

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Společnost ochránců životního prostředí, občanské sdružení,** se sídlem Nerudova 34, Litoměřice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, 2) obec Vchynice, se sídlem Vchynice 46, Lovosice, 3) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno, 4) Sdružení pro přírodu, občanské sdružení, se sídlem Sociální péče 3254/10, Ústí nad Labem - Severní Terasa, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ad 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 173, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 9. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 184,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 173, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 9. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 184, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Správy chráněné krajinné oblasti České středohoří v Litoměřicích ve věci udělení výjimky ze zákazu v kategorii ohrožené druhy podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 uvedeného zákona za účelem výstavby dálnice D8 v úseku 0805 Lovosice - Řehlovice byla dne 5. 5. 2003 pod č. j. 2735úXII - 8/02 - Ham za stanovených podmínek udělena výjimka ze základních podmínek ochrany lilie zlatohlávku a medovníku velkokvětého, které jsou podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. a přílohy II. této

vyhlášky zvláště chráněnými, ohroženými druhy rostlin a výjimka ze základních podmínek ochrany čmeláka, krajníka hnědého, mravence, prskavce, ropuchy obecné, ťuhýka obecného a křečka polního, které jsou podle § 14 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. a přílohy III. této vyhlášky zvláště chráněnými, ohroženými druhy živočichů, vyžádanou Ředitelstvím silnic a dálnic podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 uvedeného zákona, konkrétně ze zákazu zásahu do biotopu, poškozování a ničení zvláště chráněných druhů za účelem výstavby dálnice D8 - v úseku 0805 Lovosice - Řehlovice. Proti tomuto rozhodnutí podali odvolání Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Brno a Společnost ochránců životního prostředí Litoměřice a o jejich odvolání rozhodlo Ministerstvo životního prostředí dne 4. 6. 2004 pod zn. 530/460/04 - RNDR.Abt. - UL tak, že změnilo výrok napadeného rozhodnutí I. stupňového orgánu tak, že zní: Výjimka ze základních podmínek ochrany lilie zlatohlávku a medovníku velkokvětého, které jsou podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb. a přílohy II. této vyhlášky zvláště chráněnými, ohroženými druhy rostlin a výjimku ze základních podmínek ochrany čmeláka, krajníka hnědého, mravence, prskavce, ropuchy obecné, ťuhýka obecného a křečka polního, které jsou podle § 14 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb. a přílohy III této vyhlášky zvláště chráněnými, pohroženými druhy živočichů, vyžádaná podle § 56 zákona ze zákazu uvedených v § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 zákona, konkrétně ze zákazu zásahu do biotopu, poškozování a ničení zvláště chráněných druhů živočichů, Ředitelstvím silnic a dálnic ČR za účelem výstavby dálnice D8 v úseku 0805 Lovosice - Řehlovice na území Chráněné krajinné oblasti České středohoří, se žadateli uděluje za těchto podmínek: stanovené podmínky se doplní o body 7 - 9 následovně:

7) před započetím terénních prací provede Správa CHKO České středohoří nebo subjekt správou CHKO pověřen terenním šetřením zaměřen na výskyt kupovitých hnízd rodu Formica, který bude zaznamenán do pracovních map Ředitelství silnic a dálnic. Na základě výsledku terénních šetření bude na náklad investora proveden transfer kupovitých hnízd. Transfer je nutno provést nejpozději do konce června příslušného roku.

8) pro ochranu čmeláků je dostatečným opatřením omezení terénních prací od 1. 4. do 30. 9. příslušného roku, pokud se nejedná o zalesněné pozemky.

9) o průběhu terénních šetřeních a transferů ohrožených druhů Správa CHKO České středohoří povede přesnou evidenci, dílčí zprávy budou každoročně předkládány Agentuře ochrany přírody a krajiny, Praha a Ministerstvu životního prostředí, odbor výkonu státní správy IV nejpozději do 30. 1. dalšího roku, závěrečná zpráva bude předána před kolaudací stavby. V odůvodnění svého rozhodnutí Ministerstvo životního prostředí k námitkám odvolatelů týkajících se návrhu jiného technického řešení při realizaci stavby předmětného úseku dálnice se zdánlivě menším dopadem na biotopy vyjmenovaných ohrožených druhů konstatovalo, že předmětné řízení je vedeno ve vztahu k předložené variantě a její výběr byl proveden po zhodnocení dalších variant, které byly z hlediska ochrany přírody vyhodnoceny jako méně vhodné. Je zřejmé, že při tak rozsáhlé liniové stavbě není reálně možné ani účelné provést výčet všech lokalit ohrožených druhů a při realizaci stavby vyloučit jakýkoliv zásah do biotopů těchto druhů. Z uvedených důvodů odvolací orgán námitku týkající se porušení § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, které odvolatelé spatřují v nedostatečném zdůvodnění převahy veřejného zájmu vést trasu dálnice D8 - 0805 v „povrchové variantě“ přes řadu biotopů ohrožených rostlin a živočichů (např. vůči tunelové variantě Kubačka), zamítlo. Navíc bylo konstatováno, že navržené řešení odvolatele (tunelová varianta Kubačka) není předmětem veřejného správního řízení a jeho akceptování by bylo možné pouze v novém řízení na návrh investora.

Proti posledně uvedenému rozhodnutí podala žalobu Společnost ochránců životního prostředí Litoměřice, a to z důvodu porušení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., dále je namítáno, že rozhodnutí žalovaného nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a je tedy vydáno v rozporu s § 3 odst. 4 a § 46 správního řádu a konečně je uvedeno, že rozhodnutím žalovaného byl porušen článek 9 Bernské úmluvy.

Rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 7 Ca 137/2004 - 46, byla žaloba odmítnuta. Městský soud odůvodnil odmítnutí žaloby ust. § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Na překážku není, že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou, pouze nejsou těmi rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nemohl být rozhodnutím zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech ve smyslu § 2 s. ř. s. nerozhodovalo. Městský soud dále uvedl, že právní úprava nestojí na tom, že by při splnění určitých podmínek byl na udělení výjimky právní nárok. Městský soud proto žalobu s poukazem na § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s. odmítl.

K odvolání Společnosti ochránců životního prostředí Litoměřice proti uvedenému usnesení Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 9/2006 - 99, uvedené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že městský soud pochybil, když posoudil rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jako rozhodnutí vyloučené z přezkumu ve smyslu kompetenční výluky obsažené v ust. § 70 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti bylo odkázáno na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 - 118, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o přezkoumatelnosti rozhodnutí o udělení výjimky soudem. Nad rámec tam uvedeného právního závěru bylo konstatováno, že rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu podle zákona o ochraně přírody a krajiny má jak formální, tak materiální znaky rozhodnutí, neboť v tomto rozhodnutí byl adresát předmětného právního aktu vázán podmínkami, za kterých je oprávněn výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 56) realizovat. Povinností městského soudu proto bylo žalobu věcně projednat, nikoli ji odmítnout. Dále bylo poukázáno i na to, že se městský soud nevypořádal se žalobní legitimaci stěžovatele v celém rozsahu, tj. i ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s.

Městský soud v Praze znovu ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 30. 6. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 173, tak, že rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 4. 6. 2004 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci rozsudku náklady řízení ve výši 11 500 Kč a že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že výjimku ze zákazu zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. pro stavbu dálnice D8 - 0805 Lovosice - Řehlovice hodnotil již senát 7 Ca Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 12. 1. 2009, sp. zn. 7 Ca 99/2006, kterým zrušil rozhodnutí o povolení výjimky. Obdobně jako v předchozím případě je namítáno, že jednotlivé varianty trasy dálnice D8 nebyly řádně posouzeny. Městský soud obsáhle citoval z odůvodnění rozsudku ve věci sp. zn. 7 Ca 99/2006, přičemž

s uvedeným posouzením věci se ztotožnil také v tomto případě. Městský soud je toho názoru, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být zřejmé, v čem spočívá zájem veřejný a ochrany přírody (konkrétních živočichů a rostlin). Zájem veřejný nespočívá pouze v povaze dané stavby, nýbrž i v dalších souvislostech (finanční náklady, konstrukční možnosti, dopravní situace). Zájem ochrany přírody nespočívá pouze v konstatování ochrany konkrétního druhu živočichů a rostlin, nýbrž v jeho výskytu a významu. Soud si je vědom náročnosti požadovaného postupu, avšak požadovaný postup úměrně odpovídá intenzitě navrženého zásahu do CHKO České středohoří. Následné poměření obou zájmů je předmětem správního uvážení, neboť zákon žádný přesný algoritmus rozhodné převahy veřejného zájmu nestanoví. Přestože správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Podle soudu je povinností správního orgánu výslovně definovat veřejný zájem stavby a zájem ochrany přírody (§ 47 odst. 3 správního řádu), neboť potom není zřejmé, jaké konkrétní zájmy ve smyslu kvantity a kvality správní orgán posuzoval. V tomto rozsahu se soud neztotožňuje se závěrem rozhodnutí Městského soudu v Praze ve věci sp. zn. 8 Ca 91/2004, podle kterého je správní orgán v řízení podle § 56 zákona vázán rozhodnutím v řízení podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť jde o zcela samostatná řízení. Žalovaný sice poukázal na skutečnosti, jež snižují intenzitu zájmu na ochraně přírody (dostatečný výskyt uvedených rostlin a živočichů, záchranný transfer, okrajové dotčení biotopů), avšak pokud nestanovil kvalitativně a kvantitativně úroveň obou zájmů, potom nelze posoudit, jak oba zájmy poměřoval, na základě čeho převážil veřejný zájem stavby, jestliže zákon požaduje jeho výraznou převahu nad zájmem přírody. Městský soud má za to, že veřejný zájem není dán pouze existencí stavby jako takové, neboť v případě dálnic by výjimka podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. byla nadbytečná, jakož i samotný zákaz podle § 26 odst. 1 písm. f) uvedeného zákona. Veřejný záměr se projeví v povaze stavby (spojení do Berlína), ale také např. v neuspokojení požadované potřeby (jiné trasy, jiný druh komunikace); tento veřejný záměr je však povinen prokázat zejména navrhovatel nikoliv správní orgán. Ze správních rozhodnutí obou stupňů nevyplývá, jaká intenzita veřejného zájmu a zájmu ochrany přírody byla zjištěna, pouze lze dovodit skutečnosti snižující intenzitu zájmu ochrany přírody (dostatečný výskyt uvedených rostlin a živočichů, záchranný transfer, okrajové dotčení biotopů).

Vzhledem k předpokládanému intenzivnímu zásahu do životního prostředí chráněného režimem CHKO je podle soudu nutné úměrně tomu konkrétně posuzovat, k jakému zásahu do zájmu přírody dojde a zda vzhledem k tomu je skutečně dána výrazná převaha veřejného zájmu navržené stavby, to vše po přihlédnutí k jiným navrženým variantám (mimo CHKO, „dlouhé tunely“, tunel Kubačka). Pokud ohledně těchto variant nebylo provedeno řízení podle zákona č. 244/1992 Sb. správní orgán zejména za součinnosti investora „nahradí“ dané řízení jen v takovém rozsahu, aby byl schopen argumentačně vyložit, proč pro ochranu přírody méně příznivější varianta stále zakládá výraznou převahu ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Z tohoto pohledu je pouhé tvrzení žalovaného, že výběr varianty byl proveden po zhodnocení dalších variant, které byly vyhodnoceny jako méně vhodné, nedostatečné. Správní orgán musí při rozhodování podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. vycházet z účelu zákona, zejména z účelu ochrany zvláště chráněných území, přičemž musí zvážit, zda zamýšlená stavba neznamená vzhledem ke konkrétním okolnostem nepřiměřený zásah do chráněného území. Nelze

absolutizovat jedno základní právo na úkor práva druhého, v posuzovaném případě právo podnikat a právo na příznivé životní prostředí (Pl. ÚS 24/2000).

Vzhledem k výše uvedenému konstatování městský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost z nedostatku důvodů rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Zbylé žalobní námitky přitom městský soud neshledal důvodnými.

Proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost žalovaný, a to podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Je toho názoru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro vadu spočívající v nesrozumitelnosti výroku č. I. rozhodnutí, pro nedostatek důvodů rozhodnutí a pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Žalovaný především poukázal na to, že v označené věci bylo žalovaným Ministerstvo životního prostředí, avšak rozhodnutím soudu bylo výrokem č. I. rozsudku zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí (tedy nikoliv žalovaného), který (jakožto odvolací orgán Ministerstva životního prostředí) však rozhodnutí s uvedeným číslem jednacím nikdy nevydal. Tato vada není obsažena pouze ve výrokové části rozsudku, ale opakuje se i v jeho odůvodnění a způsobuje tak nesrozumitelnost rozsudku. V žádném případě se nejedná o rozhodnutí ministra životního prostředí jakožto správního orgánu, který rozhodoval ve druhé instanci. Soud tak zrušil rozhodnutí ministra životního prostředí č. j. 530/460/04 - RNDr.Abt. - UL ze dne 4. 6. 2004, které nikdy nebylo vydáno. Stěžovatel dále spatřuje pochybení městského soudu v tom, že se neřídil právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 9/2006 - 99, kterým zrušil předchozí usnesení městského soudu ze dne 26. 9. 2005 s tím, že se městský soud musí zabývat otázkou, zda je dána žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Městský soud však bez dalšího uvedl, že žaloba je přípustná a otázkou vypořádání se s důvody podle § 65 odst. 2 s. ř. s. se nezabýval, ačkoliv na tuto skutečnost upozornil stěžovatel ve svém vyjádření k podané replice i při jednání před městským soudem, stejně tak jako další účastník jednání Ředitelství silnic a dálnic ČR.

Městský soud konstatoval, že „vady posouzení vlivu stavby na životní prostředí mohou nepřímo (faktickými důsledky) založit vady i v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny ...“ tyto vady však blíže nikterak nespecifikoval ani neuvedl jakým způsobem mohlo být řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ovlivněno. Stěžovatel k výše uvedenému uvádí, že proces posuzování vlivu na životní prostředí EIA (SEA) je nezbytné chápat jako proces výběru z variant a následně uplatněných požadavků veřejnosti na tyto varianty, a to po zvážení všech kladů a záporů z jednotlivých úhlů pohledů možných vlivů na životní prostředí a koncepcí vyjadřujících odborná hlediska při zapracování všech připomínek odborné i laické (neodborné) veřejnosti. Zapracování veškerých uplatněných námitek, zejména předkládaných laickou veřejností, není však zcela beze zbytku proveditelné, a technicky možné; tyto námitky si logicky často navzájem odporují, neboť jsou uplatňovány různé zájmy, které nejsou zpravidla totožné. Následné správní řízení je pak vedeno právě ve vybrané variantě, která nejvíce vyhovuje požadavkům uplatněným jednotlivými dotčenými správními orgány i odbornou či laickou veřejností. Záměr stavby „Dálnice D8 – 0805“ byl posouzen v procesu EIA podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivu staveb na životní prostředí, kde byl posouzen a vyhodnocen rozsah a významnost vlivu záměrů na životní prostředí ze všech podstatných

hledisek; teprve po ukončení procesu posuzování a hodnocení těchto vlivů bylo vydáno souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 15. 11. 1996. Tyto skutečnosti uvedl stěžovatel již v průběhu předchozího jednání soudu a jsou obsahem spisové dokumentace předložené k jednání soudu.

Stěžovatel odmítá tvrzení soudu, že „Oponentní návrh jiné trasy je třeba považovat za námitku proti veřejnému zájmu ...“. Tato skutečnost není ze strany žalobce namítána a stěžovatel má zato, že soud tak extenzivně, a tedy nepřípustně, rozšiřuje žalobní důvody předložené žalobcem. Správní řízení ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je řízením návrhovým a správní orgán je vázán technickou stránkou (obsahem) podané žádosti. Nelze posuzovat trasu, která není v žádosti uvedena a navrhuje ji pouze osoba zúčastněná na řízení (nikoliv žadatel). Varianty tras mohou všichni, bez rozdílu vztahu k předmětnému následného správního řízení, navrhovat pouze v procesu EIA. Po ukončení procesu EIA je pak nutno pracovat pouze s vybranou variantou. Na jakoukoli jinou variantu by bylo nutno zpracovat nové posouzení vlivu na životní prostředí, nic takového však v tomto případě požadováno a tedy ani provedeno nebylo.

Stěžovatel má za to, že městský soud užívá příliš extenzivní výklad ust. § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o převaze veřejného zájmu, respektuje jeho zkoumání ve všech možných variantách. Trasa Praha - Berlín musí být vedena v kterémkoliv z koridorů (údolí) v oblasti Krušných hor, vždy však přes oblast CHKO České středohoří, v konkrétních případech přes okresy Most, Teplice, Ústí nad Labem, a to v desítkách údolí, vždy však pod jiným úhlem protínajícím CHKO České středohoří v různých trajektoriích. Z hlediska biologického hodnocení by tento stav podmiňoval podrobné zkoumání bioty (fauny i flory) a podle názoru vyjádřeného soudem též posouzení kvantity i kvality jednotlivých populací, zvláště chráněných druhů praktický celého Českého středohoří. Stěžovatel k tomu uvádí, že Správy CHKO plní podle § 78 odst. 7 zákona č. 114/1992 Sb. úkoly odborných organizací ochrany přírody ve své územní působnosti a mají tak dlouhodobé řetězce odborných dat; to však neznamená, že posunem na časové ose je možné jakkoliv vyčíslit (kvantifikovat) okamžitý stav všech populací k datu vydání rozhodnutí ve věci na takto rozsáhlém území (rozloha CHKO České středohoří činí 1063 km2). Z odborného hlediska by takovýto údaj naprosto postrádal smysl. Navíc posouzení okamžité kvality všech těchto populací závisí na výběru měřítka; v celém evropském měřítku by tak poté, s ohledem na výskyt jednotlivých druhů v rámci Evropy, bylo možno udělovat výjimky mnohem snadněji, než při zkoumání dopadu na vědecky ověřitelný stav jednotlivých populací, zvláště chráněných druhů v rámci České republiky. Kvantita jednotlivých populací druhů musí odrážet též přirozenou vnitřní dynamiku populací (přirozené kolísání četností), proto by v konkrétním zkoumaném období mohl být výskyt populace určitého druhu hojný a výjimka bez problému udělitelná, avšak populace jiného druhu by se (např. v období dormance) nemusela vyskytovat vůbec. Všechny tyto uvedené skutečnosti měl správní orgán na paměti při rozhodování o výjimce u vyjmenovaných druhů a ve stanovené lokalitě, nikoliv však u celé bioty na území téměř celé CHKO České středohoří. Z uvedeného vyplývá, že požadavek soudu týkající se rozsahu zkoumání předmětného úseku dálnice, to znamená všech možných variant, které by eventuálně připadaly v úvahu, není z odborného hlediska možný a splnitelný a stěžovatel tímto vyvrací pravdivost konstatování soudu, že „si je soud vědom náročnosti požadovaného postupu“. Pokud by stěžovatel přistoupil na argumentaci soudu u rozsahu zkoumání předmětného úseku

dálnice a jeho následného posuzování, včetně všech oponentních variant, které by mohly být po provedeném procesu EIA předkládány, lze s jistotou konstatovat, že posuzování stavby na životní prostředí by byl nikdy nekončící a ekonomicky neúměrně nákladný proces.

Městský soud dále v odůvodnění uvedl: „Správní orgán musí při rozhodování podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. vycházet z účelu zákona, zejména z účelu ochrany zvláště chráněných území, přičemž musí zvážit, zda zamýšlená stavba neznamená vzhledem ke konkrétním okolnostem nepřiměřený zásah do chráněného území. Nelze absolutizovat jedno základní právo na úkor práva druhého, v posuzovaném případě právo podnikat na právo na příznivé životní prostředí (Pl. ÚS 24/2000)“. Toto konstatování soudu stěžovatel považuje z hlediska merita věci za irelevantní, neboť ust. § 56 zákona č. 114/1990 Sb. nijak nesouvisí se zvláštní územní ochranou (část III. uvedeného zákona), ale pouze s ochranou druhovou (část V. uvedeného zákona). Stěžovatel dále odmítá postup soudu, kdy se soud snaží řešit zásah do zvláště chráněného území v situaci, kdy v tomto ohledu již bylo pravomocně rozhodnuto ve smyslu § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vazbě na ust. § 26 uvedeného zákona; dále bylo taktéž pravomocně rozhodnuto ve smyslu § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny o souhlasu s narušením krajinného rázu, který je právě předmětem ochrany ve zvláště chráněném území - CHKO České středohoří. Toto rozhodnutí bylo rovněž napadeno žalobou, týmž žalobcem, a soud tuto žalobu zamítl. Správní orgán musí při řízení podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. nepochybně vycházet z účelu zákona, ale nemůže v rámci tohoto řízení rozhodovat o věcech, které nejsou předmětem řízení a o kterých již bylo rozhodnuto ve správních řízeních jiných, k tomu určených. Stěžovatel má rovněž za to, že odkaz na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/2000 není v tomto kontextu zcela na místě. Stavba dálnice nemá primární funkci v podnikání za účelem dosažení zisku (jeden z hlavních znaků podnikání), neboť jejím účelem, v souladu s tím, jak sám soud konstatuje, je spojit dva sídelní útvary (Praha - Berlín). Dálnice sama po té může následně sloužit k podnikání, ovšem až jako druhotný efekt. Vzhledem ke skutečnosti, že investorem stavby je v tomto případě stát, který ve veřejném zájmu financuje z veřejných prostředků spojení dvou sídelních útvarů, je nutné jednoznačně konstatovat, že o podnikání se v tomto případě primárně vůbec nejedná.

Co se týká otázky definování veřejného zájmu a zkoumání převahy jednoho veřejného zájmu nad veřejným zájmem jiným stěžovatel poukazuje na to, že stavba dálnice D8 je součástí územněplánovacích dokumentací územněsprávního celku pro Litoměřicko i příslušných územních plánů jednotlivých dotčených obcí. V procesu vytváření příslušných dokumentů, stejně jako v procesech EIA a SEA měla veřejnost prostor k vyjádření dle příslušných právních předpisů. V rámci všech vedených správních řízení i dalších jednání (v průběhu cca 20 let) byla vždy předmětná trasa dálnice posuzována ze všech objektivně možných hledisek. Lze konstatovat, že když je po takto dlouhé době konečně nalezeno kompromisní řešení, je nutné v konkrétních správních řízeních dokončit a upřesnit realizaci daného záměru. V řešeném případě se jedná o udělení „druhové“ výjimky, jejíž podmínky stanoví např. provedení transferu jednotlivých populací zvláště chráněného druhu, tedy vysoce odborné záležitosti. Stěžovatel tak důrazně odmítá postup městského soudu, který požaduje návrat k jednotlivým a z různých důvodů nepřijatelným a nepřijatým variantám, již diskutovaným v rámci procesu EIA a SEA, a to s odkazem na

podmínku uvedenou v § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o neexistenci jiného uspokojivého řešení. Stěžovatel je toho názoru, že uvedený zákon takto koncipován není. Jiné uspokojivé řešení např. u transferu populací zvláště chráněného druhu může být umístění přenášené populace dál od plánované stavby popř. na zcela jiné místo. Zákon o ochraně přírody a krajiny tak v tomto ustanovení neřeší, zda výjimku udělit či neudělit, když všechny ostatní varianty již diskutovány byly. Toto posouzení by však mělo být správní úvahou odborně způsobilého správního orgánu, nikoliv soudu, neboť při vlastní argumentaci, zda výjimku udělit či nikoliv, je nutno vycházet především z bionomie druhu, která vychází z odborných znalostí biologických, nikoliv právních. Při vědomí, že na udělení výjimky není právní nárok, má poté pozitivní rozhodnutí odborně způsobilého a věcně příslušného správního orgánu o to větší váhu. Zpochybnění odbornosti názory ze strany laické veřejnosti, částečně převzaté do odůvodnění rozhodnutí soudu, stěžovatel zásadně odmítá. Výběr předmětné konkrétní varianty v rámci procesu EIA je opřen o celou řadu odborných posudků z různých oborů činnosti (např. názor prof. ing. J. P., Dr.Sc., že geologické poměry Českého středohoří jsou složité s vyplývajícím závěrem o mimořádné nepříznivosti podmínek pro ražení; posouzení záměrů z hlediska krajinného rázu od ing. arch. V. atd.), které všechny ve shodě konstatovaly vhodnost vybrané varianty. Ani stěžovateli nepřísluší odborné závěry specializovaných odborníků na různé oblasti životního prostředí neakceptovat, naopak za účelem odborného posouzení a následného respektování vyslovených závěrů je nechává zpracovávat v zájmu objektivního a vyčerpávajícího posouzení.

Stěžovatel trvá na tom, že veřejný zájem na stavbě dálnice D8 byl opakovaně konstatován na různých úrovních správního rozhodování, posuzován byl i vládou ČR, která k němu přijala usnesení a přijatým usnesením jsou orgány státní správy ve své rozhodovací činnosti vázány. Předmětný úsek dálnice - koridor C varianta 2 byl vybrán a doporučen na úrovni resortu Ministerstva dopravy, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva hospodářství jako nejvýhodnější, vzhledem k tomu, že je situován pouze délkou 16,5 km v III. a IV. zóně odstupňované ochrany přírody CHKO České středohoří, nezasahuje lesní porosty a rovněž je výhodný z hlediska vodohospodářského. Stěžovatel odmítá výklad soudu týkající se procesu EIA tak, jak jej soud řeší v odůvodnění napadeného rozsudku, a považuje jej za rozporuplný. Soud na jedné straně výsledek procesu EIA považuje za „závazné stanovisko“, na druhé straně jeho výsledky bez další argumentace zpochybňuje.

Stěžovatel v průběhu soudního jednání navrhl předložení důkazu - Vyhodnocení opatření provedených v souladu s výjimkou Správy CHKO České středohoří č. j. 2735/XII - 8/02 - Ham ze dne 5. 5. 2003 spolu se Zprávou o biomonitoringu a biologickém dozoru stavby dálnice D8 - 0805, ze kterých vyplývá, že: „S provedením skrývek byla výjimka prakticky plně využita, dokončení skrývek se může podle současného stupně poznání výskytu zvláště chráněných druhů v klase D8 dotknout prskavců“. Tyto důkazy byly městským soudem odmítnuty, aniž by ve vydaném rozsudku bylo toto rozhodnutí soudu náležitě odůvodněno. Stěžovatel namítá, že městský soud nevyjádřil svůj právní názor a neuložil příslušným správním orgánům, jak mají dále postupovat, v čem konkrétně spatřuje pochybení a jaké další dokazování je třeba při novém rozhodnutí ve věci provést. Pro úplnost stěžovatel uvádí, že vzhledem k výše citovanému je předmět výjimky téměř celý zkonzumován a obnova biotopů zvláště chráněných druhů je v současné době již

technicky nemožná. Z odůvodnění rozsudku není rovněž stěžovateli zřejmé, jak má v dalším řízení postupovat k odstranění údajných vad procesu EIA a které konkrétní vady uvedeného řízení mu jsou vytýkány.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby rozsudek městského soudu byl zrušen a věc tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Kasační stížnost proti rozsudku městského soudu podala rovněž osoba zúčastněná na řízení Ředitelství silnic a dálnic ČR, a to z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Tento stěžovatel rovněž poukázal na chybné označení zrušovaného rozhodnutí a podrobně se zabýval aktivní legitimací žalobce. Dále se vyjádřil k předcházejícímu rozhodnutí podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., kdy považuje za správný právní názor obsažený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2005, č. j. 8 Ca 91/2004 - 40, podle kterého jestliže řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. předcházelo řízení o povolení výjimky ze zákazu stavět dálnice podle § 43 téhož zákona, v němž byl posuzován veřejný zájem na výstavbě dálnice a zájem na ochraně přírody a krajiny, a které bylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí ze dne 14. 2. 2004, je tímto pravomocným rozhodnutím správní orgán v řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. vázán. Konečně se vyjádřil k otázce veřejného zájmu na vybudování dálnice, přičemž uvádí v podstatě shodnou argumentaci, jež je uvedena v kasační stížnosti prvního stěžovatele. Závěrem druhý stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

K oběma kasačním stížnostem podala vyjádření osoba zúčastněná na řízení Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, která se ve svém vyjádření podrobně vyjádřila k jednotlivým stížnostním námitkám, jež neshledala důvodnými. Závěrem uvedla, že rozsudek městského soudu je vydaný po právu, je pečlivě odůvodněný a zcela zohledňuje žalobní bod č. 2 žalobce (další zamítnul). Stěžovatel Ministerstvo životního prostředí se totiž pečlivým a řádným způsobem nevyrovnal s námitkou žalobce o realizaci záměru dálnice D8 - 0805 ve variantě s tunelem Kubačka, kterou si sám dokonce objednal. Konečně bylo poukázáno na to, že cílem činnosti žalobce jako občanského sdružení, stejně jako další osoby zúčastněné na řízení, je mimo jiné ochrana přírody a krajiny, takže cílem není pouhá procesní účast v soudních sporech, ta je jen prostředkem k dosažení cíle především hmotně chránit přírodu a krajinu před zbytečnými a nezákonnými zásahy. Bylo proto navrženo, aby Nejvyšší správní soud obě kasační stížnosti jako nedůvodné zrušil (poznámka NSS: zde má osoba zúčastněná na řízení zřejmě na mysli procesní návrh ve smyslu zamítnutí kasační stížnosti).

První stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), druhý stěžovatel byl pak osobou zúčastněnou na řízení, obě kasační stížnosti pak byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti je uplatňován důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., pro nějž Nejvyšší správní soud shledává kasační stížnost přípustnou. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu v mezích

řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

Oba stěžovatelé shodně poukázali na to, že rozsudkem městského soudu bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí, přestože rozhodnutí vydalo Ministerstvo životního prostředí. Toto pochybení bylo Nejvyšším správním soudem posouzeno jako zjevná nesprávnost a městský soud byl vyzván, aby v rámci postupu podle § 54 odst. 4 s. ř. s. byla opravena chyba spočívající v nesprávném označení subjektu, který vydal žalobou napadené rozhodnutí. Městský soud v Praze vydal dne 9. 4. 2010 pod č. j. 7 Ca 162/2008 - 264 opravné usnesení, jímž záhlaví a výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 173, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 9. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 - 184, se opravuje tak, že označení subjektu, který žalobou napadené rozhodnutí vydal, správní zní: Ministerstvo životního prostředí. Proti tomuto usnesení podalo Ředitelství silnic a dálnic ČR kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 12. 2010, č. j. 6 As 33/2010 - 300, tak, že kasační stížnost zamítl z důvodů, jež jsou uvedeny v odůvodnění tohoto rozsudku.

Se stěžovateli lze souhlasit v tom, že městský soud se vůbec nezabýval otázkou aktivní legitimace žalobce podle § 65 odst. 2 s. ř. s., podle něhož žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odst. 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobce je občanským sdružením, jehož hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny, takže porušení jeho práv by se mohlo odrazit ve skutečném porušení jeho procesních práv. Žalobce v žalobě tvrdil porušení svých procesních práv vyplývajících z § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., případně i z § 3 odst. 4 a § 46 uvedeného správního řádu, lze tedy vyjít z toho, že pokud se městský soud žalobou věcně zabýval, vzal v úvahu tvrzené porušení procesních práv žalobce.

První dvě stížnostní námitky nebyly tedy Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými. Jinak je tomu se zbývajícími stížnostními námitkami, které jsou povětšinou důvodné.

V daném případě jde o výjimky ze zákazu u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů (§ 56 zákona č. 114/1992 Sb.), kteréžto výjimky podle § 46 odst. 2, § 49, § 50 a § 51 odst. 2 může v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody (§ 56 odst. 1 uvedeného zákona). Podle § 56 odst. 3 uvedeného zákona výjimku lze udělit jen tehdy, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, a pokud populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovateli, pokud odmítají postup městského soudu, který požaduje návrat k jednotlivým v minulosti zvažovaným a nakonec nepřijatým variantám trasy dálnice D8. Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Přesně tímto způsobem ostatně žalobce postupoval, uplatnil námitky proti procesu SEA a

stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. Porovnáváním několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po jeho vydání, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je v prvé řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky (§ 4 odst. 1 písm. c/ vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení a její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. se nelze vracet k procesu EIA (SEA).

Podle § 26 odst. 1 písm. s) zákona č. 114/1992 Sb. na celém území chráněných krajinných oblastí je zakázáno stavět nové dálnice. Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 26 v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda (§ 43 uvedeného zákona). Řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. předcházelo řízení o povolení výjimky ze zákazu stavět dálnice podle § 43 téhož zákona, v němž byl posuzován veřejný zájem na výstavbě dálnice a zájem na ochraně přírody a krajiny, a které bylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí žalovaného č. j. M/100130/01, SRK 813/R - 105700 ze dne 14. 2. 2001. Tímto rozhodnutím je správní orgán vázán potud, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v CHKO České středohoří výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. jde pak o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Správní orgány obou stupňů se ve svých rozhodnutích podrobně vyjadřují k výskytu jednotlivých chráněných druhů rostlin a živočichů na plánované trase dálnice D8, přičemž je vždy uvedeno, jak častý je výskyt jednotlivého druhu na území CHKO České středohoří a zda dojde k většímu ohrožení či ztrátám na populacích jednotlivých druhů jak v rámci trasy dálnice, tak v rámci celé CHKO České středohoří. Z uvedeného popisu lze dovodit, že populace daného druhu, u něhož byla povolena výjimka, bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany. Z obsahu správního spisu vyplývá, že před povolením výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. byly odpovědně zhodnoceny další varianty trasy dálnice, které byly ve vztahu k předložené variantě z hlediska ochrany přírody vyhodnoceny jako méně vhodné.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Protože Nejvyšší správní soud zrušuje napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. června 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu