevypořádal s jeho vyjádřením ze dne 21. 12. 2019. Z prvostupňového rozhodnutí také není zřejmé, zda si magistrát do spisu opatřil některé podklady, na které žalobce ve vyjádření upozorňoval. Jelikož tyto podklady nejsou v prvostupňovém rozhodnutí zmíněny a magistrát neuvedl, jak s nimi naložil, mělo by být jeho rozhodnutí zrušeno. Není také zřejmé, kdo a jak provedl podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin navržených ke kácení. Magistrátem použitý pojem „náletové dřeviny“ užitý při hodnocení žádosti, je nejasný. Prvostupňové rozhodnutí by také mělo obsahovat uložení povinnosti k náhradní výsadbě (dle § 9 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) a stanovení povinnosti péče o takto vysazené dřeviny. Je nepřípustné, aby se magistrát ve svém rozhodnutí spolehl toliko na tvrzení osoby zúčastněné na řízení, že někdy v budoucnu zajistí přiměřenou náhradní výsadbu. Tato povinnost musí být jasně formulována přímo ve správním rozhodnutí. Nadto se žalobce nemohl s neuložením náhradní výsadby nijak předem seznámit a vyjádřit se k němu.

[5] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že upřesnil označení účastníků řízení a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že magistrát vyhodnotil u dřevin, jež byly předmětem řízení, tj. 42 ks stromů a plochy keřů 2 068 m² v územním rozsahu stavby dálnice, jejich význam v lokalitě vyplývající z jejich stavu. K tomu totiž uvedl, že jde o požadavek na kácení ovocných dřevin a keřů běžně se vyskytujících druhů z volného náletu na plochách přiléhajících k bývalé zahrádkářské osadě, přičemž je tu dán zájem na stavbě dopravní infrastruktury, která již je umístěna územním rozhodnutím stavebního úřadu – Magistrátu města Přerova ze dne 3. 3. 2006, čj. SÚ-3229/2005-KI, které nabylo právní moci dne 12. 8. 2006 (dále jen „územní rozhodnutí“); tento zájem převažuje nad zájmem na ochraně konkrétních dotčených dřevin. Závažným důvodem pro kácení je právě pravomocné územní rozhodnutí. Dle žalovaného také bylo umístění stavby dálnice v území veřejným zájmem vyplývajícím z platné územně plánovací dokumentace, konkrétně ze zásad územního rozvoje Olomouckého kraje a územního plánu města Přerova.

[6] Podle žalovaného nebylo prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť z jeho odůvodnění je zřejmé, že se magistrát vyjádřením žalobce ze dne 21. 12. 2019

pokračování

zabýval. To vyplývá mimo jiné z toho, že ve výroku rozhodnutí uložil jednu podmínku dle návrhu žalobce. Žalobce měl jako účastník řízení možnost se s obsahem spisu seznámit. Magistrát vedl řízení o povolení kácení za účelem záměru demolice zahradních domků a provedení záchranného archeologického průzkumu v rámci plochy, pro které bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby dálnice. Pokud žalobce zmiňoval význam některých dokumentů (závazné stanovisko EIA, závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, případné rozhodnutí o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody), tak ty se vztahovaly k předběžným otázkám, bez jejichž splnění by územní rozhodnutí nebylo vydáno. Ověřování existence podkladů územního rozhodnutí není předmětem řízení o povolení kácení dřevin a není účelné.

[7] Žalovaný také uvedl, že podle prvostupňového rozhodnutí se v území nenachází žádný významný krajinný prvek, který by byl v kolizi se záměrem osoby zúčastněné na řízení. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že magistrát provedl vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin, k čemuž zákon o ochraně přírody ani vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení (dále jen „prováděcí vyhláška“) nestanoví metodiku a uvedené hodnocení je tak úkolem orgánu ochrany přírody a krajiny. Kácení dřevin má v převážné míře probíhat na plochách bývalé zahrádkářské osady, většina dotčených pozemků byla investorem vykoupena a již není vedena jako zahrady, přičemž pokud by tak i nadále vedeny byly, potom by ovocné dřeviny povolení ke kácení ani nepotřebovaly. V převážné míře jde o požadavek na kácení běžných ovocných dřevin a plochy keřů běžně se vyskytujících z volného náletu na plochách přiléhajících k bývalé zahrádkářské osadě. V tomto smyslu podle žalovaného provedl magistrát řádné hodnocení dřevin a věnoval se jak jejich funkčnímu, tak i estetickému významu.

[8] K další odvolací námitce žalovaný uvedl, že uložení náhradní výsadby ke kompenzaci vzniklé ekologické újmy je věcí správní úvahy. Magistrát vzal v potaz návrh osoby zúčastněné na řízení, aby náhradní výsadba za pokácené dřeviny v tomto řízení byla součástí uložené náhradní výsadby v navazujícím řízení o povolení kácení dřevin, které bude osoba zúčastněná na řízení podávat následně v souvislosti se samotnou stavbou dálnice. Řízení o žádosti o povolení ke kácení dřevin se vztahovalo jen k některým přípravným pracím, tj. k demolici zahradních domků a provedení archeologického průzkumu tak, aby na ně mohla stavba samotné dálnice časově plynule navázat. Uložení náhradní výsadby v okolí stavby před jejím dokončením je neúčelné, protože by mohlo dojít v rámci stavby k jejímu poškození. Návrh osoby zúčastněné na řízení tak magistrát akceptoval s tím, že náhradní výsadba bude uskutečněna přednostně v místě stavby a jejím nejbližším okolí. Magistrátu i žalovanému je z úřední činnosti známo, že osoba zúčastněná na řízení má ke kompenzaci vzniklé ekologické újmy připraven projekt náhradních výsadeb v rámci celé stavby daného úseku dálnice, který připravila v součinnosti s dotčenými orgány státní správy.

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci.

[10] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl.

[11] Podle krajského soudu bylo napadené rozhodnutí přezkoumatelné, a to v souladu s požadavky vyplývajícími z judikatury správních soudů. Takové odůvodnění se může s některými námitkami vypořádat i implicitně. V tomto světle rozhodnutí žalovaného i magistrátu ob stojí. Se všemi námitkami se magistrát či žalovaný vypořádali, a pokud některé dokumenty nezařadili do spisu, učinili tak proto, že je nepovažovali za potřebné pro své rozhodnutí. Zákon o ochraně přírody a krajiny ani prováděcí vyhláška výslovně nestanoví, jaké proklady jsou pro rozhodnutí o žádosti dle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nutné. Například stanovisko EIA není dle příslušné právní úpravy vůbec odborným podkladem pro řízení o povolení kácení dřevin. Správní orgány dále vycházely z toho, že v místě není žádný významný krajinný prvek ani se tu nevyskytují zvláště chránění živočichové a rostliny; proto nebylo dle krajského soudu třeba, aby se zabývaly podklady, které se k takovým skutečnostem vztahují. Prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného byla na těchto podkladech nezávislá, proto není zřejmé, co by mohla na věci změnit, pokud by byla součástí správního spisu. I když tato rozhodnutí časově následovala až po vydání územního rozhodnutí, stále jde o podkladové materiály, které se v řízení o povolení kácení dřevin nepřezkoumávají. Územní rozhodnutí sice správně mělo být součástí správního spisu, ale vzhledem k okolnostem věci jeho nepřítomnost ve spise neznámá vadu, která by znamenala nezákonnost napadeného rozhodnutí. V této souvislosti krajský soud konstatoval, že ve správním soudnictví má žalobce hájit svá veřejná subjektivní práva, ale v rozporu s tím nikdy netvrdil, jak by se rozhodnutí v nynější věci změnilo, kdyby některé podklady, na které upozorňuje, byly součástí spisu. Nelze tvrdit „jen“ nedostatky řízení, aniž žalobce konkretizuje, jak se toto pochybení konkrétně odrazilo na jeho právech. Správní orgány naopak řádně posoudily funkční a estetický význam kácených dřevin, pro jejichž pokácení hovořil veřejný zájem vyplývající z územního rozhodnutí. Ve věci také nebylo třeba, aby správní orgány rozhodly o náhradní výsadbě.

II. Kasační stížnost žalobce

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jej navrhl zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Podle stěžovatele posoudil krajský soud nesprávně otázku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, popř. prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud totiž účelově postupoval tak, že buď v těchto rozhodnutích našel zmínku, která koresponduje s argumentací stěžovatele, a tudíž bylo stěžovatelově připomínce vyhověno, nebo krajský soud naopak takovou zmínku nenašel a formalisticky pak usoudil, že ji správní orgán „zamítl“. Krajský soud tak postupoval opačně, než by měl – měl by totiž primárně ve správních rozhodnutích identifikovat, které jejich části odpovídají té které stěžovatelově námitce. Nadto krajský soud vlastně aproboval porušení zásady dvojinstančnosti řízení, neboť již žalovaný měl prvostupňové rozhodnutí zrušit, pakliže toto rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání se s žalobcovým vyjádřením ze dne 21. 12. 2019. Krajský soud také nebyl oprávněn za správní orgány provádět analýzy jejich rozhodnutí a spekulovat, co svým postupem sledovaly a svými rozhodnutími přesně myslely a jak se s kterými názory účastníků řízení vypořádaly.

pokračování

[14] Dále podle stěžovatele krajský soud pochybil, pakliže nezohlednil nepřítomnost podkladových materiálů ve správním spise. Například územní rozhodnutí muselo být fyzicky součástí správního spisu tak, aby byl splněn požadavek řádného zjištění skutkového stavu, byla dána možnost ověření právní moci tohoto rozhodnutí apod. Vložení územního rozhodnutí do spisu si vyžaduje i zásada materiální pravdy. Územní rozhodnutí navíc bylo v roce 2021 změněno a není tak zřejmé, zda tato změna nevedla také k nedostatku vážného důvodu k povolení kácení. V tomto směru se správní orgány nemohly spoléhat pouze na tvrzení osoby zúčastněné na řízení. Rovněž tak mělo být součástí správního spisu např. nové stanovisko EIA ve věci či rozhodnutí o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ostatně význam posledně jmenovaných rozhodnutí pro věc vyplývá například z metodického pokynu odboru obecné ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí k aplikaci § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvody (Věstník MŽP, červenec-srpen 2014; dále jen „metodika“).

[15] Stěžovatel také uvádí, že hodnocení funkčního a estetického významu kácených dřevin se neopírá o dostatečné podklady a ve své zjednodušující formě nerespektuje požadavky metodiky. Popis uvedený v tomto směru v prvostupňovém rozhodnutí je „bídny a tedy nijak dostačující“. Krajský soud se s ním však spokojil. Tím však nerespektoval požadavky, které na takové hodnocení vznáší judikatura i odborná literatura.

[16] Konečně se dle stěžovatele krajský soud nesprávně vypořádal také s otázkou, zda rozhodnutí o povolení kácení dřevin musí či nemusí obsahovat povinnost k náhradní výsadbě. Městský soud chybně interpretoval § 9 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a také nedostal závěrům vyplývajícím z metodiky, odborné literatury i judikatury správních soudů.

[17] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost **není důvodná**.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že argumenty uváděné v kasační stížnosti se do jisté míry cyklí, opakují a překrývají. Proto se soud některými námitkami stěžovatele zabývá na více místech a v tomto smyslu je třeba pojímat jejich vypořádání. Týká se to například tvrzené nutnosti postupovat dle metodiky, vyhodnocování funkčního a estetického významu dřevin, přezkoumatelnosti atd.

III.1 Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a posouzení této otázky krajským soudem

[20] Nejvyšší správní soud se podrobně seznámil s obsahem prvostupňového rozhodnutí, rozhodnutí žalovaného, rozsudku krajského soudu a také správního spisu, jehož součástí jsou i stěžovatelova podání (zejména vyjádření ze dne 21. 12. 2019 a odvolání). Na základě toho Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že krajský soud správně posoudil namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, potažmo prvostupňového rozhodnutí. Tato rozhodnutí totiž obsahují adekvátní reakci na

stěžovatelovy námitky, byť v některých případech je vypořádání se s těmito námitkami velmi stručné či implicitní.

[21] Krajský soud správně poukázal na východiska týkající se posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, jak vyplývají z judikatury Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel se v podstatě domáhá toho, aby vypořádání se se všemi jeho argumenty bylo výslovné, a to vztahující se konkrétně ke každé jednotlivé námitce. Takto však věc nestojí. Jak plyne např. z bodu 11 rozsudku NSS ze 6. 9. 2018, čj. 9 As 210/2018-36, zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomeneli správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (rozsudky NSS ze 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, či z 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64, body 61 a 66). Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v bodě 68 nálezu z 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (srov. také rozsudek NSS z 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, bod 41).

[22] Krajský soud správně identifikoval, kde a jakým způsobem prvostupňové rozhodnutí odpovídalo na problémy nastolené stěžovatelem v jeho vyjádření ze dne 21. 12. 2019. Jde především o bod 21 napadeného rozsudku (vymezení jednotlivých otázek nadnesených stěžovatelem) ve vazbě na bod 22 (zhodnocení obsahu prvostupňového rozhodnutí v návaznosti na obsah vyjádření ze dne 21. 12. 2019), resp. 23 napadeného rozsudku (mj. vyhodnocení potřeby zařazení podkladů zmiňovaných stěžovatelem do správního spisu).

[23] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné podrobně reprodukovat obsah uvedených částí rozsudku krajského soudu, neboť ty jsou stěžovateli známy. Pouze ve stručnosti rekapituluje, že krajský soud dospěl shodně jako nyní Nejvyšší správní soud k tomu, že ohledně závažného důvodu pro kácení dřevin magistrát odkázal na územní rozhodnutí. Dále magistrát uvedl, že v místě není žádný významný krajinný prvek (z toho plyne, že nebylo třeba, aby rozhodnutí týkající se významného krajinného prvku bylo zařazeno do spisu, neboť v tomto směru vlastně žádné takové rozhodnutí nemůže existovat). Dále prvostupňové rozhodnutí obsahuje formulaci, že závazné stanovisko EIA a rozhodnutí o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny *„byly předběžnými otázkami v územním řízení skončeném již pravomocným územním rozhodnutím“*. Z toho krajský soud logicky dovodil, že magistrát tyto podklady do spisu nezařadil, neboť je pro své rozhodnutí nepovažoval za potřebné. Vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin provedl magistrát sám a lze opět logicky dovodit, že za tím účelem nenechal zpracovat žádný znalecký posudek a nepostupoval dle metodiky, ale podle materiálů obsažených ve spise (zejména dendrologický průzkum předložený osobou zúčastněnou na řízení). Obsah vyjádření ze dne 21. 12. 2019 magistrát promítl také do stanovených

pokračování

podmínek pro kácení, přičemž související námitky nezmiňoval, neboť ty se týkaly podmínek náhradní výsadby, kterou však neuložil. Všechny tyto skutečnosti krajský soud zohlednil a popsal.

[24] Nadto v této fázi řízení – před magistrátem – stěžovatel uváděl především to, co by mělo dle jeho názoru být obsahem správního spisu. Pokud ale z prvostupňového rozhodnutí vyplývají důvody, pro které nepovažoval magistrát tyto materiály za důležité (jde o podkladová rozhodnutí, v místě není významný krajinný prvek atp. – viz bod [23] tohoto rozsudku) a nevycházel tak z nich, nelze hovořit o tom, že by správní orgán neuvedl písemnosti, které byly podkladem jeho rozhodnutí. Otázka, zda se s potřebností takového podkladu správní orgán vypořádal věcně správně, je již jinou problematikou. K tomu níže v tomto rozsudku, přičemž zde k této věci Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel v rámci svého vyjádření ze dne 21. 12. 2019 pouze obecně upozorňoval na potřebnost některých podkladů a v odvolání pokračoval jen v podobně obecné rovině; na chronologii vydání územního rozhodnutí a jednotlivých „podkladových“ rozhodnutí upozornil až v žalobě. Obecně může žalobce v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu namítat nesprávné právní posouzení věci, k němuž žalovaný svým postupem dospěl (je tedy plně v souladu se zásadou plné jurisdikce, aby žalobce v žalobě použil i takové právní námitky, které ve správním řízení vůbec neuplatnil – usnesení rozšířeného senátu NSS z 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, bod 38). Na druhou stranu však „[r]ozhodnutí správního orgánu [...] nelze vytýkat nepřezkoumatelnost ani jiné vady související s tím, že se nevypořádal s určitou právní otázkou, aniž by tuto otázku vzněsl žalobce ve správním řízení a aniž by se správní orgán musel touto otázkou zabývat i bez příslušné právní argumentace účastníků řízení, z moci úřední“ (Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 630, bod 7).

[25] Taktéž krajský soud tím, že prvostupňové rozhodnutí (a v souvislosti s ním i rozhodnutí žalovaného) posoudil v jeho celkovém vyznění a významu, nijak toto rozhodnutí svévolně nedomýšlel či nedotvářel, resp. překvapivým způsobem nahrazoval úvahy správního orgánu (viz kasační námitka stěžovatele prostřednictvím odkazu na body 30 a 32 rozsudku NSS z 1. 2. 2017, čj. 9 As 87/2016-29). Krajský soud naopak zcela legitimně správní rozhodnutí toliko interpretoval, ostatně interpretaci a zjišťování jeho obsahu podléhá každé správní rozhodnutí.

[26] Nadto krajský soud postupoval správně, pokud prvostupňové rozhodnutí posuzoval ve spojení s rozhodnutím žalovaného. Je totiž třeba brát v potaz zejména to, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Odvolací orgán tedy může provést určité korekce a doplnění prvostupňového rozhodnutí a právě v této vzájemné souvislosti pak správní soud věc posuzuje (rozsudek NSS z 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012-48, body 23, 24 a 32).

[27] Nejvyšší správní soud v souvislosti s předchozím bodem dodává, že se shoduje se závěrem krajského soudu vyjádřeným v bodě 23 jeho rozsudku. Prvostupňové rozhodnutí obsahovalo formulace zabývající se otázkami, které nadnesl stěžovatel v podání ze dne 21. 12. 2019. Nebylo tudíž v tomto směru nepřezkoumatelné a jeho nepřezkoumatelnost tak nemohlo rozhodnutí žalovaného prohloubit (jak namítá

stěžovatel). Zároveň se žalovaný vypořádal s odvolacími námitkami a nezaložil tak nepřezkoumatelnost svého vlastního rozhodnutí. K tomu se krajský soud vyslovil opět v bodě 23 svého rozsudku.,

III.2 Otázka zjištění skutkového stavu

[28] V další části kasační stížnosti stěžovatel polemizuje s tím, zda správní orgány řádně zjistily skutkový stav a za účelem zjištění skutkového stavu shromáždily dostatek podkladů, potažmo zpochybňuje, jak tuto problematiku posoudil krajský soud.

[29] Stěžovatel zmiňuje především § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Dle § 3 správního řádu *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.* Podle § 5 odst. 3 správního řádu platí, že *správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.* Citovaná ustanovení vyjadřují zásadu materiální pravdy, která se uplatňuje ve správních řízeních.

[30] Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel ve vazbě na § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu opětovně připomíná údajné porušení § 68 odst. 3 správního řádu. Touto otázkou se však nyní Nejvyšší správní soud nebude zabývat, neboť se k ní vyslovil již v části III.1 tohoto rozsudku.

[31] Za klíčový podklad pro rozhodování správních orgánů v nynější věci je třeba považovat územní rozhodnutí (bod [5] rozsudku). Právě o územní rozhodnutí opíraly správní orgány obou stupňů svá rozhodnutí především – jeho pohledem hodnotily žádost osoby zúčastněné na řízení o povolení kácení dřevin, kterou osoba zúčastněná na řízení doprovodila materiálem Aktualizace dendrologického průzkumu č. 15-001-A1-PDPS z května roku 2016, zpracovaným společností Ecological Consulting a.s. (dále jen „dendrologický průzkum“).

[32] Nejvyšší správní soud plně souhlasí s krajským soudem, že řízení o povolení kácení dřevin je zcela samostatným řízením, jehož účelem je posoudit existenci závažného důvodu svědčícího pro povolení kácení dřevin a zda tento závažný důvod převažuje nad konkurujícím veřejným zájmem na jejich zachování (funkčním a estetickým významem dřevin). Podklady nutné pro rozhodnutí o povolení kácení dřevin zahrnují pouze podklady prokazující existenci závažného důvodu a dále podklady, jež správní orgán potřebuje pro zhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody činí rozhodování správních orgánů o povolení kácení dřevin věcí správní úvahy, kterému tak podléhá i samotné posouzení funkčního a estetického významu dřevin a otázka, na základě jakých podkladů tak správní orgán učiní, neboť ani zákon o ochraně přírody, ani prováděcí vyhláška žádné povinné podklady nestanoví. Správní orgán činí vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin na základě podkladů ze žádosti, znalosti lokality z úřední činnosti, případně také za využití webových zobrazovacích metod, odborných databází, návštěvy lokality atd. Vhodným podkladem

pokračování

bude i znalecký posudek, bude-li pro složitost věci a nezbytnost vysoce odborného posouzení zapotřebí.

[33] Principy uvedené v předchozím bodě vyplývají z výkladu § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny provedeného rozsudkem NSS z 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84, č. 1788/2009 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud zde rovněž zmínil důležitost příslušných rozhodnutí stavebních úřadů, neboť konstatoval, že *„závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby“*. V této judikатурní linii pokračoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku z 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140, č. 3146/2015 Sb. NSS, dle jehož bodu 81 *„[b]ude-li stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplýne nezbytnost kácet dřeviny v určitém rozsahu, bude to zpravidla signálem pro orgán ochrany přírody, že je dán závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, jakkoli řízení podle tohoto ustanovení je procesně nezávislé na řízení stavebním. Orgán ochrany přírody se totiž může v takovém případě zpravidla důvodně domnívat, že stavební úřad při rozhodování zvažil všechny konkurující si zájmy a zvolil nejvhodnější řešení. Nepovolit kácení by pak v případě povolené stavby bylo na místě zpravidla pouze tehdy, pokud by zájem na zachování dřevin byl s ohledem na jejich funkční a estetický význam natolik mimořádně intenzívní, že by převážil i nad veřejným zájmem, jež má zamýšlená stavba naplnit (např. stavby dopravní infrastruktury či některé nemocnice, sportoviště nebo školy).“*

[34] Stěžovatel v žádné fázi správního řízení relevantně nezpochybnil (a nečiní to ani v řízení před správními soudy), že by ve vztahu k dané lokalitě neexistoval závažný důvod pro kácení nebo je tu jiný významný konkurující zájem. Územní rozhodnutí sice není součástí správního spisu, to ale s ohledem na okolnosti případu na věci nic nemění. Již krajský soud totiž v bodě 26 rozsudku konstatoval, že nejde o vadu s vlivem na zákonnost správního rozhodnutí, a to také v souvislosti s tím, že stěžovatel neuvedl, jak by vložení územního rozhodnutí do spisu ovlivnilo vydané meritorní rozhodnutí. Je třeba totiž vzít také v potaz, že územní rozhodnutí bylo magistrátu známo z jeho vlastní činnosti (sám jej vydal) a o jeho obsahu tak pouze nespekuloval. Soudu je dále z jeho vlastní činnosti zřejmé, že územním rozhodnutím a řízeními s ním souvisejícími je obeznámen i stěžovatel (viz např. rozsudek NSS z 21. 4. 2022, čj. 10 As 533/2021-140, který se týká žaloby nynějšího stěžovatele proti rozhodnutí o změně územního rozhodnutí, nebo rozsudek NSS z 21. 5. 2018, čj. 4 As 126/2018-70, ve věci žaloby stěžovatele proti rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s výstavbou stavby dálnice). Ostatně sám stěžovatel pak na straně 11 kasační stížnosti uvádí, že o územním rozhodnutí *„samozřejmě ví“*. Jde tedy o jinou situaci, než v rozsudku Nejvyššího správního soudu z 5. 2. 2021, čj. 3 As 59/2020-68, na který stěžovatel odkazuje; v něm se totiž měly správní orgány *„spokojit s pouhým konstatováním existence pravomocného rozhodnutí o umístění stavby“*. Nyní však jde o územní rozhodnutí vydané samotným orgánem, který rozhodoval o povolení ke kácení dřevin, a nadto rozhodnutí je dobře známé také stěžovateli.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval také na to, že v době rozhodování žalovaného existovalo nepravomocné rozhodnutí, kterým se mění územní rozhodnutí. Tato skutečnost dle stěžovatele mohla vést k odpadnutí důvodu pro nutnost kácení. Územní rozhodnutí nebylo součástí správního spisu a stěžovatel tak nemohl vědět, zda je toto rozhodnutí stále pravomocné, či mu neskončila platnost. V této souvislosti (a

v návaznosti na předchozí bod) Nejvyšší správní soud uvádí, že sám stěžovatel tvrdí, že „změnové“ územní rozhodnutí nebylo ke dni rozhodnutí žalovaného v právní moci (prvostupňové rozhodnutí o změně územního rozhodnutí mělo být vydáno dne 19. 11. 2019; odvolací orgán jej měl potvrdit dne 8. 6. 2020 a po zrušení rozhodnutí ze dne 8. 6. 2020 krajským soudem měl odvolací orgán vydat nové rozhodnutí dne 14. 4. 2021). Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. však při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Argumentace pozdějšími přijatými rozhodnutími (resp. rozhodnutími, která až později nabyla právní moci) tak není relevantní. Navíc takovou námitku stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem. Lze ji proto nadto považovat za nepřipustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[36] Nebylo také nezbytné, aby součástí správního spisu byla další rozhodnutí, na která stěžovatel upozorňoval. Šlo o stanovisko EIA, rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, popř. závazné stanovisko o zásahu do významného krajinného prvku. Jak již soud uvedl, zákon o ochraně přírody ani prováděcí vyhláška žádné povinné podklady pro rozhodování o povolení kácení dřevin nestanoví. Je proto třeba vycházet z individuálních okolností případu.

[37] Jde-li o tyto individuální okolnosti v nynější věci, správní orgány uvedly, že v místě se nevyskytuje žádný významný krajinný prvek a že jim na dotčených plochách není znám výskyt zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Proto není zřejmé, proč by správní orgány měly vycházet z rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny či ze závazného stanoviska o zásahu do významného krajinného prvku, jestliže taková relevantní rozhodnutí nebo stanoviska neexistují, či alespoň žádný z účastníků řízení do správního řízení nevnesl hmatatelný argument, že tu je takový aspekt případu.

[38] Proto také správní orgány nevycházely z ničeho, co by nebylo obsahem správního spisu nebo co by mu nebylo známo z úřední činnosti. O stavu věci nebyly důvodné pochybnosti a byl zjištěn v nezbytném rozsahu (§ 3 správního řádu). Důvodné pochybnosti do řízení konkrétní argumentací stěžovatel nevznesl a nečiní to ani v řízení před správními soudy.

[39] Stěžovatel v žalobě také namítal, že až po nabytí právní moci územního rozhodnutí byla ve věci vydána tři rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a závazné stanovisko EIA, resp. ověřující závazné stanovisko. Za jiných okolností by tak bylo akceptovatelné odůvodnění, že v řízení o povolení kácení dřevin nelze podrobovat přezkumu existenci a povahu podkladových rozhodnutí (bod 25 rozsudku krajského soudu). Jak totiž plyne ze shora citované judikatury, zpravidla budou ve věci klíčová územní či stavební rozhodnutí, která přitom reflektují případná stanoviska EIA či rozhodnutí o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zároveň § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) vymezuje, která řízení se pro účely tohoto zákona rozumí navazujícími řízeními vedenými k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Mezi ně řízení o povolení ke kácení dřevin nespadá (bod 15 rozsudku krajského soudu). Tímto způsobem zákonodárce omezil okruh řízení, pro něž je stanovisko EIA nezbytným podkladem, přičemž mezi tato řízení nelze tak počítat např. řízení o povolení ke kácení dřevin

pokračování

(podrobně body 28 a 29 rozsudku NSS z 27. 3. 2019, čj. 6 As 299/2018-69). K tomu, že rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se vydává ještě před územním řízením a je fakticky podmínkou pro rozhodnutí o umístění stavby (příčemž územní rozhodnutí reflektuje i požadavky na ochranu životního prostředí) pak Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek z 22. 6. 2016, čj. 3 As 212/2015-80, popř. rozsudek čj. 4 As 126/2018-70, bod 37, či z 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140, č. 3146/2015 Sb. NSS, bod 97.

[40] V posuzované věci krajský soud jen částečně reflektoval, že rozhodnutí o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny závazná stanoviska EIA byla atypicky vydána až po nabytí právní moci územního rozhodnutí. Teoreticky tak mohlo přicházet v úvahu, že zpětně modifikovala podmínky umístění stavby dle územního rozhodnutí. Závěr, že šlo o „pokladová rozhodnutí“ je tedy v konkrétním případě problematický. Přesto však rozsudek krajského soudu ob stojí, neboť správně dospěl k názoru, že z ničeho, co stěžovatel uváděl, neplyne, že by byl dotčen na svých právech tím, že uvedené podklady nebyly součástí správního spisu. Ostatně neuvádí to ani v řízení před Nejvyšším správním soudem. Také lze souhlasit s krajským soudem, že stěžovateli jsou tato rozhodnutí a stanoviska známá. Možnost uvádět konkrétní tvrzení tak stěžovatel bezpochyby měl. Nejvyšší správní soud totiž ze své činnosti ví, že závazné stanovisko EIA z 30. 11. 2016 a ověřující závazné stanovisko EIA z 23. 4. 2018 stěžovatel zpochybňoval v rámci řízení vedeného před Krajským soudem v Ostravě (rozsudek z 20. 10. 2020, čj. 38 A 6/2020-230, a na něj navazující rozsudek NSS čj. 10 As 533/2021-140). Obsahem rozhodnutí o výjimce z 28. 4. 2010 argumentoval stěžovatel v řízení, v němž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem čj. 4 As 126/2018-70; zároveň v tomto řízení stěžovatel napadal rozhodnutí o výjimce z 24. 5. 2017. Pokud pak stěžovatel v žalobě odkazoval na rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny z 23. 10. 2009, které měla vydat Správa CHKO Litovelské Pomoraví, uvádí Nejvyšší správní soud, že vůbec není jasná vazba tohoto rozhodnutí na posuzovanou věc, a to již proto, že CHKO Litovelské Pomoraví se nachází ve zcela jiné lokalitě než území, jehož se týká povolení ke kácení dřevin.

[41] Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani stěžovatelův odkaz na vybrané části metodiky. Ta sice v pasážích zmiňovaných stěžovatelem předvídá některé podrobné kroky k ověření, „*zda by případným kácením nemohlo dojít k ohrožení jiných zájmů chráněných*“ podle zákona o ochraně přírody a krajiny (ochrany památných stromů, ochrany významných krajinných prvků, volně žijících ptáků, krajinného rázu, zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů atd.) – k tomu viz bod 3.2.1 metodiky. I tato metodika však hovoří o ověřování „*vhodným způsobem*“. Tento vhodný způsob však nelze vykládat mechanicky tak, že předvídá nahlížení do náleзовých databází, ohledání na místě apod. vždy, tedy i v situacích, kdy nejsou žádné indicie o tom, že by mohlo dojít k ohrožení „jiných“ zájmů chráněných dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Také se tu nevyskytla žádná hmatatelná potřeba získávat souhlasná rozhodnutí jiných orgánů ochrany přírody (srov. body 3.2.2 a 3.2.5 metodiky), závazná stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku (bod 3.2.7 metodiky) či výjimky v případě dřeviny, která je biotopem zvláště chráněného druhu (bod 3.2.9 metodiky). Již krajský soud konstatoval, že dle správních orgánů se v lokalitě nenacházejí významné krajinné prvky ani zvláště chráněné druhy a stěžovatel v tomto směru nikdy konkrétně ani nenaznačil, že by tomu mělo být jinak. Podklady, ze kterých správní orgány vycházely, jsou v tomto směru dostatečné.

III.3 Vyhodnocení funkčního a estetického významu kácených dřevin

[42] Stěžovatel v dalším kasačním bodě zdůrazňuje požadavek obsažený ve větě druhé § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle které lze povolení ke kácení dřevin *vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin*. V tomto ohledu stěžovatel pouze mírně rozvíjí svou argumentaci, kterou předestřel již v žalobě. Na tu krajský soud odpověděl v bodě 32 svého rozsudku. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a odkazuje na něj.

[43] Pokud stěžovatel krajskému soud vytyká, že ten v podstatě aproboval kvalitativně a kvantitativně nedostatečné odůvodnění, které nese rysy povrchnosti a laickosti, nemůže s tím Nejvyšší správní soud souhlasit. Krajský soud naopak věc uchopil zcela adekvátně posuzované situaci, neboť stěžovateli opakovaně připomněl, že žádný právní předpis nestanoví, jakým způsobem se má hodnocení funkčního a estetického významu dřevin provádět. Zároveň krajský soud konstatoval, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo strohé, avšak postačovalo v situaci, kdy zájem na kácení dřevin vyplýval z územního rozhodnutí (srov. bod [33] tohoto rozsudku). Krajský soud taktéž vysvětlil, že stručnější odůvodnění a zjednodušené postupy lze přijmout, pokud jeden z konkurujících si zájmů (zde zájem na kácení) je zjevný a výrazný. Stěžovatel ovšem po věcné stránce správnost závěrů správních orgánů (a tím méně krajského soudu) podrobněji nezpochybňuje a znovu vyzdvihuje především požadavky metodiky, s nimiž se měl krajský soud vypořádat neadekvátně. Tato metodika sice může být užitečným nástrojem a stanoví „optimální“ postupy pro rozhodování o žádosti o povolení ke kácení dřevin, nelze však mít za to, že je nutné dle ní postupovat vždy a za každých okolností, bez přihlídnutí ke specifickým podmínkám jednotlivého případu, jak již bylo vysvětleno v bodě [41] tohoto rozsudku.

[44] Správní orgány měly k dispozici dendrologický průzkum, ze kterého vycházely. Vůči tomu se stěžovatel vymezuje z důvodu jeho tvrzené nedostatečnosti či neúplnosti. Tyto námitky se také týkají toho, že z tohoto průzkumu nelze dovodit bližší poznatky pro náhradní výsadbu, a pro zjištění ekologické újmy. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že o náhradní výsadbě správní orgány nerozhodly, a to z důvodů, které soud shledává akceptovatelnými (viz další část tohoto rozsudku). Tato linie stěžovatelovy argumentace tak na tomto místě není relevantní.

[45] Dále stěžovatel setrvale nebere v potaz, že tu jsou konkrétní podmínky, za nichž se ve správním řízení rozhodovalo. Jde tak o skutečnost, že o zájmu na výstavbě (a tedy kácení dřevin) svědčí pravomocné územní rozhodnutí, které je ve věci velmi významné (srov. např. bod [33] tohoto rozsudku). Navíc z dendrologického průzkumu plyne, že se kácení týká ovocných stromů. Mezi stranami je nesporné, že jde o oblast bývalé zahrádkářské kolonie a zároveň se dotčené dřeviny zpravidla nacházejí na pozemcích, které byly dříve vedeny v katastru nemovitostí jako druh pozemku „zahrada“ a byly vykoupeny pro účely stavby dálnice, pročez se změnil druh pozemku. Nelze tedy zcela pominout, že prováděcí vyhláška v § 3 písm. d) ve znění účinném od 1. 11. 2014 do 31. 3. 2019 (v době vypracování dendrologického průzkumu) stanovila, že povolení ke kácení dřevin, za předpokladu, že tyto nejsou součástí významného krajinného prvku nebo stromořadí, se podle § 8 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nevyžaduje *pro ovocné dřeviny rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku*

pokračování

zahrada, zastavěná plocha a nádvoří nebo ostatní plocha se způsobem využití pozemku zeleně. S účinností od 1. 4. 2019 (v době rozhodování správních orgánů) totéž ustanovení nevyžaduje povolení pro ovocné dřeviny rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku zahrada nebo zastavěná plocha a nádvoří. I zde tak byl signál pro správní orgány ve vztahu k vyhodnocení žádosti.

[46] Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel v této části kasační stížnosti argumentoval i závěry rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem z 15. 2. 2017, čj. 15 A 136/2016-69, který pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí zrušil jiné rozhodnutí o povolení kácení dřevin. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutími krajských soudů není vázán. Nadto v uvedené věci krajský soud správní rozhodnutí zrušil, neboť se toto rozhodnutí opíralo o skutečnosti v řízení neprokázané (např. prosychání korun dřevin), a to v souvislosti se včas uplatněnými žalobními námitkami. Nyní ovšem správní orgány netvrdily skutečnosti, které by neměly oporu ve spise nebo mu nebyly známy z úřední činnosti a byly důležité pro jejich rozhodování a stěžovatel zároveň polemiku ohledně pojmu „běžné ovocné stromy“ či „běžné náletové keře“ v žalobě nerozváděl.

III.4 Otázka náhradní výsadby

[47] V poslední části kasační stížnosti stěžovatel vytýká krajskému soudu, že nezrušil napadené rozhodnutí z toho důvodu, že správní orgány nerozhodly o uložení náhradní výsadby za pokácené dřeviny. I v této otázce se ovšem Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, které je uvedeno v bodech 33 až 37 napadeného rozsudku.

[48] Podle věty první § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *orgán ochrany přírody může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin.* Podle § 9 odst. 3 zákona o ochraně krajiny a přírody *pokud orgán ochrany přírody neuloží provedení náhradní výsadby podle odstavce 1, je ten, kdo kácí dřeviny z důvodů výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. Ten, kdo kácí dřeviny protiprávně, je povinen zaplatit odvod do Státního fondu životního prostředí České republiky. Výši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí stanoví zvláštní zákon.* Z těchto ustanovení stěžovatel dovozuje, že správní orgán musí rozhodnout v případě ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin o náhradní výsadbě vždy, když nerozhodne o povinnosti zaplatit příslušný odvod.

[49] Pokud jde o pojem „může“ použitý v § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, souhlasí Nejvyšší správní soud s krajským soudem v tom, že rozhodnutí o uložení přiměřené náhradní výsadby (a případně následné péče o ni) je věcí správního uvážení. Zároveň krajský soud v bodě 34 rozsudku odkázal na meze přezkumu rozhodnutí založených na správním uvážení, jak vyplývají z judikatury Nejvyššího správního soudu (krajský soud příhodně citoval právní názor vyjádřený v rozsudku NSS z 15. 5. 2015, čj. 7 As 280/2014-72, který se týká právě povolení kácení dřevin a rozhodování o náhradní výsadbě). Ve zkratce jde o to, zda správní uvážení, a tedy i správní rozhodnutí, nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem.

[50] V tomto směru krajský soud správně vyhodnotil důvody uvedené v prvostupňovém a v napadeném rozhodnutí. Ačkoli samy správní orgány připustily, že pokácením dřevin dojde k ekologické újmě, zároveň uvedly, proč (nyní) není důvod k uložení náhradní výsadby. V tomto smyslu krajský soud zmínil, že osoba zúčastněná na řízení chystá přípravné práce, které je třeba provést tak, aby na ně mohla stavba dálnice plynule navázat, přičemž stanovení náhradní výsadby již v okamžiku rozhodování o povolení ke kácení dřevin by mohlo vést k následnému poškození náhradní výsadby v místě stavby, až skutečně dojde k výstavbě dálnice. Důležité také bylo to, že magistrátu je z jeho vlastní úřední činnosti známo, že osoba zúčastněná na řízení má vypracovaný komplexní plán náhradní výsadby v rámci stavby vymezené části dálnice. Dalších řízení o povolení kácení dřevin, v souvislosti se stavbou samotné dálnice, se bude moci stěžovatel také účastnit a v tomto ohledu odkazovat na formulace uvedené v prvostupňovém rozhodnutí, které (byť nejsou uvedeny ve výroku) počítají s náhradní výsadbou v rámci celé stavby (přednostně v místě stavby a jejím nejbližším okolí).

[51] Nejvyšší správní soud doplňuje, že již ze samotného textu § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že správní orgán má v rámci správního uvážení možnost rozhodnout, zda povinnost náhradní výsadby uloží, či naopak neuloží (tento závěr potvrzuje i níže uvedená literatura – bod [54]). Na tomto prostoru pro správní uvážení nemění nic ani § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na první pohled by se sice mohla nabízet také interpretace, kterou prosazuje stěžovatel, tedy že pokud není rozhodnuto o odvodu za kácení, je třeba uložit povinnost náhradní výsadby. Zároveň je ale nutné vzít v potaz, že pro možnost aplikace § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba přijetí zvláštního zákona, který upraví „*výši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí*“ (bod [48]). Jelikož takový zákon dosud nebyl přijat, není § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody nyní aplikovatelný. Formální existence tohoto ustanovení tedy nepopírá fakultativní povahu náhradní výsadby dle § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud připouští, že pokud bude zmíněný zvláštní zákon přijat, budou mít správní orgány zřejmě povinnost rozhodnout o odvodech za kácení dřevin, pakliže nebude rozhodnuto o náhradní výsadbě, a to i v závislosti na tom, jaké podmínky takový budoucí zákon stanoví. Dlužno dodat, že důvodová zpráva k zákonu o ochraně přírody a krajiny se vztahem § 9 odst. 1 a § 9 odst. 3 nezabývá. I z posloupnosti těchto institutů upravených v § 9 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny lze však dovodit sekundární povahu odvodu za kácení dřevin vůči primární povinnosti náhradní výsadby. Jinými slovy, pokud není uložena primární povinnost náhradní výsadby, může to do budoucna (po přijetí zvláštního zákona) znamenat povinnost sekundárně rozhodnout o odvodu za kácení dřevin. Pokud však podle současné právní úpravy není možné rozhodnout o odvodu za kácení podle § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, neznamená to, že je nutné rozhodnout o náhradní výsadbě. Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy § 9 odst. 1 téhož zákona nijak nemodifikuje.

[52] Stěžovatelově výkladu nesvědčí ani prameny, na které odkazoval, v podobě vybrané judikatury a odborné literatury, popř. metodiky. Ve vztahu k výše uvedeným důvodům se soud podpůrně vyjadřuje i k této stížní argumentaci.

[53] Již krajský soud stěžovateli sdělil, že rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15. 2. 2012, čj. 2 As 45/2011-64, se týkal procesních otázek, nikoli věci samé. Na něj navazoval

pokračování

rozsudek Krajského soudu v Brně z 28. 6. 2012, čj. 31 A 5/2010-83. Tímto rozsudkem, na který stěžovatel také odkazuje, ale není Nejvyšší správní soud vázán. Navíc se týkal především procesní otázky „vyčerpání předmětu řízení“. Nosným důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu byla nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí pro nevypořádání námitky a pro nepřezkoumatelnou úvahu o zrušení povinnosti náhradní výsadby. V nyní posuzované věci je však úvaha správních orgánů plně přezkoumatelná.

[54] Žádné jiné soudní rozhodnutí, z něhož by plynula povinnost uložit náhradní výsadbu, není-li rozhodnuto o odvodu za kácení, stěžovatel neuvádí. O bezpodmínečné nutnosti rozhodnout o náhradní výsadbě vždy, když došlo kácením k ekologické újmě, nehovoří ani stěžovatelem uváděná odborná literatura (*Dienstbier, F. § 9 [Náhradní výsadba a odvody]*. In: *Vomáčka, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 111 a násl.); tato publikace pouze ve vztahu k § 8 hovoří o tom, že povolení kácení dřevin musí předcházet „*vyhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny (například rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007-109, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84)*“ (tamtéž, s. 101, marg. č. 5.). Naopak tento komentář dále konstatuje, že je „*věcí správního uvážení orgánu ochrany přírody, zda k uložení povinnosti náhradní výsadby vůbec přistoupí, a pokud ano, v jakém rozsahu ji stanoví. To dává příslušnému orgánu prostor, aby zohlednil konkrétní okolnosti případu, a to jak ve vztahu k povolovanému kácení (jaké dřeviny jsou odstraňovány, a tedy k jaké ekologické újmě v daném případě dochází), tak ale také se zohledněním stavu vegetace v dotčené lokalitě a v celém jeho správním obvodu.*“ (tamtéž, s. 113, marg. č. 4; citovaná literatura zároveň následně bere v potaz i to, že dosud nebyl přijat zvláštní zákon ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Podobně k fakultativnosti náhradní výsadby dochází i další odborná literatura (viz *Šimandl, M. Náhradní výsadba a odvody – slabé stránky právní úpravy ochrany dřevin*. Správní právo, 6/2019; opačný názor stojí osamoceně: *Jelínková, J., Tuháček, M. Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2016, s. 45-46).

[55] Stěžovatel v této souvislosti opět poukazuje také na metodiku. Lze uznat, že ta sice v bodě 8.4. v případě, že vznikne ekologická újma, tendovala k povinnosti stanovit přiměřenou náhradní výsadbu. Zároveň však v bodě 8.2, i při vědomí možné ekologické újmy vzniklé kácením dřevin konstatovala, že „*[s]oučástí správní úvahy je odůvodnění případného neuložení náhradní výsadby*“. Ani metodika tedy nehovoří jednoznačně ve prospěch stěžovatele a nechává otevřený prostor pro správní uvážení správního orgánu (srov. také shodně v bodech 9.2 a 9.4 aktuální znění metodiky publikované ve Věstníku MŽP, duben 2022).

[56] S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že bylo věci správního uvážení správních orgánů, zda k uložení povinnosti náhradní výsadby vůbec přistoupí.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. 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, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[59] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. ledna 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu