



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: a) **Krajina 2000, spolek pro ochranu přírody dolního Posázaví.**, se sídlem Studené 93, Jílové u Prahy, b) **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 2, Brno, oba zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem Na Pankráci 56, Praha, zast. Mgr. Petrem Kuchařem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 30a, Praha, o kasačních stížnostech žalobce a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 10. 2023, č. j. 57 A 65/2022-107,

t a k t o:

- I. Kasační stížnosti **se zamítají.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasačními stížnostmi se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zamítl jejich žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2022, č. j. MZP/2022/520/708.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelů a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 11. 3. 2022, č. j. PK-ŽP/3505/22 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o částečném zamítnutí žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále též „OZNŘ“) a o částečném povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „ZOPK“).

[3] Žádost o výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů na počátku posuzoval Krajský úřad Středočeského kraje, vůči kterému však byla uplatněna námitka systémové podjatosti. Nadřízený správní orgán dospěl k závěru, že tuto podjatost nelze vyloučit, a z tohoto důvodu následně příslušnost přešla právě na správní orgán prvního stupně. Ten o uvedené žádosti rozhodoval dvakrát, jelikož jeho původní rozhodnutí bylo na základě podaných odvolání zrušeno žalovaným, který mu věc vrátil k dalšímu řízení. Žádost o povolení výjimky podala OZNŘ v souvislosti s plánovanou stavbou dálnice „D3 0305/I Voračice-Nová Hospoda“ (dále jen „stavba“). Cílem dálnice D3 je propojení Prahy s Českými Budějovicemi a dále s Rakouskem. Jde tedy o stavbu s mezinárodním přesahem, která se má stát součástí silnice E55 vedoucí za Švédska přes Českou republiku až do Řecka a je zařazena do transevropské dopravní sítě TEN-T. Část dálnice D3 nadto již byla realizována a je v provozu.

[4] Rozhodnutím správní orgán prvního stupně výrokem I. v části týkající se 10 zvláště chráněných druhů živočichů žádost OZNŘ zamítl, protože dospěl k závěru, že realizace stavby a její užívání nebude mít na tyto živočichy negativní vliv. Konkrétně se jednalo o krkavce velkého, čápa bílého, motáka pochopa, krahujce obecného, čápa černého, ledňáčka říčního, veverku obecnou, vlaštovku obecnou, rorýse obecného a vydra říční. Důvody, proč byl negativní vliv stavby na tyto živočichy vyloučen, bylo zejména to, že ptáci byli zpravidla pozorováni pouze při přeletu a nemělo by docházet k dotčení jejich hnízd. Vydra říční je naproti tomu vázána na vodoteče a vodní plochy, nebude však významně negativně dotčena, neboť bude umožněna dostatečná migrační průchodnost. Veverky byly rovněž pozorovány jen ojediněle a nebyla zjištěna jejich hnízda.

[5] Výrokem II. správní orgán prvního stupně v souladu s § 56 odst. 1 ZOPK u 11 zvláště chráněných druhů živočichů (konkrétně šlo o mravence, čmeláky, svižníka polního, zlatohlávka tmavého, batolce duhového, otakárka ovocného, čolka obecného, ropuchu obecnou, skokana zeleného, užovku obojkovou a slepýše křehkého), a dále u 7 zvláště chráněných druhů živočichů (konkrétně šlo o kuňku obecnou, ještěrku obecnou, lejska šedého, koroptev polní, křepelku polní, bramborníčka hnědého a ůhýka obecného) dle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) ZOPK povolil výjimku ze zákazů stanovených k ochraně zvláště chráněných druhů živočichů uvedených v § 50 odst. 1 a 2 téhož zákona; tato výjimka opravňuje jejího držitele v místě stavby jí dotčené lokální populace a jedince zvláště chráněných druhů živočichů, včetně jejich vývojových stádií, rušit, chytat, neúmyslně zraňovat nebo usmrcovat, sbírat, dopravovat (přemísťovat) při záchranných transferech a škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje ničením nebo změnou jimi užívaného biotopu. Výrokem III. správní orgán prvního stupně v souladu s § 56 odst. 3 a § 67 odst. 4 ZOPK poté stanovil podmínky pro výkon povolených činností. V rámci podmínek stanovených v prvostupňovém rozhodnutí též správní orgán prvního stupně vymezil dobu platnosti povolené výjimky, a to na dobu 10 let, a v případě, že bude vydáno rozhodnutí

pokračování

o umístění stavby či rozhodnutí o povolení stavby, bude výjimka platit také po dobu platnosti těchto rozhodnutí.

[6] Odvolání, která podali mimo jiné také oba stěžovatelé, žalovaný zamítl. Stěžovatelé v odvoláních uplatnili celou řadu odvolacích námitek, které však Nejvyšší správní soud na tomto místě pro stručnost tohoto rozhodnutí nebude rekapitulovat. Odvolací námítky navíc částečně korespondují s námitkami žalobními, resp. kasačními (viz dále).

2. Rozhodnutí krajského soudu

[7] Proti rozhodnutí žalovaného brojili stěžovatelé samostatnými žalobami u krajského soudu, ten však vzhledem k tomu, že obě žaloby směřovaly proti totožnému rozhodnutí, spojil usnesením ze dne 30. 9. 2022, č. j. 57 A 76/2022-115, později podanou žalobu žalobce b) [dále jen „stěžovatel b)“] ke společnému projednání s dříve podanou žalobou žalobce a) [dále jen „stěžovatel a)“]. Stěžovatel a) ve své žalobě vymezil 12 žalobních bodů, které uplatňuje a blíže rozvíjí i v kasační stížnosti. Na tomto místě tedy Nejvyšší správní soud pro stručnost tyto žalobní body rekapitulovat nebude, ale pouze odkáže na jejich vypořádání krajským soudem. Stěžovatel b) v žalobě uplatnil námitky týkající se toho, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje konkrétní věcné a časové vymezení způsobu průběžných kontrol orgánu ochrany přírody. Dále stěžovatel b) namítal, že u většiny zvláště chráněných druhů živočichů chybí alespoň přibližný údaj o počtu, na které se rozhodnutí vztahuje, což způsobuje nezákonnost rozhodnutí. V poslední části uvedl, že nebyly provedeny aktuální přírodovědecké průzkumy, kterými by bylo možno nalézt další zvláště chráněné druhy živočichů a bylo by možné doložit také aktuální počty dotčených zvláště chráněných druhů živočichů. Stěžovatel b) na podporu svých tvrzení odkázal na znalecký posudek RNDr. Mojmíra Vlašina, který byl součástí správního spisu a kterým se žalovaný odmítl zabývat pro jeho obecnost.

[8] Krajský soud považoval veškeré uplatněné námitky, jakožto i obě žaloby za nedůvodné, a proto je podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadeným rozsudkem zamítl.

[9] Krajský soud se v první řadě zabýval aktivní legitimací obou žalobců. V případě stěžovatele a) dospěl k závěru, že mu svědčí aktivní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a je tak oprávněn uplatnit námitky procesní i hmotné, a to s ohledem na to, že byl posuzován záměr ve Středočeském kraji a předmětem činnosti stěžovatele a) je právě ochrana přírody a krajiny na území tohoto kraje. Naproti tomu podle krajského soudu byl stěžovatel b) aktivně legitimován pouze ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., jelikož u něj nebyl dán územní vztah k posuzovanému záměru, který stěžovatel ani netvrdil. Stěžovatel b) má sídlo v Brně a má obecnou působnost v oblasti ochrany přírody a krajiny. Podle krajského soudu nebyly v řízení řešeny otázky nadmístního významu, které by zasahovaly do právní sféry stěžovatele b) a ten tak byl oprávněn uplatnit pouze procesní námitky.

[10] Krajský soud v rámci ústního jednání zamítl důkazní návrhy obou stěžovatelů. Podle krajského soudu byl obsah správního spisu s ohledem na obě správní rozhodnutí společně s okolnostmi, které byly mezi účastníky nesporné, dostačující pro posouzení věci. K jednotlivým navrženým důkazům krajský soud uvedl, že některé z nich byly

nadbytečnými, byly součástí správního spisu, nebyly pro posouzení věci krajským soudem relevantní, případně měly prokázat skutečnosti, které mezi účastníky řízení nebyly sporné.

[11] V rámci hodnocení přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že správní orgány sice výslovně nereagovaly na každou dílčí námitku, ale vypořádaly se s jejich podstatou, a proto napadené rozhodnutí dostalo všem požadavkům na přezkoumatelnost. Krajský soud již na začátku obecně uvedl, že stěžovatelé mohli být na svých veřejných subjektivních právech dotčeni jen tou částí prvostupňového rozhodnutí, kterou byla předmětná výjimka povolena. V části, ve které žádosti vyhověno nebylo, nemohlo dojít k dotčení těchto práv, neboť ve vztahu k vymezeným zvláště chráněným druhům živočichů nadále platí zákonné zákazy škodlivého zásahu. Zároveň krajský soud podotkl, že smyslem účasti enviromentálních spolků ve správním řízení je poskytnutí prostoru k uplatnění odborných příspěvků k řešení dané věci a obohacení pokladů pro její meritorní posouzení, přístupem stěžovatelů však byl jejich smysl poněkud vyprázdněn.

[12] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že pro přehlednost bude uvádět číselné označení žalobních bodů, respektive námitek provedené krajským soudem v napadeném rozsudku. Ve vztahu k porušení dispoziční zásady, které mělo spočívat v tom, že správní orgány rozhodly o více zvláště chráněných druzích živočichů, než OZNŘ vymezila v žádosti, krajský soud uvedl, že z žalobní námítky (i) není zřejmé, jakým způsobem by porušení této zásady mělo zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatele a). Zároveň však krajský soud konstatoval, že porušení uvedené zásady neshledal, neboť prvostupňový orgán při údajném rozšíření žádosti postupoval v režimu odstranění jejích vad, nikoliv v režimu jejího rozšíření.

[13] Krajský soud dále ve vztahu k námitce (ii) nezákonnosti výroku I. prvostupňového rozhodnutí opětovně uvedl, že ekologický spolek není legitimován namítat nezákonnost výroku, kterým byla žádost o povolení výjimky částečně zamítnuta. Životní prostředí totiž touto částí rozhodnutí nemohlo být nijak dotčeno, jelikož vůči těmto zvláště chráněným druhům živočichů nadále platí zákonné zákazy škodlivého zásahu; vůči těmto živočichům byl nadto vyloučen negativní vliv stavby. Ve vztahu k pozbytí autorizace doc. Dr. J. F., CSc., který zpracovával hodnocení vlivu závažných zásahů podle § 67 ZOPK krajský soud uvedl, že v době vypracování tohoto hodnocení doc. F. autorizovanou osobou byl a neshledává důvod pochybovat o jeho odbornosti a řádnosti jeho práce. Na tomto nic nemění ani skutečnost, že doc. F. provedl doplnění početnosti zvláště chráněných druhů živočichů na základě dříve provedených průzkumů. Nadto krajský soud uvedl, že ani RNDr. Vlašín, na jehož posudky stěžovatelé opakovaně odkazovali a které měly rozporovat závěry vyplývající z hodnocení doc. F., nebyl autorizovanou osobou.

[14] Ohledně námítky (iii) týkající se neudělení souhlasů vlastníků pozemků s umístěním kompenzačních opatření krajský soud v první řadě uvedl, že tato námitka byla téměř doslovným přepisem námítky odvolací. Dále upozornil na to, že vlastníci pozemků dotčených kompenzačními opatřeními nejsou účastníky řízení o výjimce podle § 56 ZOPK. Jejich souhlasy s navrženými opatřeními nejsou nutnou podmínkou k jejich umístění, povolení výjimky tak nelze souhlasy vlastníků podmiňovat. Současně stěžovatel a) nevysvětlil, jak by mohl být absencí souhlasů vlastníků dotčen na svých veřejných subjektivních právech.

pokračování

[15] Další žalobní námitka (iv) spočívala v neprokázání splnění podmínek § 56 odst. 1 a 2 ZOPK, tedy existence jiného veřejného zájmu převažujícího nad zájmem na ochraně přírody a zároveň neexistence jiného uspokojivého řešení. Odstavec 2 uvedeného ustanovení vymezuje situace, za kterých lze výjimku povolit (např. v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu). Krajský soud aproboval zhodnocení naplnění těchto podmínek provedené žalovaným, který zohlednil veškeré relevantní a aktuální podklady. Zároveň je ze správních rozhodnutí patrné, že veřejný zájem na realizaci stavby byl dán, neboť stavbu dálnic lze v obecné rovině považovat za veřejně prospěšnou. Dálnice D3 je navíc již částečně vybudována a v provozu, což zvyšuje veřejný zájem na jejím dokončení, který převážil nad zájmem na ochranu přírody zejména proto, že vliv na zvláště chráněné druhy živočichů bude nízký a nedojde k ohrožení udržitelnosti stavu žádného z nich.

[16] Námitka (v) týkající se neprokázání splnění podmínek závazného stanoviska EIA opět představovala okopírování odvolací námitky. Tuto argumentaci žalovaný řádně vypořádal při zohlednění obecnosti odvolací námitky, ve které nebylo upřesněno, v čem konkrétně stěžovatelé spatřovali rozpor konkrétní podmínky s posouzením orgánem ochrany přírody. Toto konkrétní tvrzení nebylo doplněno ani v žalobě, krajský soud se tak ztotožnil s vypořádáním této námitky žalovaným, který zdůraznil zejména to, že podmínky vyplývající ze stanoviska EIA nejsou závazné pro řízení o výjimce podle § 56 ZOPK, neboť toto řízení není navazujícím řízením ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

[17] Krajský soud vypořádal také námitku (vi) rozporu s § 45 a § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, spočívající v nedostacích žádosti. Těmito nedostatky měla být tvrzená absence vymezení konkrétních zvláště chráněných druhů živočichů a nesprávné označení projektové dokumentace. V prvé řadě krajský soud opět odkázal na skutečnost, že žalobní námitka odpovídá odvolací námitce, s jejímž vypořádáním žalovaným se krajský soud ztotožnil. Zdůraznil, že výčet konkrétních živočichů byl v průběhu správního řízení vyjasněn a projektová dokumentace byla označena dostatečně. Současně nebylo zřejmé, jak by mohly vytýkané nedostatky zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatele a).

[18] Dále krajský soud posuzoval nezákonnost závazných podmínek stanovujících dobu platnosti výjimky, která měla být platná po dobu 10 let, případně pokud bude vydáno rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o povolení stavby, bude platná i po dobu platnosti těchto rozhodnutí a dobu pro splnění povinnosti zajistit náhradní opatření. I námitku (vii) stěžovatel a) uplatnil již v odvolání. Ve vztahu k době platnosti výjimky krajský soud uvedl, že rozumí zvolenému způsobu stanovení platnosti výjimky. Ve správních rozhodnutích bylo rovněž zdůvodněno, že stanovením časové platnosti výjimky zvoleným způsobem mělo být zajištěno, aby výjimka neskončila dříve než následné územní nebo stavební řízení. K samotné dále platnosti povolení po dobu 10 let krajský soud uvedl, že ji obecně jako nepřiměřenou nevnímá, neboť proces povolování i samotné realizace stavby bude časově náročnou záležitostí, nadto stěžovatel a) blíže neodůvodnil, proč by tato doba měla být nepřiměřená. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se nesprávného stanovení podmínky zajištění kompenzačních opatření před realizací záměru. Kompenzační opatření totiž musí být zajištěna před realizací záměru, zajištěna pak jsou,

pokud jsou funkční. Kompenzační opatření podle stanovené podmínky musí být funkční nejpozději souběžně s výstavbou konkrétního úseku stavby, tedy musí být v době stavby již dokončena, nikoliv realizována souběžně se stavbou.

[19] Dle stěžovatele a) nebyl splněn požadavek odvolacího orgánu na doplnění kvantifikace druhů, který byl jedním z důvodů pro zrušení původního prvostupňového rozhodnutí, a žalovaný se odmítl zabývat odvolací námitkou o tomto nesplnění. Krajský soud uvedl, že žalovaný se uvedené námitce (viii) ve svém rozhodnutí řádně věnoval a zhodnotil, že OZNR předložila dokument doc. F. obsahující právě doplnění početnosti zvláště chráněných druhů živočichů v hodnoceném území. Doplněné údaje správní orgán prvního stupně zohlednil při hodnocení vlivu záměru na populace zvláště chráněných druhů živočichů, a to i ve vztahu k jednotlivým konkrétním druhům. Tuto skutečnost stěžovatelé nezohlednili, pouze odkazovali na posudek RNDr. Vlašina a namítali absenci požadovaných údajů, případně jejich nepravdivost. Zároveň nebyl dán význam aktuální početnosti zvláště chráněných druhů živočichů a stanovené podmínky poskytovaly dostatečný prostor pro úpravu zmírňujících opatření v případě podstatné změny. Krajský soud se tak opětovně ztotožnil s vypořádáním uvedené námitky žalovaným. Zdůraznil, že požadavek na kvantifikaci zvláště chráněných druhů živočichů nelze vykládat jako požadavek na jejich konkrétní numerické vyjádření, ale je vždy třeba reflektovat jejich rozšířenost na dotčeném území; z prvostupňového rozhodnutí pak je možné učinit si představu o početnosti posuzovaných druhů.

[20] Ve vztahu k námitce (ix) týkající se nedostatečnosti a zastaralosti podkladových průzkumů krajský soud uvedl, že se opět jednalo o téměř doslovný opis námitky odvolací a stěžovatel a) vůbec nereagoval na její vypořádání žalovaným. Krajský soud v napadeném rozsudku zrekapituloval klíčovou část odůvodnění této námitky, kdy žalovaný ve vztahu k dostatečnosti podkladů uvedl, že doc. F., o jehož odbornosti neměl pochybnost, vycházel z dlouhodobého průzkumu a zároveň v průběhu správního řízení stěžovatelé neuváděli žádné skutečnosti svědčící o výskytu dalších zvláště chráněných druhů živočichů, kteří by mohli být stavbou negativně dotčeni. Toto vypořádání krajský soud považoval za správné a dostatečné a pro stručnost na něj odkázal. Stěžovatel a) nadto měl tvrdit skutečnosti způsobilé zpochybnit aktuálnost podkladů a označit důkazy na podporu těchto tvrzení, což však neučinil.

[21] Ohledně nezákonnosti rozhodnutí pro nepřihlídnutí k posudku RNDr. Vlašina krajský soud shledal, že i tato námitka (x) je téměř doslovným zopakováním námitky odvolací. Argumentace stěžovatele a) byla v této části opět velmi obecná, když odkazoval na „řadu nezákonností“ napadeného rozsudku. Obecnému vymezení odvolací námitky odpovídalo také hodnocení žalovaného, který uvedl, že znalecký posudek představoval zejména právní hodnocení, což znalci nepřísluší. Krajský soud také poukázal na to, že jemu předložený znalecký posudek neobsahoval nezbytnou znaleckou doložku. Dále uvedl, že souhlasí s tím, že znalci nepřísluší právně hodnotit prvostupňové rozhodnutí. Uvedený posudek nebyl způsobilý přispět k učinění relevantních skutkových zjištění, proto nebylo na místě k němu přihlížet. Ve spise se nacházely také další vyjádření a posudky RNDr. Vlašina, kterými stěžovatel a) sice neargumentoval, pro úplnost však krajský soud uvedl, že správní orgány ani tyto posudky nepominuly a v odůvodnění se s nimi vypořádaly. Stěžovatel a) pak ani neuváděl konkrétně, čím měly být závěry doc. F. důvodně zpochybněny.

pokračování

[22] Námitka (xi) týkající se nedostatečně zjištěného stavu byla opět téměř shodnou s námitkou odvolací, u níž žalovaný upozorňoval na její obecnost, která bránila jejímu řádnému vypořádání. Ani v rámci žaloby nedošlo k upřesnění okolností, v čem konkrétně nebyl stav řádně zjištěn, proto krajský soud stejně obecným způsobem uvedl, že skutkový stav byl dle jeho mínění zjištěn dostatečně a má oporu ve správním spisu.

[23] Poslední námitka (xii) stěžovatele a) stran nevypořádání námitky nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí opět kopírovala námitku odvolací. V této části krajský soud upozornil zejména na to, že již v úvodu svého rozhodnutí dospěl k závěru, že obě správní rozhodnutí jsou plně přezkoumatelná. Stěžovatel a) totiž nereflektoval, že od uplatnění námitek, které nebyly výslovně vypořádány, byla vydána tři rozhodnutí v této věci. Stěžovatel a) své námitky v těchto navazujících řízeních nezopakoval, po doplňování řízení však byly některé námitky přesto vypořádány či konzumovány. Zároveň stěžovatel a) ani v žalobě neuvádí, jaký vliv by mohly mít případné nedostatky na zákonnost rozhodnutí. Správní orgány nadto nemusejí reagovat na každou dílčí námitku, musí se však vypořádat se všemi stěžejními námitkami, čímž mohou být vypořádány i dílčí související námitky, jak tomu bylo i v nyní posuzované věci.

[24] Krajský soud se dále věnoval žalobním námitkám (xiii) stěžovatele b), u kterého sice shledal nedostatek aktivní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy možnost domáhat se pouze přezkumu procesních pochybení, nicméně i přes tento nedostatek pro úplnost stručně vypořádal i ty námitky, k jejichž uplatnění nebyl stěžovatel b) legitimován. Námitkou, kterou byl stěžovatel b) legitimován uplatnit, bylo porušení práva na spravedlivý proces tím, že žalovaný nepřihlédl k posudku RNDr. Vlašína předloženému v odvolacím řízení. Stěžovatel b) však tento posudek v odvolacím řízení nepředložil ani jím neargumentoval. Zároveň krajský soud již při vypořádání námitek stěžovatele a) zhodnotil, že žalovaný nepřihlédnutím k tomuto posudku nepochybil a k porušení práv stěžovatelů tak nedošlo.

[25] Další námitka stěžovatele b) spočívala v neuvedení počtu jedinců zvláště chráněných druhů živočichů, na něž se výjimka vztahuje. Krajský soud odkázal na vypořádání námitky stěžovatele a) týkající se nedostatečné kvantifikace dotčených živočichů. Stěžovatel b) namítal rozpor rozhodnutí s předpisy na ochranu netopýrů, krajský soud však uvedl, že v průběhu správního řízení nebylo zjištěno, že by netopýři byli realizací stavby jakkoliv negativně dotčeni. Tato námitka byla navíc uvedena poprvé až v žalobě bez opory ve správním spisu, a byla tak shledána nedůvodnou.

[26] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatele b) týkající se nedostatečného určení způsobu kontrol ve smyslu § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK, podle těchto ustanovení musí rozhodnutí obsahovat způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět. Podle krajského soudu byl způsob kontrol stanoven dostatečně určitě, jelikož je potřeba zohlednit fakt, že zahájení kontrol je možné očekávat nejdříve v horizontu několika let od okamžiku rozhodování o výjimce. Před realizací stavby je nezbytné provedení územního řízení a řízení o stavebním povolení. Až samotnou realizací stavby pak může docházet k negativnímu vlivu na zvláště chráněné druhy živočichů. Konkrétní termíny kontrol mohou být dány až ve fázi realizace stavby. Zákonný požadavek na stanovení způsobu kontrol nelze vykládat příliš extenzivně. Stěžovatel b) si na základě

správních rozhodnutí mohl učinit úsudek o četnosti a způsobu provádění kontrol a podrobit je věcné kritice prokazující jejich nedostatečnost. Namísto toho opakoval pasáž odvolání a citoval rozsudky krajských soudů, které však vycházejí ze skutkově odlišných případů. Zároveň není zřejmé, jak by se stanovený způsob kontrol mohl dotknout práva na příznivé životní prostředí.

[27] Poslední námitka stěžovatele b) spočívala v tom, že ve správním řízení nebyly provedeny aktuální přírodovědné průzkumy, které by mohly nalézt další dotčené zvláště chráněné druhy živočichů. Dále stěžovatel b) poukázal na posudek RNDr. Vlašína, kterým se žalovaný odmítl zabývat. Krajský soud v této věci odkázal na své odůvodnění nepřihlédnutí k uvedenému posudku. Ve zbytku uvedl, že opět jde o velmi obecnou námitku, která převážně cituje z odvolání stěžovatele b) a z uvedeného posudku, k jehož posuzování se krajský soud vyjadřoval opakovaně.

3. Kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[28] Proti rozsudku krajského soudu podali stěžovatelé kasační stížnost, ve které navrhovali, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[29] Kasační stížnost byla argumentačně rozdělena do tří základních částí, ve kterých stěžovatelé nejprve uplatnili společné kasační námitky, poté byly vymezeny kasační námitky stěžovatele a) a následně kasační námitky stěžovatele b). S ohledem na to, že stěžovatelé uplatnili samostatné žaloby s rozdílnými žalobními body a že kasační stížnost koncipována uvedeným způsobem, považuje Nejvyšší správní soud učiněné podání za dvě kasační stížnosti, byť byly podány na jedné listině a stěžovatelé mají totožného zástupce.

[30] Námitka 1) – ve společné části kasační stížnosti oba stěžovatelé shodně namítají, že krajský soud pochybil, když neprovedl některé z důkazů, které byly klíčové pro posouzení důvodnosti jejich žalob. Konkrétně dle jejich názoru měl krajský soud provést výslech znalce RNDr. Vlašína, který by se týkal v kasační stížnosti blíže vymezených skutkových otázek žádosti OZNŘ (např. věcného posouzení biologického hodnocení, otázky dotčení zvláště chráněných druhů živočichů uvedených ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí apod.). Dále pochybil, když odmítl s posudkem RNDr. Vlašína nakládat jako se znaleckým posudkem pro absenci znalecké doložky, která však byla obsažena ve znaleckém posudku RNDr. Vlašína založeném ve správním spisu. Tato okolnost by byla vyjasněna, pokud by krajský soud přistoupil k výslechu znalce. Soud měl provést důkaz stanovami stěžovatele b) či další důkazy k vyjasnění jeho působnosti ve Středočeském kraji. Pochybil také v tom, že stavbu středočeské dálnice D3 nepovažoval za záměr řešící otázky nadmístního významu. Jako poslední stěžovatelé namítají, že soud měl provést důkazy správním spisem k územnímu řízení, jelikož správní orgán posuzující žádost o výjimku v předmětném řízení musí mít k dispozici platnou projektovou dokumentaci pro posouzení závažnosti zásahu. Zamítnutí těchto návrhů podle stěžovatelů představuje zásadní vadu rozhodnutí, která má za následek jeho nezákonnost. Stěžovatelé rovněž společně s kasační stížností zaslali znalecký posudek RNDr. Vlašína a dvě jiná správní rozhodnutí o výjimce.

Kasační stížnost stěžovatele a)

pokračování

[31] Další část kasační stížnosti obsahovala jednotlivé námitky stěžovatele a). Tyto námitky byly vždy uvedeny vymezením, jaká žalobní námitka dle stěžovatele a) nebyla krajským soudem řádně vypořádána. Dále stěžovatel a) v některých případech vymezil, v čem konkrétně krajský soud při vypořádání žalobní námitky pochybil, v některých případech však stěžovatel a) pouze stručně uvedl, že nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, aniž by s jeho závěry jakkoliv polemizoval.

[32] Námitka 2) – stěžovatel a) v první řadě namítal, že krajský soud nesprávně zhodnotil jeho aktivní legitimaci ve správním řízení o žádosti o výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů. Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem, který podle něj toto řízení považuje za nevýznamný „předstupeň řízení o umístění stavby“. Řízení o výjimkách považuje za klíčové na úseku ochrany přírody a krajiny, jelikož stanoví závazné podmínky pro umístění stavby z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, včetně kompenzačních opatření. Stěžovatel a) nesouhlasí s tím, že by mu chyběla věcná aktivní legitimace ve vztahu k části rozhodnutí, kterým byla žádost o povolení výjimky zamítnuta z toho důvodu, že nedojde ke škodlivému zásahu do konkrétního zvláště chráněného druhu živočicha. Tyto závěry stěžovatel rozporuje, jelikož došlo k nesprávnému skutkovému hodnocení, čímž může být dán rozpor se zásadou uvedenou v § 50 ZOPK, tedy ochranou daných zvláště chráněných druhů živočichů. Dále stěžovatel a) namítl, že nerozumí argumentaci o vyprázdňení smyslu environmentálních spolků v tomto řízení, jelikož v průběhu celého řízení svou roli plnil, z rozsudku krajského soudu tak cítí negativní předpojatost vůči těmto spolkům.

[33] Námitka 3) – stěžovatel a) namítal, že rozhodnutí správních orgánů vůbec nereagovala na některé vznesené námitky, které v kasační stížnosti konkrétně vymezil (např. absence ústního jednání, nedostatečné podklady řízení atd.). Neztotožnil se s argumentací žalovaného, že by účastníci řízení měli trvat na svých námitkách vznesených na počátku řízení a tyto pak v každé fázi řízení opakovat. Krajský soud tento závěr žalovaného nesprávně aproboval, a stěžovatel tak stále považuje rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[34] Námitka 4) – stěžovatel a) setrval na tvrzení, že výjimka z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů byla povolena pro jiný seznam druhů, než o jaký žádal žadatel a došlo tak k porušení dispoziční zásady. Krajský soud měl pochybit tvrzením, že řízení bylo vedeno ohledně 28 druhů živočichů, jelikož dle stěžovatele žádost ze dne 31. 1. 2018 vůbec neobsahovala výčet živočichů a v oznámení o pokračování v řízení správní orgán prvního stupně konkrétně vymezil 24 druhů živočichů, samotné rozhodnutí se pak týkalo 28 druhů živočichů.

[35] Námitka 5) – podle stěžovatele a) nemusí být RNDr. Vlašín autorizovanou osobou, aby rozpoznal chyby a mezery v metodice. Soud měl konstatovat, zda jsou nedostatky zjištěné znalcem relevantní. Podle stěžovatele a) bylo navíc doplnění početnosti zvláště chráněných druhů živočichů provedeno „od stolu“ bez terénního výzkumu, a proto je zcela nedostatečné.

[36] Námitka 6) – krajský soud se dále vůbec nevypořádal s tvrzením, že stanovisko EIA v průběhu žádosti pozbylo platnosti a nebylo prodlouženo. Tato námitka byla součástí

kasační námitky označené „K žalobní námitce 4“, na kterou Nejvyšší správní soud odkáže spolu s dalšími souhrnně níže.

[37] Námitka 7) – stěžovatel a) uvedl, že nerozumí argumentaci krajského soudu o obecnosti námitky týkající se chybějícího vymezení předmětu řízení na jeho počátku. Zdůraznil, že žádost neuváděla konkrétní výčet zvláště chráněných druhů živočichů, pro které je výjimka žádána. Na počátku řízení tak chyběla jeho základní náležitost, což nelze zhojit až v jeho průběhu.

[38] Námitka 8) – podle tvrzení stěžovatele a) byla doba platnosti výjimky stanovena jako příliš dlouhá a nejasná, neboť ji ani nelze vázat na platnost jiného správního rozhodnutí tímto „klouzavým“ způsobem. Stěžovatel a) odkazoval také na to, že dálnice se staví, zprovozňují a kolaudují v různých časových termínech. Samotná platnost výjimky na 10 let je neodůvodněně dlouhá a je v rozporu s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, jelikož biologické podmínky mohou být po uplynutí této doby diametrálně odlišné. Soud nijak nevysvětlil svůj názor o přiměřenosti takto dlouhé doby platnosti výjimky.

[39] Námitka 9) – dále stěžovatel a) brojí proti způsobu, jakým byla doplněna kvantifikace druhů doc. F. Jeho posudky jsou dle stěžovatele kvalitativními, nikoliv kvantitativními. V podkladech navíc nebyly vůbec zkoumány některé skupiny zvláště chráněných druhů živočichů, např. kruhoústí a ryby. Stěžovatel a) také odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 As 213/2019-110, který krajský soud pominul.

[40] Námitka 10) – vypořádání žalobní námitky týkající se nedostatečnosti a zastaralosti podkladových průzkumů stěžovatel označil za nedostatečné a nepřezkoumatelné, jelikož krajský soud pouze označil vypořádání námitky žalovaným za plně dostačující a správné a pro stručnost na něj odkázal. Stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 74/06, ze kterého vyplývá, že soudy mají povinnost se vypořádat se vším, co účastníci řízení tvrdí, má-li to vztah k projednávané věci. Pokud toto neučiní, jde o závažnou vadu řízení zasahující do práva na spravedlivý proces a na soudní ochranu.

[41] Námitka 11) – stěžovatel a) uvádí, že krajský soud odmítl nakládat s posudkem RNDr. Vlašína jako se znaleckým posudkem pro absenci znalecké doložky, přehlédl však, že ve správním spisu byl založen předchozí znalecký posudek obsahující znaleckou doložku. Zároveň uvedl, že jestliže posudek obsahoval části, které byly právním hodnocením, měl správní orgán i soud nepřihlídnout jen k těmto částem, nikoliv k posudku jako celku. Stěžovatel a) opět zdůrazňoval absenci terénního průzkumu při doplnění kvantifikace druhů ze strany doc. F. V této části také stěžovatel navrhl provedení důkazu výsledkem znalce RNDr. Vlašína, který krajský soud zamítl.

[42] Námitka 12) ve vztahu k žalobním námitkám (iii), (iv), (v), (xi) a (xii), viz výše rekapitulace napadeného rozsudku, stěžovatel a) pouze stručně uvedl, že tyto námitky byly nesprávně právně posouzeny a v podrobnostech odkázal na texty jednotlivých uvedených žalobních bodů.

Kasační stížnost stěžovatele b)

[43] Námitka 13) – další část kasační stížnosti vymezovala kasační důvody stěžovatele b); ten v první části své kasační stížnosti uvedl, že se neztotožňuje s vypořádáním některých

pokračování

námitek krajským soudem. Nicméně tyto námitky byly shodné s některými námitkami stěžovatele a). Proto stěžovatel b) pouze odkázal na předchozí část kasační stížnosti.

[44] Námitka 14) – stěžovatel b) brojil dále proti závěrům krajského soudu týkajícím se jeho aktivní legitimace, kterou podle jeho mínění splňuje jen ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel b) tento závěr rozporuje a namítá, že mu svědčí také aktivní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jediným kritériem dokládajícím porušení hmotných práv spolku nemůže být jen sídlo, ale je jím i jeho činnost či jiný blízký vztah k dotčenému území či k předmětu řízení. Stěžovatel b) pak odkazuje na své stanovy a svou více než třicetiletou činnost, ze kterých vyplývá, že se zabývá stavebními záměry po celé ČR, z čehož dovozuje svou aktivní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na svou legitimaci pak má za to, že byl oprávněn uplatnit v žalobě rovněž hmotněprávní námitky a domáhat se také toho, aby byl správně stanoven způsob kontroly plnění prvostupňového rozhodnutí ze strany orgánu ochrany přírody. Stěžovatel b) v kasační stížnosti odkázal na několik řízení podle ZOPK ve Středočeském kraji, kterých se účastnil, čím prokazuje svou aktivní legitimaci v tomto řízení a navrhl také provedení řady důkazů, kterými by prokázal svou účast v těchto řízeních.

[45] Námitka 15) – v druhé části své kasační stížnosti stěžovatel b) brojí proti absenci správného plánu způsobu kontrol dodržování povoleného škodlivého zásahu. Podle stěžovatele b) prvostupňové rozhodnutí v podmínkách č. 6-8 neuvádí žádné počty kontrol ani časový odstup mezi nimi. Podle stěžovatele na konci řízení o výjimce musí být jasné, kdy a co bude orgán ochrany přírody kontrolovat, a tedy kdy může veřejnost žádat o výsledky těchto kontrol. Prvostupňové rozhodnutí tedy neobsahuje správný, dostatečný a transparentní způsob kontrol správního orgánu během provádění škodlivých zásahu a příslušných opatření. Podle stěžovatele b) by měly být dány alespoň základní časové údaje, kdy bude ke kontrolám docházet (např. při jakém ročním období, v jakých měsících, jak budou časté apod.) a základní věcné vymezení, na jaké výjimky je kontrola navázána (např. před či po realizaci jakého zásahu nebo opatření atp.).

Vyjádření žalovaného

[46] Ke kasační stížnosti se vyjadřoval také žalovaný, který zdůraznil, že kasační stížnost v zásadě opakuje námitky, které byly uplatněny již v odvolání a následně v žalobě podané u krajského soudu. Žalovaný se k nim vyjadřoval již ve svém rozhodnutí a poté také ve vyjádření k žalobám, na které odkázal. Výslovně žalovaný zdůraznil, že stěžovatelé omezili svou aktivitu na řešení procesních otázek a kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí. Stejně tak předložený posudek RNDr. Vlašína posuzoval zejména kvalitu rozhodnutí žalovaného, šlo tedy o právní hodnocení, jehož části stěžovatelé převzali do odvolání a konkrétní námitky žalovaný řádně vypořádal. Žalovaný považoval napadený rozsudek za správný a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[47] OZNŘ zaslala rozsáhlé vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém reagovala na jednotlivé kasační námitky. Obecně však uvedla, že kasační námitky jsou ve většině případů obecné bez podrobnější argumentace a pouze opakuji námitky uplatněné v předchozích řízeních bez adekvátní reakce na jejich vypořádání krajským soudem. Nyní uplatnění

námítky jsou také převážně formální povahy a zároveň jsou na několika místech opakovány obdobné důvody, což činí kasační stížnost méně přehlednou. Při konkrétním vypořádání námitek se OZNŘ v zásadě ztotožnila s jejich vypořádání krajským soudem. Na závěr navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[48] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti byly podány včas, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou řádně zastoupeni. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[49] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[50] Nejvyšší správní soud vypořádá v první řadě společné námítky obou stěžovatelů, následně námítky stěžovatele a) a nakonec námítky stěžovatele b).

[51] Ad námítka 1) – ve vztahu k zamítnutí důkazních návrhů krajským soudem Nejvyšší správní soud neshledal pochybení. Krajský soud v bodu 57. napadeného rozsudku důvody zamítnutí uvedl u každého navrženého důkazu individuálně. Hlavním důvodem pro zamítnutí důkazních návrhů byla jejich nadbytečnost.

[52] V kasační stížnosti stěžovatelé konkrétně rozporují neprovedení čtyř navržených důkazů. Jedním z nich byl navrhovaný výslech znalce, který by však byl v posuzované věci nadbytečným, což Nejvyšší správní soud podrobněji odůvodní níže v tomto rozhodnutí v části věnující se konkrétním námitkám týkajícím se RNDr. Vlašina, stejně tak podle Nejvyššího správního soudu krajský soud nepochybil, když se nezabýval posudkem RNDr. Vlašina, tato skutečnost bude rovněž podrobněji odůvodněna níže v tomto rozhodnutí. Krajský soud dále neprovedl důkaz stanovami žalobce b) z důvodu, že dle jeho mínění nebyla jeho aktivní legitimace spornou otázkou. Aktivní legitimaci samotné se zdejší soud rovněž bude blíže věnovat v následující části tohoto rozsudku [zejména část ad 14) tohoto rozhodnutí], na kterou na tomto místě odkazuje. Jak bude vysvětleno také níže, krajský soud sice skutečně při hodnocení aktivní legitimace pochybil, ovšem důvodem tohoto pochybení nebyl nedostatek informací o činnosti stěžovatele b), nýbrž nesprávné vymezení východisek, na základě kterých má být aktivní legitimace posuzována. Ani neprovedení důkazu stanovami stěžovatele b) tak nemělo vliv na zákonnost rozsudku. Ve vztahu k neprovedení důkazu spisem k územnímu řízení zdejší soud neshledal žádné pochybení. Stěžovatelé vůbec neoznačili, jaké listiny z uvedeného spisu považují za relevantní, nadto územní řízení je zcela odlišným typem řízení s odlišným předmětem oproti řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK. Závěry vyplývající z územního řízení tak nelze bez dalšího zohlednit v rámci řízení jiného a skutečnost, že toto řízení probíhá, je pro posouzení nynější věci irrelevantní. Nejvyšší správní soud se s odůvodněním krajského soudu ztotožňuje a ze stejných důvodů neprováděl jako důkazy dokumenty zaslané společně s kasační stížností. K posudku RNDr. Vlašina se zdejší soud vyjádří podrobněji níže. Rozhodnutí správní orgánů o výjimce se týkala jiných správních řízení, která nejsou pro posouzení této věci relevantní.

Ke kasační stížnosti stěžovatele a)

pokračování

[53] Ad námitka 2) – v této části se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se způsobem, jakým uvedenou námitku vypořádal krajský soud. Jak bylo řečeno již v předchozích řízeních, ve vztahu k těm zvláště chráněným druhům živočichů, u kterých došlo k zamítnutí žádosti o povolení výjimky, nadále platí zákonem vymezené zákazy škodlivého zásahu do těchto druhů. K tomuto nepovolení výjimky došlo z toho důvodu, že u těchto živočichů nebyl předpokládán negativní vliv stavby zejména proto, že na daném území byli pozorováni jen např. při přeletu, nenacházela se zde jejich hnízda atp. Pro tyto druhy tak stále platí silnější ochrana, než jaké by se jim dostalo v případě povolení výjimky ve smyslu § 56 ZOPK. Stěžovatel jakožto spolek zabývající se ochranou přírody a krajiny se tak tímto způsobem ve své podstatě domáhá toho, aby správní orgány pro tyto druhy živočichů svým rozhodnutím přistoupily povolením výjimky a stanovením podmínek pro její dodržování ke snížení ochrany, což mu zcela zjevně nepřísluší a je v rozporu s podstatou jeho činnosti. Z těchto důvodů tak stěžovatel a) skutečně nebyl legitimován k uplatnění uvedené námitky, jelikož částečné zamítnutí žádosti o výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů není způsobilé zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv. Rozpor se zásadou uvedenou v § 50 ZOPK tak ani nemůže být dán, neboť ta nadále platí vůči zvláště chráněným druhům živočichů, pro které nebyla výjimka povolena, v plném rozsahu.

[54] Zároveň krajský soud řízení o výjimce neoznačil jako „nevýznamný“ předstupeň řízení o umístění stavby. Krajský soud uvedl, že „řízení o výjimce dle § 56 ZOPK je zpravidla předstupněm řízení o umístění stavby, resp. řízení o povolení stavby“, což je pravdou. Citovaným tvrzením však není nijak snižován význam tohoto řízení, ani z něj nevyplývá, že by se jednalo o řízení nevýznamné. V této části uvedená kasační námitka nereflektuje skutečný názor krajského soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že hodnocení krajského soudu o vyprázdnění smyslu postavení spolků v řízení nebylo pro posouzení oprávněnosti žalob relevantní ani na místě. Z napadeného rozsudku ovšem negativní předpojatost vůči spolkům na ochranu přírody a krajiny nevyplývá. Krajský soud řádně a přezkoumatelně vypořádal veškeré žalobní námitky, byť jejich vypořádání často reflektovalo obecnost těchto námitek, opakované uplatnění námitek obdobných, případně nedostatek reakce na jejich vypořádání žalovaným. Tyto okolnosti však rovněž negativní předpojatost krajského soudu nezakládají. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, že v některých případech stěžovatelé argumentují ve zcela obecné rovině, případně vůbec nereagují na vypořádání dříve uplatněných námitek. Strohé vypořádání žalobních námitek krajským soudem proto nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[55] Ad námitka 3) – byť Nejvyšší správní soud souhlasí s tvrzením stěžovatele a), že mu žádný právní předpis neukládá setrvat na námitkách, které již v rámci správního řízení v jeho dřívější fázi uplatnil, lze rovněž souhlasit s tvrzením, že stěžovatel a) v této věci nedostatečně reflektuje průběh konkrétního správního řízení. V právě projednávané věci totiž správní řízení zahájil jiný správní orgán, než který nakonec vydal prvostupňové rozhodnutí, a to z důvodu úspěšně uplatněné námitky systémové podjatosti. Prvostupňové řízení tak bylo postupně vedeno dvěma správními orgány. Zároveň je potřeba zdůraznit, že první rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo žalovaným zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání s vysloveným právním názorem, které vady tohoto rozhodnutí je správní orgán prvního stupně v dalším řízení povinen odstranit. Správní orgán prvního stupně tak vydal v pořadí druhé prvostupňové rozhodnutí, proti kterému brojili oba stěžovatelé poměrně rozsáhlými odvoláními. Nejvyšší správní soud tak má za to,

že správní orgány nepochybily, pokud výslovně vypořádaly námitky uplatněné až v této fázi správního řízení. Závěr, že správní orgány mohly mít za to, že stěžovatelé na svých dříve uplatněných námitkách netrvají, se ve světle skutkových okolností projednávané věci jeví jako zcela logický, neboť správní řízení bylo doplňováno, čímž došlo ke konzumpci některých těchto námitek. Navíc oba stěžovatelé podali rozsáhlá odvolání, v rámci kterých bylo jistě možné alespoň obecně tyto námitky opakovaně vymezit. Pokud tak neučinili, bylo oprávněné mít za to, že na těchto námitkách dále netrvají. Krajský soud tak postupoval správně, když shledal správní rozhodnutí i přes absenci explicitního vypořádání některých dříve uplatněných námitek za plně přezkoumatelné.

[56] Ad námitka 4) – Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou ani námitku porušení dispoziční zásady. Ze správního spisu (v části, kdy bylo řízení vedeno Krajským úřadem Středočeského kraje) byla obsažena původní žádost OZNŘ o povolení výjimky ve smyslu § 56 ZOPK. Stěžovatel a) má pravdu v části tvrzení, když uvádí, že v této žádosti nebyly vymezeny konkrétní zvláště chráněné druhy živočichů, pro které je povolení výjimky vyžadováno. Nicméně stěžovatel a) nejspíše přehlédl, že Krajský úřad Středočeského kraje žadatele výzvou ze dne 23. 2. 2018, č. j. 029200/2018/KUSK, vyzval k doplnění žádosti, včetně uvedení zvláště chráněných druhů živočichů, pro které je povolení výjimky požadováno. Tomuto správnímu orgánu bylo na základě uvedené výzvy zasláno doplnění žádosti ze dne 15. 10. 2018, které již konkrétní vymezení jednotlivých druhů živočichů obsahovalo. Stejně tak byl tento seznam uveden i v oznámení o zahájení řízení ze dne 29. 10. 2018, č. j. 142600/2018/KUSK. Správní orgány tak vydaly rozhodnutí, které zcela odpovídá druhům vymezeným v doplnění původní žádosti, které proběhlo (jak ostatně správně konstatoval také krajský soud) v režimu odstranění vad žádosti na výzvu správního orgánu. K porušení dispoziční zásady tak nedošlo. Ani skutečnost, že v oznámení o pokračování správního řízení správní orgán opomenul uvést některé z vymezených zvláště chráněných druhů živočichů, nelze považovat za porušení této zásady, jelikož konečné rozhodnutí v této věci zcela odpovídalo rozsahu doplněné žádosti.

[57] Ad námitka 5) – jak vyplývá z napadeného rozsudku i správních rozhodnutí, uplatněné žalobní či odvolací námitky musí být dostatečně konkrétní, aby je bylo možné řádně vypořádat. Míře obecnosti námitky pak zpravidla bude korespondovat míra obecnosti jejího vypořádání. Pokud tedy stěžovatel a) chtěl učinit součástí svých odvolání některé závěry vyplývající z posudku znalce, měl tak učinit přímo v textu konkrétní námitky. Obecný odkaz na chyby a mezery v metodice pak nelze považovat za dostatečně konkrétní námitku. Jak již bylo opakovaně uvedeno, předložený znalecký posudek představoval z velké části právní hodnocení, ke kterému není znalec oprávněn. Z těchto důvodů tak bylo správným postupem, pokud správní orgány k posudku nepřihlížely. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že znalecký posudek částečně mohl obsahovat i hodnocení věcné. K doplnění kvantifikace druhů „od stolu“ Nejvyšší správní soud uvádí, že tento způsob doplnění rovněž nepředstavuje vadu správních rozhodnutí mající vliv na jejich zákonnost. Doc. F. při vypracování doplnění vycházel ze svých dřívějších podkladů, nebylo tak nezbytné provedení terénních prací. Ostatně sám stěžovatel a) v kasační stížnosti poměrně rozsáhle argumentuje tím, že znalec nemusí sám terénní práce provádět, aby byl schopen zhodnotit posuzované území a případný výskyt zvláště chráněných druhů živočichů na něm. Tyto závěry stěžovatel a) vztahuje k argumentaci týkající se posudku RNDr. Vlašina, ovšem dopadají právě i na doplnění kvantifikace druhů v pozdější fázi řízení. Pokud autorizovaná osoba vycházela ze svých dříve získaných podkladů, na základě kterých bylo

pokračování

možné doplnit informace o četnosti konkrétních ZCHDŽ vyskytujících se na daném území a neprováděla tak další terénní práce, nelze tomuto postupu nic vytknout. Ani skutečnost, že doplnění kvantifikace druhů bylo provedeno pouze na základě podkladů, nelze považovat za vadu rozhodnutí.

[58] Ad námitka 6) – je sice pravdou, že krajský soud výslovně námitku o neplatnosti stanoviska EIA nevypořádal, nicméně dle názoru Nejvyššího správního soudu nemá toto pochybení za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Krajský soud se totiž poměrně rozsáhle vyjadřoval k vztahu řízení EIA a řízení o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů. V této části odůvodnění pak Nejvyšší správní soud neshledal pochybení. Nadto pro účely řízení o výjimce není uplynutí platnosti stanoviska EIA překážkou, tedy toto stanovisko není nezbytné pro účely tohoto řízení aktualizovat. Tato skutečnost implicitně vyplývá i z odůvodnění krajského soudu. Byť tedy není námitka výslovně vypořádána, lze z odůvodnění její vypořádání dovodit. Zároveň stěžovatel a) v kasační stížnosti žádným způsobem nerozvíjí, jaký vliv by nevypořádání uvedené námítky mělo na zákonnost napadeného rozsudku. Tento nedostatek je v kasační stížnosti vymezen pouze jednou větou, která nijak blíže nerozvíjí vliv uvedeného pochybení na zákonnost závěrů krajského soudu.

[59] Ad námitka 7) – tato námitka věcně souvisí s námitkou 4) týkající se porušení dispoziční zásady, Nejvyšší správní soud proto v podrobnostech odkazuje na její vypořádání v části ad 4). Ve zbytku pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že závěr stěžovatele a) o chybějícím předmětu řízení je v souladu s výše uvedeným mylný. Žadatel totiž postupně na základě výzev vady původně podané žádosti odstranil, předmět řízení tak byl již na začátku řízení (byť až po výzvě k jeho upřesnění) jasně dán.

[60] Ad 8) Ve vztahu k délce platnosti výjimky Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že ji lze obecně považovat za poměrně dlouhou. Nicméně v této věci je nezbytné reflektovat, že získání všech potřebných povolení za účelem realizace této zásadní stavby může být poměrně složitou a časově náročnou činností. Zejména je ve vztahu k dosti dlouhé době platnosti výjimky nezbytné zdůraznit, že se jedná o strategicky důležitou stavbu s mezinárodním přesahem, jak již bylo uvedeno výše. Zároveň jde o dálnici, jejíž část je již v provozu. Z těchto okolností tak lze předpokládat, že její realizace může trvat poměrně dlouho, zároveň je však nezbytné zajistit, aby se rozhodování o povolení výjimky nestalo zbytečným jen pro její neúměrně krátkou dobu platnosti. I s ohledem na důležitost stavby je tak nutné zajistit dostatečnou platnost výjimky.

[61] Pokud již správní orgány vedou řízení o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů je tak dle zdejšího soudu zcela logické, pokud délku její platnosti stanoví takovým způsobem, aby byla způsobilá splnit svůj účel (tedy umožnit realizaci a provoz dané stavby). V kontextu těchto okolností tak dobu její platnosti na 10 let nelze považovat za extrémní. Krajský soud i žalovaný řádně uvedli, že její přiměřenost shledávají právě s ohledem na možnost naplnění jejího účelu. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele a), že závěr o přiměřenosti této doby nebyl řádně zdůvodněn. Totožnou argumentaci je pak možné uplatnit i ve vztahu k platnosti prvostupňového rozhodnutí po dobu dalších řízení, neboť tímto způsobem má být zaručeno, aby výjimka neskončila dříve než tato navazující řízení. Pokud by v průběhu realizace stavby došlo ke změně biologických

podmínek v předmětném území, tedy by byly ohroženy jiné zvláště chráněné druhy živočichů, než pro které byla výjimka povolena, bylo by na místě podat žádost o povolení výjimky pro tyto další druhy živočichů, neboť bez ní zákon škodlivé zásahy vůči nim zakazuje.

[62] Ad námitka 9) – ve vztahu k doplnění kvantifikace zvláště chráněných druhů živočichů Nejvyšší správní soud odkazuje na část vypořádání námítky ad 5) v tomto rozhodnutí, kde se tvrzenými nedostatky zabýval a kasační námitku neshledal důvodnou. Ve vztahu ke skupinám zvláště chráněných druhů živočichů, kterými se doc. F. zabýval, je na místě zdůraznit, že byly hodnoceny pouze ty skupiny zvláště chráněných druhů živočichů, u kterých nebylo možné vyloučit negativní vliv stavby. Pokud ovšem doc. F. dospěl k závěru, že na určité skupiny zvláště chráněných druhů živočichů stavba negativní vliv mít nemůže, nebylo na místě pro tyto skupiny vůbec žádat o výjimku ve smyslu § 56 ZOPK, a tedy se jimi zabývat v rámci posuzovaného řízení. Nutno zdůraznit, že řízení o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů je řízením návrhovým; v souladu s dispoziční zásadou je tak rozhodující správní orgán vázán nejen skutečností, že byla žádost vůbec podána, ale i rozsahem žádosti tak, jak jej vymezil žadatel; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2022, č. j. 6 As 17/2020-74.

[63] Žadatel tedy musí v žádosti vymezit, pro jaké konkrétní duhy živočichů žádá o povolení výjimky, a to v souladu s tím, u kterých živočichů lze předpokládat negativní vliv stavby. Orgán ochrany přírody je vázán obsahem žádosti a v řízení o povolení výjimky se zabývá pouze žadatelem vymezenými živočichy. Jak již bylo uvedeno, pokud by negativní vliv stavby vyšel najevo později při její realizaci, nebyla by OZNŘ kvůli platnosti zákonných zákazů vůbec oprávněna činit škodlivé zásahy až do případného povolení výjimky pro tyto další druhy živočichů. Stěžovatelem a) označený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 213/2019-110 na tuto věc nedopadá, neboť šlo o odlišnou skutkovou situaci, jelikož krajský soud zde znalecký posudek pominul a bez řádného odůvodnění jej neprovedl. V právě projednávaném případě však krajský soud opakovaně uvedl, z jakých důvodů považoval znalecké posudky za nadbytečné.

[64] Ad námitka 10) – Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel a) nezohlednil fakt, že krajský soud sice odkázal na vypořádání uvedených námitek žalovaným a ztotožnil se s ním, ovšem jednoznačně uvedl, že tímto způsobem postupuje proto, že uvedená žalobní námitka byla téměř totožná s námitkou odvolací.

[65] V judikatuře správních soudů bylo opakovaně potvrzeno, že tento způsob vypořádání může být v obdobných případech zcela legitimní a nelze jej považovat za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud např. již ve svém rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, dospěl k závěru, že pokud je rozhodnutí správního orgánu řádně odůvodněno a shodují-li se odvolací námitky s žalobními, může si krajský soud správné závěry správního orgánu osvojit. Tyto závěry Nejvyšší správní soud nadále potvrzuje i v novějších rozhodnutích, viz např. rozsudek ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52, případně rozsudek ze dne 19. 7. 2023, č. j. 1 Afs 111/2022-30. Nebylo by účelné vyžadovat po soudech, aby v případě, že se s vypořádáním dané námítky správním orgánem ztotožní, opakovaly totéž jen jinými slovy. Odkaz na vypořádání provedené správním orgánem tak představuje řádné vypořádání námítky a tento způsob nemá za následek nepřezkoumatelnost rozsudku, jak uvádí stěžovatel a). Závěry uvedené v jím označeném

pokračování

nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 74/06 tak nejsou na nyní projednávanou věc aplikovatelné, neboť se vztahují na situace, kdy soudy na námitky účastníka řízení vůbec nereagují. V projednávaném případě krajský soud žalobní námitku neopomenul, pouze ji vypořádal odkazem na její vypořádání žalovaným, což bylo v tomto případě zcela legitimní reakcí. Krajský soud nadto uvedl, že stěžovatel a) měl v žalobě reagovat na vypořádání odvolací námitky žalovaným, tvrdit skutečnosti způsobilé zpochybnit aktuálnost průzkumů a označit důkazy podporující tato tvrzení, což neučinil. Stejně tak v kasační stížnosti stěžovatel a) pouze velmi obecně odkazuje na nedostatečné vypořádání námitky krajským soudem, aniž by uvedl, v čem konkrétně by mělo uvedené pochybení zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv, ani nijak neuvádí, v jaké části došlo k nutnosti aktualizace podkladů.

[66] Ad námitka 11) – k další námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že se krajský soud neodmítl zabývat znaleckým posudkem pro absenci znalecké doložky, ale v napadeném rozsudku na několika místech opakovaně uváděl, z jakých důvodů bylo nadbytečné předložený posudek provést jako důkaz. S tímto zhodnocením se zdejší soud ztotožňuje. V podrobnostech pak odkazuje rovněž na výše vypořádanou námitku týkající se kvantifikace druhů provedené doc. F. a případného hodnocení posudku RNDr. Vlašina [viz část ad 5)]. Ze stejných důvodů pak nebylo účelné provádět důkaz výsledkem RNDr. Vlašina ani jeho posudkem o posouzení podkladu pro vyhodnocení vlivů stavby a provozu dálnice D3, neboť ten rovněž nebyl způsobilý přispět ke zpochybnění skutkového stavu zjištěného v rámci správního řízení. Navržené důkazy jsou tak nadbytečné i v řízení o kasační stížnosti.

[67] Ad námitka 12) – v této části Nejvyšší správní soud konstatuje, že se uvedenými námitkami nebude věcně zabývat a vypořádávat je. Odkaz na dříve uplatněnou žalobní námitku totiž nelze považovat za řádně uplatněnou námitku kasační a v případě, že by stěžovatel pouze beze zopakoval žalobní tvrzení, aniž by reagoval na argumentaci krajského soudu, bylo by na namístě kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou. Tyto závěry vyplývají z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, viz např. usnesení ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, případně rozsudek ze dne 26. 7. 2023, č. j. 1 Asz 78/2023-35. Kasační námitky, ve kterých stěžovatel pouze uvádí, že nesouhlasí s jejich vypořádáním krajským soudem, aniž by na toto vypořádání jakýmkoliv způsobem reagoval a polemizoval s ním, tak Nejvyšší správní soud považuje za nepřipustné ve smyslu uvedené judikatury. Těmito námitkami se tedy Nejvyšší správní soud nebude blíže zabývat.

Ke kasační stížnosti stěžovatele b)

[68] Ad námitka 13) – vzhledem k tomu, že stěžovatel b) částečně odkázal na kasační námitky uplatněné stěžovatelem a), které Nejvyšší správní soud považoval za nedůvodné, odkazuje na vypořádání námitek stěžovatele a) výše v tomto rozhodnutí.

[69] Ad námitka 14) – Nejvyšší správní soud posoudil otázku aktivní legitimace stěžovatele b) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy možnost uplatnit také námitky hmotněprávního charakteru. V této části pak shledal pochybení krajského soudu, který konstatoval nedostatek této aktivní legitimace. Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k závěru, že se ekologické spolky za splnění judikaturou vymezených podmínek mohou domáhat také hmotných práv, viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, případně rozsudek ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020

Sb. NSS. K tomu, aby bylo možné přiznat aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., spolek musí mít místní a věcný vztah k předmětu řízení. Pokud jde o věcný vztah k předmětu řízení, platí v tomto případě, že předmětem činnosti spolku by tedy měla být ochrana životního prostředí a měl by prokazatelně dlouhodobě a erudovaně vyvíjet aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky, na což stěžovatel b) také v kasační stížnosti odkazuje. V případě místního vztahu k předmětu řízení se ekologický spolek může domáhat hmotných práv zejména, pokud má objekt ochrany, do kterého má záměr zasáhnout, celostátní význam. Stavbu dálnice, zvláště jde-li o stavbu, která je již částečně v provozu, lze považovat za záměr důležitý pro širší území České republiky, jehož vliv nelze omezovat pouze na nyní posuzované území. Stavbu dálnice D3 tak zjevně lze považovat za záměr s potenciálem zasažení celostátního významu a místní vztah k předmětu řízení tak může být dán zvláště, pokud spolek vyvíjí aktivity na území celé České republiky. Je tak na místě se dále zabývat povahou činnosti stěžovatele b).

[70] Stěžovateli b) Nejvyšší správní soud již v minulosti ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS přiznal aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v tomto svém starším rozsudku označil stěžovatele b) za spolek, který „*vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudovaně aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky*“, zároveň se v této věci rovněž jednalo o řízení o povolení výjimky ve smyslu § 56 ZOPK. V uvedeném rozsudku nadto nastala téměř totožná situace jako v nyní projednávané věci. Krajský soud nesprávně zhodnotil, že stěžovatel b) překročil meze své aktivní legitimace, což Nejvyšší správní soud považoval za vadu, ke které je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, neboť by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Nicméně krajský soud i přes domnělé překročení aktivní legitimace hmotné námitky zamítl se stručným odůvodněním, a nezatížil tak rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. V projednávaném případě Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že je potřeba souhlasit se stěžovatelem b) v tom, že jeho sídlo nemůže být jediným kritériem pro posouzení jeho vztahu k dotčenému území. Současně je Nejvyššímu správnímu soudu i z úřední činnosti známo, že stěžovatel b) skutečně dlouhodobě vyvíjí aktivity směřující k ochraně přírody a krajiny v rámci celé České republiky. Z těchto důvodů tak Nejvyšší správní soud považoval za nadbytečné provedení důkazních návrhů stěžovatele b) směřujících právě k prokázání těchto aktivit. Stěžovatel b) naplňuje veškerá judikaturou definovaná kritéria nezbytná pro to, aby mohl být aktivně legitimován i k uplatnění námitek hmotných ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[71] Ad námitka 15) – ani tuto námitku stěžovatele b) týkající se nedostatečného stanovení způsobu kontrol orgánu ochrany přírody podle § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[72] Podle první věty § 56 odst. 7 ZOPK platilo následující (s účinností do 31. 12. 2023, nyní se jedná o § 56 odst. 6): „*V případě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů platí pro obsah rozhodnutí podle odstavce 1 nebo 6, obsah opatření obecné povahy podle odstavce 4 a pro obsah dohody podle odstavce 5 obdobně § 5b odst. 3.*“ V souladu s § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK tak rozhodnutí o výjimce musí obsahovat způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody stanovující odchýlný postup provádět. Stěžovatel b) již ve správním řízení odkazoval na způsob, jakým by podle jeho mínění měly být vymezeny alespoň minimální požadavky na způsob kontroly podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů. To však správní orgány

pokračování

nereflektovaly a obecné vymezení možnosti kontrol v kontrolní dny, případně kdykoliv po dobu platnosti výjimky, považovaly za dostatečné.

[73] Krajský soud v nyní posuzované věci rovněž shledal určení způsobu kontrol dostatečným, a to s odůvodněním, že zahájení samotných kontrol nastane v horizontu několika let a budoucí způsob kontrol tak bude zásadně ovlivněn rozhodnutím o povolení stavby a harmonogramem výstavby. Orgán ochrany přírody bude dále seznámen s plánem kontrolních dnů stavby, od něhož se odvíjí termíny pravidelných kontrol stanovených podmínek. Nadto má orgán ochrany přírody oprávnění provést kontrolu kdykoliv nahodile po dobu platnosti výjimky. Jelikož je časový plán kontrolní činnosti navázán na provádění stavby, je logické, že konkrétní termíny kontrol mohou být dány až při realizaci záměru. S touto dílčí argumentací se sice Nejvyšší správní soud ztotožňuje, nicméně má za to, že se částečně míjí s podstatou stěžovatelem uplatněné námitky.

[74] Způsob kontrol měl být vymezen v rámci podmínek 6. až 8. výroku III. rozhodnutí, v němž správní orgán prvního stupně uvedl: „6. *Držitel výjimky orgánu ochrany přírody:*

- *Bude po celou dobu stavby oznamovat vždy do 7 dnů od instalace aktuální lokalizaci a rozsah instalace migračních zábran k ochraně obojživelníků uvedených v projektové dokumentaci (příloha „D.4.5 SO 305.802 Kompenzační opatření (2021)“)*
- *Předloží návrh vegetačních úprav zemních valů k odsouhlasení.*
- *Oznámí způsob a rozsah využití oprávnění plynoucí z této výjimky a splnění vyplývajících povinností každoročně vždy do 31. 12. kalendářního roku, v němž oprávnění plynoucí z této výjimky využíval, není-li výše stanoveno jinak. Orgán ochrany přírody dále bude v místě stavby provádět kontroly plnění podmínek povolené výjimky, a to zejména v rámci kontrolních dnů stavby, o jejichž konání držitel výjimky předem informuje orgán ochrany přírody a umožní mu účast na kontrolních dnech a poskytne nezbytnou součinnost. Kromě toho může orgán ochrany přírody vyzvat držitele výjimky kdykoliv po dobu její platnosti k účasti na kontrole plnění podmínek plynoucích z povolené výjimky a držitel výjimky je rovněž povinen se kontroly zúčastnit a poskytnout součinnost“ (důraz přidán Nejvyšším správním soudem).*

Dále správní orgán prvního stupně v rámci podmínek 7. a 8. blíže upravil požadovaný způsob plnění vymezené oznamovací povinnosti. Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že za způsob kontrol považuje zejména zdůrazněnou část prvostupňového rozhodnutí, zbytek podmínek vymezoval v zásadě jen oznamovací povinnost držitele výjimky a způsob, jakým má být splněna.

[75] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že základním východiskem, ze kterého musí správní orgány při vymezení způsobu kontrol vycházet, je nutnost reflektovat to, pro které konkrétní zvláště chráněné druhy živočichů je povolení výjimky vlastně žádáno. Rozhodnutí musí zohlednit specifický způsob života těchto živočichů, jemuž musí odpovídat také podmínky rozhodnutí, zejména uložená zmírňující či kompenzační opatření. A těmito opatřeními pak musí odpovídat stanovení způsobu kontrol jejich dodržování.

[76] V této souvislosti je třeba též připomenout, že právě absence stanovení způsobu kontrol v původním prvostupňovém rozhodnutí byla jedním z důvodů pro jeho zrušení ze strany žalovaného (viz výše). V návaznosti na toto zrušení správní orgán prvního stupně své povinnosti stanovit způsob kontrol dostal alespoň výše uvedeným obecným odkazem.

V této části prvostupňové rozhodnutí doznalo změny, kterou následně žalovaný akceptoval a považoval za dostatečnou. K odvolacím námitkám týkajícím se způsobu kontroly žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že je vyloučeno, aby si správní orgán sám v rozhodnutí určoval povinnosti, a zdůraznil, že z obsahu podmínek si stěžovatelé mohli učinit úsudek o četnosti a způsobu provedení kontrol a mohli případně navrhnout jiné řešení.

[77] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí, avšak považuje za potřebné korigovat úvahu žalovaného naznačující, že je snad jen věcí úředníků, jak budou kontroly prováděny, a nelze, aby si v tomto směru sami určovali své povinnosti – viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod [41]: *„Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepráno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní...“*

[78] Nutno upozornit, že v dané věci je oním veřejným zájmem zjevně zájem na zvýšené ochraně ohrožených druhů živočichů, přičemž na jejich ochranu nelze rezignovat, resp. ji neutralizovat s tím, že je vyloučeno, aby si správní orgán v rozhodnutí o výjimce uložil jakoukoli bližší konkretizaci „způsobu kontrol“. Opak je pravdou. Je potřeba trvat na tom, aby byl způsob kontrol vždy v každém jednotlivém případě řádně stanoven. Nejedná se o žádný extenzivní výklad výše uvedeného zákonného požadavku, jak uváděl krajský soud. I jeho úvahu je nutno korigovat a zdůraznit, že zákonodárce jednoznačně vyjádřil vůli chránit zvláště chráněné druhy živočichů zakotvením zákonných zákazů podle § 50 ZOPK. Zájem na ochraně živočichů však vyplývá rovněž z unijní úpravy, zejména ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále také „směrnice o ptácích“) a směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále také „směrnice o stanovištích“). Cílem této ochrany je zejména podpora ochrany biologické rozmanitosti, předcházení ohrožení biologické rovnováhy, zabránění negativním dopadům komerčních zájmů, jakož i ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, jak vyplývá z preambulí těchto směrnic. V souladu s články 12 odst. 1 a 13 odst. 1 směrnice o stanovištích musí členské státy přijmout nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany živočišných a rostlinných druhů. Podle článku 9 odst. 2 písm. e) směrnice o ptácích pak musí odchylky ze zákazů vymezených směrnicí upřesnit kontroly, které budou prováděny. Implicitně požadavek na kontrolu dodržování podmínek povolených výjimek vyplývá také

pokračování

z článku 16 odst. 3 písm. d) a e) směrnice o stanovištích. Z článku 9 směrnice o ptácích a z článku 16 směrnice o stanovištích rovněž vychází současné znění § 56 ZOPK. Je tedy zjevné, že i na unijní úrovni je jednoznačně dán zájem na ochraně živočichů a na kontrole povolených výjimek.

[79] Ostatně i samotný ZOPK v § 1 uvádí, že účelem tohoto zákona je mimo jiné i přispění k ochraně rozmanitostí forem života. Z těchto okolností je potřeba vycházet při povolování výjimky. K tomu, aby byla tato ochrana účinně zajištěna, je nezbytné při povolení výjimek z ní stanovit jednoznačné podmínky pro jejich využití, jakož i způsob jejich kontroly (konkrétním druhům živočichů musí odpovídat přijatá opatření a těm zase musí odpovídat způsob kontrol).

[80] Cílené vymezení způsobu kontrol je v zájmu živočichů a dotčené veřejnosti hájící jejich zájmy, kterým bude zaručeno, že kontroly budou způsobilé ověřit, zda k realizaci stavby dochází ve správné době tak, aby konkrétní živočichové byli ohroženi v co nejmenším rozsahu. Bližší vymezení je rovněž v zájmu orgánu ochrany přírody, který má tyto kontroly provádět. Orgán ochrany přírody při správném vymezení kontrol bude mít již v době rozhodnutí postaveno najisto, kdy bude povinen kontroly provádět, s jakou frekvencí tak má činit a na co konkrétně má své kontroly zaměřit. Orgány ochrany přírody tak ani nebudou neúměrně zatěžovány povinnostmi průběžně vyhodnocovat, ve kterých okamžicích mají k provedení kontroly přistoupit. V neposlední řadě však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že vymezené požadavky na obsah rozhodnutí o povolení výjimky vyznívají také ve prospěch samotného žadatele. Při jednoznačně vymezeném způsobu kontroly bude totiž i žadatel vědět, kdy, případně jak často, lze kontroly splnění podmínek očekávat a na co konkrétně budou zaměřeny.

[81] Cílem stanovení způsobu kontrol je jejich bližší vymezení, ze kterého by mělo být zřejmé základní časové a věcné určení předpokládaných kontrol. K obdobnému závěru již dospěly také krajské soudy – srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203 (*R/D52, Pohořelice – Ivaň, I. etapa*), nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2022, č. j. 51 A 108/2020-53 (*„D3, jižní obchvat Jílového u Prahy“*). Na druhou stranu není v rozhodnutí o povolení výjimky nezbytné vymezit konkrétní termíny plánovaných kontrol, jak se obává žalovaný. Tento závěr již Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém nedávném rozsudku ze dne 13. 9. 2024, č. j. 7 As 99/2024-71 (*„I/20 Losiná – obchvat“*). V tomto rozsudku rovněž Nejvyšší správní soud potvrdil, že ze zákona nevyplývá ani požadavek na stanovení kontrol na zcela pravidelné cykly, bližší termíny provádění kontrol tak budou dány až v návaznosti na realizaci stavby. Zdůraznil však, že správní orgány jsou vždy povinny zdůvodnit, proč přistoupily k danému stanovení způsobu kontrol.

[82] K tomu je třeba doplnit, že při využití odborných znalostí by mělo být již v rámci řízení o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů možné obecně vymezit, v jakém časovém horizontu, případně s jakým odstupem má k provádění kontrol docházet. Investor má s ohledem na § 67 odst. 1 ZOPK povinnost zajistit předem na svůj náklad hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na chráněné zájmy. Toto hodnocení tak správní orgány musí mít k dispozici a již z něj lze alespoň rámcově vyvodit, na co by měly být budoucí kontroly zaměřeny. Při vymezení způsobu kontrol by tak mohlo být možné

vycházet např. i z tohoto podkladu. Časové vymezení kontrol může být navázáno např. na roční období, konkrétní měsíce apod., a to při zohlednění konkrétních uložených opatření. Kontrola dodržování podmínek vymezených v rozhodnutí o výjimce pak musí ověřit, zda k realizaci stavby dochází ve správné době a rozsahu, a to právě v souladu s vymezenými podmínkami.

[83] Stejně tak věcné vymezení způsobu kontroly bude v době rozhodování o výjimce možné určit do značné míry obecně. Toto vymezení tak může být navázáno na provádění konkrétních činností spočívajících například v provedení určitého škodlivého zásahu (kácení dřevin, realizace určité části stavby apod.), případně na provedení některého ze zmírňujících či kompenzačních opatření (např. záchranný přenos živočichů, vybudování ptačích budek apod.).

[84] Povinnost vymezit v rozhodnutí o povolení výjimky i způsob kontrol byla ve vztahu ke všem zvláště chráněným druhům živočichů do ZOPK zakotvena novelizujícím zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony s účinností od 1. 1. 2018. V dřívějším znění § 56 ZOPK totiž § 5b odst. 3 téhož zákona obdobně platil pro obsah rozhodnutí o povolení výjimky pouze v případě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů ptáků. K obecnému rozšíření požadavků na obsah rozhodnutí v případě výjimky ze zákazů u všech zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů došlo na základě pozměňovacího návrhu, nelze tak jednoznačně vyložit úmysl zákonodárce [viz sněmovní tisk č. 927/5, pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, bod R.7., 7. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz]. Nicméně účel tohoto ustanovení a zájem na řádném provádění kontrol plnění podmínek vyplývajících z rozhodnutí na základě bližšího vymezení jejich způsobu je zjevný již z výše uvedených východisek, zejména z unijní právní úpravy směřující k ochraně živočichů a biologické rozmanitosti jako takové.

[85] Je proto žádoucí, aby byl v aplikační praxi způsob kontrol blíže specifikován, tj. navázán věcně a časově na podmínky povolené výjimky tak, aby mohl být výkon kontrol cílený a efektivní. Avšak i při obecnějším vymezení způsobu kontrol lze tomuto požadavku dostát a zákonem vyžadovaný „způsob kontrol“ vyložit tak, aby nebyl pouhou formální součástí rozhodnutí bez skutečného vlivu na ochranu přírody a krajiny. V této věci je tedy třeba vymezení způsobu kontrol číst ve spojitosti s dalšími podmínkami – ostatně sama shora citovaná podmínka 6. ve výroku III. prvostupňového rozhodnutí je takto koncipována a vychází z toho, že jde o „kontrolu plnění podmínek povolené výjimky...“.

[86] Pokud je ve správním rozhodnutí vymezeno, že orgán ochrany přírody bude provádět „kontrolu plnění podmínek povolené výjimky“, je potřeba toto stanovení způsobu kontrol chápat tak, že časové a věcné vymezení kontrol je obsaženo již v ostatních podmínkách správního rozhodnutí. Převáděno na tuto věc to znamená, že pokud např. musí žadatel před zahájením stavby na biotopově vhodných úsecích zajistit myrmekologický průzkum a dočasné odborné zabezpečení hnízd mravenců před zničením, bude orgán ochrany přírody před zahájením stavby provádět kontrolu, zda byla tato podmínka splněna. V případě podmínek, které neobsahují časové určení realizace opatření, je pak na místě, aby orgán ochrany přírody podle svých odborných znalostí kontrolu jejich plnění provedl

pokračování

v období, kdy je splnění těchto opatření nejvíce potřebné (např. kontrolu splnění podmínky spočívající v povinnosti instalovat ptačí budky by bylo vhodné provést v jarním období). I z těchto důvodů by tak pro orgán ochrany přírody bylo vhodné stanovit způsob kontroly již v samotném rozhodnutí podrobněji, aby nebylo nezbytné koordinovat harmonogram jejich provádění *ex post*. Přesnějším vymezením je rovněž dána vyšší míra jistoty na jejich provádění jak na straně žadatele, tak na straně dotčené veřejnosti, tj. stěžovatelů a) a b), hájících zájmy zvláště chráněných živočichů. Zároveň však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že argumentace stěžovatele a) se dané otázky netýkala a argumentace stěžovatele b) se omezila spíše na zpochybnění závěrů vyplývajících z napadených rozhodnutí, aniž by stěžovatel b) navrhl konkrétní formulaci toho, jak by měl být způsob kontrol ve správním rozhodnutí vymezen.

[87] Způsob kontrol nebyl sám o sobě dostatečně precizován, nicméně při jeho vztažení ke konkrétním uloženým opatřením, které měl žadatel – držitel výjimky (OZNŘ) – zajistit mj. skrze biologický dozor, je možno dovodit věcné zaměření kontrol; viz výše zmíněný myrmekologický průzkum a zabezpečení hnízd mravenců nebo instalaci budek pro lejsky, příp. suché skládané kamenné zídky či neprůtočné tůně; na splnění právě těchto opatření musí být kontroly zaměřeny. Časově pak vymezení kontrol může vyplývat přímo z formulace určitého opatření, příp. je nezbytné kontroly v souladu s odbornými znalostmi orgánu ochrany přírody provést v období, kdy je realizace daného opatření pro živočichy klíčová. Lze proto uzavřít, že v daném případě je v závislosti na uložených opatřeních (podmínkách povolení výjimky) možno alespoň rámcově určit, kdy kontroly mají proběhnout i na co mají být zaměřeny. Nejvyšší správní soud proto ani poslední námitce stěžovatele b) nepřisvědčil.

5. Závěr a náklady řízení

[88] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnosti stěžovatele a) ani b) neshledal důvodnými, a proto je podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl (výrok I.).

[89] Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II.).

[90] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 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. Vzhledem k tomu, že jí Nejvyšší správní soud žádnou povinnost neuložil, nemá osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech (výrok III.).

Poučení:

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

V Brně dne 30. září 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu