

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Děti země – Klub za udržitelnou dopravu, organizační jednotka Dětí Země o. s.,** se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve Svahu 531/1, Praha 4 - Podolí, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2010, č. j. 1040/570/10,38712/ENV/10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Unie pro řeku Moravu, občanské sdružení**, se sídlem Obchodní 1324, Otrokovice, **II) Ředitelství silnic a dálnic, závod Brno**, se sídlem Šumavská 33, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 158/2010 - 79,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 158/2010 - 79, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2010, č. j. 01016/BK/2009/roz/Ko, Správa Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty (dále též „Správa CHKO“) na žádost osoby zúčastněné na řízení II) [dále též „ŘSD“] povolila v souvislosti s výstavbou rychlostní komunikace R55 v úseku č. 5507 Babice – Staré Město za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů, zařazených do kategorie silně ohrožených, konkrétně ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, zejména rušit a přemisťovat vývojová stadia ještěrky obecné, kuňky ohnivé, rosničky zelené; škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje, zejména rušit ropuchu zelenou,

netopýra večerního a krahujce obecného. Žadateli Správa CHKO současně nepovolila výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů zařazených do kategorie silně ohrožených, konkrétně ze zákazu přemisťovat užívaná sídla ropuchy zelené, krahujce obecného a ze zákazu přemisťovat vývojová stádia netopýra večerního.

[2] Žalobce a osoba zúčastněná na řízení I) podali proti rozhodnutí Správy CHKO odvolání, která žalovaný zamítl v záhlaví popsaným rozhodnutím.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 29. 12. 2011, č. j. 11 A 158/2010 – 79, zamítl. Konstatoval, že v posuzované věci bylo vedeno řízení o konkrétní žádosti investora a nebylo tedy možno požadovat po správních úřadech, aby se nad její rámec zabývaly alternativními variantami dotýkajícími se vedení celé stavby dotčené silnice. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že správní orgány nespojily řízení o povolení výjimky ve vztahu k úsekům rychlostní silnice R5511 až R5506, neboť v souladu se správním řádem není na spojení řízení právní nárok a je zcela na posouzení správního orgánu, zda konkrétní okolnosti zakládají možnost spojit více řízení do společného. Soud dále uvedl, že předložený spisový materiál neobsahuje žádné podklady, se kterými by žalobce nebyl seznámen. Nemohl být proto porušen § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

[4] Co se týče námitky absence biologického průzkumu a migračních studií, soud se ztotožnil s argumentací žalovaného. Daný úsek rychlostní komunikace je samostatně provozovatelným úsekem, relativně nezávislým na vedení trasy pod Bzencem. Z toho důvodu není třeba vyžadovat stanovisko EIA na trasu Ptačí oblasti či čekat na nové posouzení nového záměru průchodu touto oblastí. Řízení o povolení výjimek není navazujícím řízením ve smyslu § 4 odst. 10 (správně zřejmě § 10 odst. 4, pozn. soudu) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Vydané stanovisko EIA je z povahy věci podkladem pro řízení, avšak nevylučuje za určitých okolností vedení řízení i mimo tento postup. Nadto podle městského soudu vymezení trasy rychlostní silnice R55 v Ptačí oblasti Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví dospělo již v době před přistoupením České republiky do Evropské unie do takové fáze, že by bylo zcela v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie nepřiměřeným zásahem do právní jistoty, ochrany legitimních očekávání a proporcionality požadovat provedení posouzení vlivu postupem podle čl. 6 odst. 3 a 4 Směrnice o stanovištích. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí obou správních orgánů.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku městského soudu včas podanou kasační stížností.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Stěžovatel svou obsáhlou kasační stížnost rozděluje do pěti kasačních bodů, které Nejvyšší správní soud níže postupně vypořádal. Stěžovatel ve všech kasačních bodech namítá v zásadě nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů ve vztahu k žalobním námitkám, které byly rozděleny do pěti obdobných okruhů.

[8] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

II.A

První okruh kasačních námitek: vedení společného řízení o žádostech o povolení výjimky

[9] V prvém kasačním bodu namítá stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, proč by vázanost správního orgánu podanou žádostí měla vyloučit možnost vést společné řízení, a neuvedl žádné argumenty vyvracející opačný závěr. Současně se dle stěžovatele městský soud příliš restriktivním posouzením možnosti spojit řízení dopustil nesprávného posouzení této právní otázky a tak toleruje podstatně nižší stupeň ochrany veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel dále podrobně rozebírá, proč bylo věcně vhodné spojit řízení o výjimkách na pěti úsecích rychlostní silnice R55. Správa CHKO mohla a měla dovodit vhodnost spojení těchto pěti řízení, a to z důvodu komplexního posouzení vlivu této liniové stavby na zvláště chráněné druhy organismů.

[10] Nejvyšší správní soud namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. V odůvodnění napadeného rozsudku dospěl městský soud k závěru, že správní řízení bylo vedeno o zcela konkrétní žádosti investora, správní orgány tak byly rozsahem této žádosti vázány a nebylo možno po nich požadovat, aby se nad její rámec zabývaly alternativními variantami, dotýkajícími se vedení celé stavby této silnice. Zdůraznil, že na spojení řízení není právní nárok a je zcela na správním úřadu, zda konkrétní rozhodné okolnosti svojí vhodností, procesní ekonomií či jinými důvody zakládají možnost spojit více řízení do společného a vydat rozhodnutí ve více věcech současně.

[11] Městský soud tedy nevyloučil možnost vést z důvodu vázanosti správního orgánu návrhem společné řízení, jak sugeruje stěžovatel. Ve vztahu k vázanosti žádostí dovodil, že nebylo na místě, aby se správní orgán zabýval alternativními variantami dotýkajícími se stavby celé dálnice, nikoli že tato vázanost způsobuje nemožnost postupu podle § 140 správního řádu. Městský soud se tedy v tomto ohledu nedopustil stěžovatelem vytýkaného pochybení. Jak bude popsáno níže, tento závěr je také věcně správný.

[12] Žalobní i kasační námitka vychází z předpokladu stěžovatele, že orgán ochrany přírody musí v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny porovnávat navrhované trasy celé silnice a z tohoto důvodu proto neposuzovat žádosti o výjimky pro dílčí úseky samostatně, ale ve společném řízení. Tento předpoklad však není správný a odporuje též judikatuře Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, zdejší soud odmítl názor městského soudu, který požadoval po orgánu ochrany přírody, aby v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny porovnával navrhovanou trasu pozemní komunikace s jinými navrhovanými variantami. Zdejší soud zdůraznil, že „[s]*tanovení 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. (...) 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)." Obdobný závěr vyslovil městský soud i v nyní souzené věci – uvedl, že není možno po správním orgánu požadovat, aby se nad rámec podané žádosti o vydání povolení výjimky z ochrany šesti zcela konkrétních kriticky a silně ohrožených druhů živočichů pro zcela určitou a vymezenou část (úsek) rychlostní silnice zabýval alternativními variantami, dotýkajícími se vedení celé stavby této silnice. Nejvyšší správní soud má za to, že takové posouzení je zcela souladné se shora citovanou judikaturou zdejšího soudu.

[13] Kasační soud je též přesvědčen, že se nejedná ze strany městského soudu o restriktivní posouzení možnosti spojit řízení, které znemožňuje ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Jak již vyplynulo z výše uvedeného, komplexní posouzení a zajištění ochrany přírody a krajiny se děje prostřednictvím stanoviska EIA, které se zabývá vlivem navrhované varianty stavby jako celku na životní prostředí a stanoví podmínky, které je následně nutno přenést do navazujících rozhodnutí v těch částech, které jsou pro tato rozhodnutí relevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83). Stanovisko EIA je pak zásadním podkladem pro územní řízení, v němž se též rozhoduje o umístění stavby. V rozhodnutí o umístění stavby se stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna (§ 9 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření), jakož i podmínky pro umístění stavby na něm. Podmínky pro umístění stavby zabezpečují soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí, další podmínky pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem, užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace. (§ 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření).

[14] Komplexní ochranu životního prostředí tedy musí zajišťovat především územní rozhodnutí. Pokud má stěžovatel za to, že ve vztahu k dané koncepci nebyla komplexní ochrana veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny poskytnuta v dostatečné míře, může tyto námitky vznést v územním řízení, případně v navazujícím řízení o správní žalobě proti územnímu rozhodnutí, v jehož rámci může správní soud posuzovat i zákonnost

stanoviska EIA a tedy nezákonnost posouzení požadavků na ochranu životního prostředí ke koncepci jako celku.

[15] Právě ze shora uvedených důvodů je u výše zmíněných postupů (vydávání stanoviska EIA, územní řízení) nežádoucí tzv. „salámová“ metoda. Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301, že by měl být určitý návrh podroben posouzení vlivů na životní prostředí jako jeden záměr. Realizace určité stavby má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irelevantní. Právě v posuzování vlivů na životní prostředí by proto tzv. „salámová“ metoda neměla mít místo, naopak by se spíše měla uplatnit metoda opačná, jež lze označit termínem *puzzle*.

[16] Naproti tomu v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů – na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky. V takovém případě není na újmu posuzovat tyto úseky z hlediska povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odděleně.

[17] Je též třeba mít na paměti, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být vždy zohledněno mj. i to, zda povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Nepřípadný je proto příklad, který uvádí stěžovatel v kasační stížnosti a kterým se snaží prokázat nepřípustnost vedení řízení o povolení výjimky pro dílčí úseky rychlostní silnice. Opakované žádosti o povolení k usmrcení krahujce nejsou totiž příkladem tzv. „salámové“ metody, ale situace, kdy je pro jedno území (jak uvádí stěžovatel např. na území jednoho kraje) opakovaně žádáno o výjimku a v takovém případě by opakovaně pro totéž území udělena být neměla, neboť by hrozil zásah do příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Pokud měl stěžovatel na mysli situaci, kdy žadatel rozparceluje území daného kraje na menší oblasti a pro ně paralelně žádá o dílčí výjimky, šlo by zcela jistě o tzv. „salámovou“ metodu, opět by ale bylo nutno zohlednit aspekt udržení příznivého stavu a je jasné, že na těchto menších oblastech (rozděleních např. na 500 malých úseků, jak navrhuje stěžovatel) by jistě populace krahujce představovala mnohem méně jedinců, a proto i souhlas s usmrcením jednoho mohl znamenat vliv na dosažení či udržení příznivého stavu druhu.

[18] Městský soud tak správným závěrem, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze žádat po správním orgánu, aby posuzoval alternativní variant dotýkající se vedení celé stavby, nepřímo odpověděl i na námitku vztahující se k tzv. „salámové“ metodě. Z povahy řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že zpravidla není nezákonný postup, kdy správní orgán rozhoduje o výjimkách pro dílčí úseky. V rámci těchto dílčích úseků jsou

totiž vytipovány užší oblasti výskytu zvláště chráněných druhů živočichů a ty pak individuálně posuzovány.

[19] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že uvedené závěry je nutno vztáhnout přísně na nyní souzenou věc. V rámci ochrany životního prostředí je totiž nutno vždy posuzovat konkrétní okolnosti tak, aby nebyl ohrožen příznivý stav druhu z hlediska jeho ochrany. Společné řízení o několika žádostech o povolení výjimky bude tedy vhodné a nutné např. za situace, kdy oblast, ve které byl zvláště chráněný druh identifikován, přesahuje hranice úseku, pro který je výjimka povolována a právě z hlediska vlivu na dosažení či udržení příznivého stavu bude nutno tyto úseky posoudit společně apod. Takovéto skutečnosti ovšem v nyní posuzované věci nebyly zjištěny.

[20] Tato kasační námitka tedy není důvodná.

II. B

Druhý kasační bod: nedostatečné zjištění skutkového stavu Správou CHKO

[21] Druhým kasačním bodem stěžovatel namítá, že městský soud nevypořádal část druhého žalobního bodu namítajícího porušení § 3 správního řádu Správou CHKO, která podle stěžovatele vydala rozhodnutí bez zjištění stavu věci, jen na základě nepodloženého předpokladu.

[22] Stěžovatel v žalobním bodu č. 2 namítal porušení § 3 a § 36 odst. 3 správního řádu – výslovně zde uvedl, že tvrzení prvostupňového orgánu nemají oporu ve spisu, do spisu nebyly vloženy žádné podklady, které by potvrzovaly správnost těchto tvrzení, a správní orgán nepoučil stěžovatele o existenci těchto podkladů a tím pádem mu neumožnil se s nimi seznámit. Tato žalobní námitka se tedy skutečně skládala ze dvou částí, z nichž první namítá, že zjištěný stav věci nemá oporu ve spise a druhá, že v případě, že by podklady odůvodňující tyto skutkové závěry spis obsahoval či s nimi správní orgán jinak disponoval, stěžovatel s nimi nebyl seznámen.

[23] Podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve znění účinném od 1. 12. 2009) je u zvláště chráněných druhů živočichů, kteří jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, možno výjimku povolit za kumulativního splnění tří podmínek: 1) je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, 2) neexistuje jiné uspokojivé řešení, 3) povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Stěžovatel má za to, že oporu ve spise neměl závěr správního orgánu, že neexistuje jiné uspokojivé řešení ve smyslu shora uvedené druhé podmínky podle § 56 odst. 1 cit. zákona. Konkrétně mělo jít o tento předpoklad Správy CHKO: *„Dá se předpokládat, že vzhledem k rozšíření druhů a charakteru krajiny by se jiné navrhované trasy zvláště chráněných druhů dotýkaly přinejmenším stejně nebo i ve větší míře*

[24] Nejvyšší správní soud z odůvodnění napadeného rozsudku zjistil, že se městský touto částí druhé žalobní námitky skutečně nijak nezabýval. Přitom posouzení otázky, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení ve smyslu citovaného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, je pro povolení výjimky zásadní. V tomto ohledu je tedy rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Bude na městském soudu,

aby se touto žalobní námitkou zabýval a posoudil, zda závěr správního orgánu o neexistenci jiného uspokojivého řešení měl skutečně oporu ve spise a zda tedy bylo řádně prokázáno naplnění jedné z podmínek pro možnost povolení výjimky.

[25] Tato kasační námitka je důvodná.

II.C

Třetí kasační bod: absence podkladů pro vydání rozhodnutí a nerespektování stanoviska EIA

[26] Podle třetího kasačního bodu městský soud neuvedl žádné argumenty, které by reagovaly na stěžovatelem tvrzenou absenci důležitých podkladů, zejména metodologicky správně provedeného biologického průzkumu a migrační studie živočichů. Není zřejmé, na základě čeho se městský soud domnívá, že lze vydat rozhodnutí o výjimce ke škodlivému zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů organismů bez potřebného objektivizujícího podkladu a bez odůvodnění nerespektování jedné z podmínek stanoviska EIA. Přitom potřebnost přírodovědného a biologického hodnocení vyplývá z § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Mimoběžně uplatněná argumentace městského soudu k tomuto žalobnímu bodu nadto schvaluje tzv. „salámovou" metodu, přitom se však nevypořádal s argumentací stěžovatele proti „salámové" metodě. Chybný závěr městského soudu o nezávislosti úseku R5507 vede k porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně jeho § 45i odst. 2 věta druhá. Kromě toho je argumentace městského soudu i vnitřně rozporná – na jedné straně uvádí, že k posouzení kumulativních vlivů slouží EIA a na straně druhé říká, že proces EIA a stanovisko EIA není potřeba. I zde proto stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[27] Stěžovatel dále namítá, že je nesprávný názor soudu, podle kterého řízení o povolení výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není řízením navazujícím ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle stěžovatele je výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nutná k provedení záměru, tedy k uskutečnění výstavby části rychlostní silnice R5507, a proto je stanoviska EIA nutné jako podklad pro udělení výjimky. Správní orgány se musejí vypořádat s podmínkami stanoviska EIA – Správa CHKO ani žalovaný podmínku č. 5 pro fázi přípravy nesplnili a ani její nesplnění řádně a pečlivě neodůvodnili. Tím zatížili svá rozhodnutí nezákonností a též nepřezkoumatelností, pro kterou měla být zrušena. Věta městského soudu na s. 11 rozsudku, že „stanovisko EIA je z povahy věci podkladem pro řízení, avšak nevylučuje - za určitých okolností - vedení řízení i mimo tento postup" je zcela nesrozumitelná a především nezákonná, neboť zde soud aprobuje prvek libovůle správního orgánu.

[28] Co se týče první části této kasační námitky, kasační soud přisvědčuje stěžovateli, že městský soud k námitce nedostatečnosti biologického průzkumu a absence migrační studie, kterou požaduje stanovisko EIA, nevyjádřil žádnou přezkoumatelnou úvahu. Vypořádáním této žalobní námitky mělo být zřejmě konstatování soudu, že daný úsek rychlostní komunikace R5507 je samostatně provozovatelným úsekem, relativně nezávislým na vedení trasy pod Bzencem, samostatně a společně s R5506 posouzeným v procesu EIA. Z tohoto důvodu není dle městského soudu třeba vyžadovat stanovisko EIA na trasu Ptačí oblasti či čekat na nové posouzení nového záměru průchodu touto oblastí. Stěžovatel však v žalobě nenamítal nutnost vycházet při posuzování podmínek pro

udělení výjimky pro úsek R5507 ze stanoviska EIA pro úsek rychlostní silnice s Ptačí oblastí. Je tedy zjevné, že argumentace soudu se s žalobní námitkou zcela míjí. Naopak ke skutečně uplatněným žalobním námitkám se městský soud nevyjádřil žádným způsobem. V tomto ohledu je tedy rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť reaguje na žalobní námitky, které nebyly uplatněny, a současně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z tohoto důvodu se již Nejvyšší správní soud nebude zabývat ani námitkami stěžovatele proti těmto závěrům městského soudu, které byly vzneseny zcela mimo rámec žalobních námitek.

[29] Ani vypořádání námitky nerespektování podmínek stanoviska EIA ve vydaném rozhodnutí o výjimce neprovedl městský soud přezkoumatelným způsobem. Městský soud (zřejmě) ve vztahu k této námitce uvedl, že *„vydané stanovisko EIA je z povahy věci podkladem pro řízení, avšak nevylučuje – za určitých okolností – vedení řízení i mimo tento postup“*. Lze souhlasit se stěžovatelem, že takový závěr je částečně nepřezkoumatelný – městský soud totiž neuvádí, za jakých okolností není stanovisko EIA podkladem pro řízení a zda tyto nastaly v nyní souzené věci. Namítal-li stěžovatel, že v rozhodnutí o výjimce nebyla zohledněna jedna z podmínek (podmínka č. 5) stanoviska EIA, měl městský soud uvést přezkoumatelnou úvahu, zda byl správní orgán v řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povinen podmínky stanoviska EIA zohlednit a pokud ano, zda této povinnosti dostál. Obecné konstatování, že stanovisko EIA někdy podkladem pro řízení je, někdy nikoli, není závěrem individualizovaným ve vztahu k projednávané věci a mnoho nevypovídá o argumentaci soudu ve vztahu k dotčené žalobní námitce.

[30] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že závěr městského soudu o pouze jakési částečné vázanosti orgánu ochrany přírody podmínkami obsaženým ve stanovisku EIA a neexistenci bezprostřední vazby mezi stanoviskem EIA, rozhodnutím o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a územním řízení je věcně nesprávný.

[31] K povaze rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší správní soud již několikrát vyjádřil. Například v rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 – 118 (zvýraznění doplněno), vyslovil, *„že toto rozhodnutí je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jim určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy. Adresát i na základě tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích“*.

[32] V rozsudku ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83 (zvýraznění doplněno), zdejší soud posuzoval otázku, zda stanovisko EIA má být využito a zohledněno pouze pro rozhodování v územním řízení či řízení o vydání stavebního povolení, nebo zda závěry formulované v tomto stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním

řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů. Dospěl zde k závěru, že *„stanovisko EIA musí být v posuzovaném případě závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a má být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení“*. Nejvyšší správní soud má za to, že tyto závěry je nutno vztáhnout i na rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 cit. zákona, neboť i toto rozhodnutí obdobně jako rozhodnutí podle § 12 či § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím konečným ve vztahu ke svému předmětu řízení, současně také jedním z rozhodnutí v řetězu, které je nutné pro realizaci zamýšleného zásahu (zde stavby rychlostní silnice). I řízení o výjimce podle § 56 tohoto zákona tedy musí být chápáno jako řízení navazující na proces EIA ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[33] Obsah stanoviska EIA proto musí být v části hodnotící dopad koncepce na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů zahrnut a zohledněn v rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jiné řešení nelze připustit, neboť v rozhodné době bylo napadené rozhodnutí pro daný předmět řízení rozhodnutím konečným. Ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodování stavebního úřadu o umístění stavby by znemožnilo použití informací obsažených ve stanovisku EIA o vlivu stavby na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, neboť stavební úřad není oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně výše uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí (územního rozhodnutí). V uvedených otázkách je stavební úřad povinen plně vycházet z rozhodnutí orgánu ochrany přírody, stanoviskem EIA se zabývá pouze v rozsahu jím projednávaného předmětu řízení (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83).

[34] Stejně tak je tedy rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodnutím, které je podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. Podle rozsudku NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154 (zvýraznění doplněno), *„rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona* (nyní § 76 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., pozn. soudu) *možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. (...) Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba“*.

[35] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že stanovisko EIA je v rozsahu podmínek týkajících se ochrany zvláště chráněných druhů živočichů závazným podkladem pro rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto rozhodnutí je pak nezbytnou podmínkou pro možnost vydání rozhodnutí o umístění stavby. Je zde tedy dána jasná závislost a podmíněnost těchto řízení. Městský soud musí při věcném posouzení shora uvedených žalobních námitek z tohoto předpokladu vycházet.

[36] Tato kasační námitka je důvodná.

II.D
Čtvrtý kasační bod: Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů

[37] Ve čtvrtém kasačním bodu stěžovatel opakuje příklady námitek ze svých vyjádření podaných v řízení před Správou CHKO, kterými se dle něj ani jeden ze správních orgánů pečlivým způsobem nezabýval. Městský soud se přezkoumatelně nezabýval tím, jak žalovaný a prvostupňový orgán s uvedenými hlavními námitkami a doporučeními stěžovatele naložily. Soud také nijak nereagoval na tvrzení stěžovatele, že oba správní orgány porušily § 68 odst. 3 správního řádu, neboť neuvedly, na základě jakých podkladů rozhodovaly.

[38] K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí následující. Městský soud přezkoumává napadené rozhodnutí správního orgánu v té míře obecnosti, v jaké byla uplatněna žalobní námitka. Stěžovatel do žaloby převzal text odvolání a namítl, že prvostupňové i odvolací rozhodnutí se podrobně a pečlivě nevypořádává se všemi námitkami žalobce v jeho pěti podáních a odvolání. Neuvádí však, jaké konkrétní námitky dle něj správní orgány nevypořádaly. Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud k takto formulované žalobní námitce předestřel vlastní úvahy ve stejné míře obecnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010. č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS), přičemž tyto úvahy dostojí požadavkům přezkoumatelnosti. Městský soud sice nesprávně uvádí, že žalobce namítal nevypořádání se s námitkami v jeho pátém vyjádření, ačkoli žalobní námitka mířila proti nevypořádání námitek ze všech jeho vyjádření, toto zmýlení však nemá vliv na srozumitelnost této části odůvodnění. Městský soud přisvědčil stěžovateli v názoru, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného je strohé, nicméně obsahuje základní úvahy a posouzení rozhodujících skutečností a tato strohost proto není vadou, která by měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí. Podle městského soudu argumentace počtem stránek a množstvím podaných vyjádření účastníka řízení neobstojí, protože pro závěr o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí není podstatné, kolik stránek odůvodnění věnoval správní orgán polemice s písemnými podáními stěžovatele, ale zda se dostatečně určitě, srozumitelně a přezkoumatelně vypořádal s podstatnými znaky a důvody odvolání. Městský soud uzavřel, že je jen obtížně možné představit si úplnou, přesnou a podrobnou reakci odvolacího orgánu na každou větu vyjádření účastníka řízení, protože takový postup by již sám o sobě činil rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným.

[39] Nejvyšší správní soud se vzhledem ke způsobu formulace žalobní námitky s takovýmto posouzením městského soudu ztotožňuje a má za to, že vyhoví požadavkům přezkoumatelnosti.

[40] Na druhou stranu je však třeba zmínit, že stěžovatel v tomto žalobním bodě konkrétně vyzdvihl nevypořádání námitky o nekvalitě biologického hodnocení a absenci migrační studie. Jak kasační soud dovodil již výše (srov. část *II.C*), závěry městského soudu

k této žalobní námitce (uplatněné v rámci žaloby i na jiném místě) skutečně nejsou přezkoumatelné; soud proto v podrobnostech odkazuje na již shora uvedené.

[41] V druhé části této kasační námitky stěžovatel uvádí, že městský soud nijak nereagoval na jeho námitku, že v rozhodnutí správních orgánů chybí uvedení všech podkladů, z nichž tato rozhodnutí vycházejí, čímž byl porušen § 68 odst. 3 správního řádu.

[42] Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za důvodnou. V odůvodnění rozsudku městského soudu nelze nalézt žádnou úvahu ve vztahu k této podstatné žalobní námitce. Přitom podle ustálené judikatury může být absence uvedení podkladů pro vydání rozhodnutí v jeho odůvodnění takovou vadou rozhodnutí správního orgánu, která může způsobit jeho nepřezkoumatelnost. Např. již v rozsudku ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004 - 68, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Žalobou napadené správní rozhodnutí však trpí další vadou, které je činí nepřezkoumatelným. V rozporu s ustanovením § 47 odst. 3 správního řádu* (nyní § 68 odst. 3 správního řádu, pozn. soudu) *z něho není zřejmé, z jakých zjištění (důkazů), pokud se týká skutkového stavu, žalovaný vycházel. Nesporně samotný podrobný obsah („přepis") provedeného důkazu (skutkového zjištění) nemusí být vždy obsažen v odůvodnění rozhodnutí. Záleží vždy na konkrétních okolnostech případu, např. do jaké míry je to zapotřebí se zřetelem na rozpory v jednotlivých důkazech, se zřetelem na námitky účastníka řízení apod. Vždy však musí být uvedeno, z kterých důkazů (skutkových zjištění) správní orgán vycházel."*. Obdobně v rozsudku ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 47/2007 – 134, zdejší soud zdůraznil, že „[o]*důvodnění rozhodnutí má poskytnout skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí. Musí z něj být zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán shromáždil, jak zhodnotil provedené důkazy a jakými úvahami se při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na jejichž základě rozhodl, řídil"*.

[43] Nejvyšší správní soud tedy shledal čtvrtý kasační bod částečně důvodný.

II.E
Pátý kasační bod: přezkoumání zákonnosti stanoviska EIA

[44] V poslední části kasační stížnosti stěžovatel namítá, že se městský soud nijak nevyjádřil k žalobní námitce požadující ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumání zákonnosti stanoviska EIA pro předmětný záměr silnice R5507 ze dne 24. 11. 2005, a to z věcného i procesního hlediska. Současně stěžovatel žádal o přezkum zákonnosti závěrů zjišťovacího řízení o prodloužení platnosti uvedeného stanoviska. Není zřejmé, proč městský soud takový přezkum neprovedl či zamítl. Stěžovatel si je vědom aktuálního právního názoru Nejvyššího správního soudu, podle nějž je možno stanovisko EIA soudně přezkoumat pouze společně se žalobou proti umístění stavby (např. rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347). Přesto se stěžovatel domnívá, že by stanovisko EIA mělo být přezkoumáváno společně se všemi navazujícími správními rozhodnutími, pokud některá z podmínek stanoviska EIA je relevantní pro předmětné správní řízení.

[45] Tato námitka je důvodná. Městský soud totiž v odůvodnění napadeného rozsudku nevyslovil jedinou úvahu k stěžovatelově páté žalobní námitce, jejíž podstatou byla žádost o přezkoumání stanoviska EIA ze dne 24. 11. 2005 a závěrů zjišťovacího řízení ze dne 4. 2. 2009 k prodloužení tohoto stanoviska.

[46] Městský soud v odůvodnění rozsudku dospěl k vypořádání čtvrtého žalobního bodu, k žalobnímu bodu následujícímu už však ničeho neuvedl. Nelze tedy seznat, jak posoudil tuto žalobní námitku, případně, proč argumentaci v ní obsaženou považoval za lichou, mylnou či vyvrácenou (což se lze vzhledem ke skutečnosti, že nepřistoupil k přezkumu předmětného stanoviska EIA a závěrů zjišťovacího řízení, pouze domnívat). V tomto ohledu je tedy jeho rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud v dalším řízení tuto žalobní námitku řádně projedná, a to i s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k této problematice (rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, či rozsudek ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323).

IV. Závěr

[47] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na městském soudu bude v dalším řízení zejména, aby přezkoumatelným způsobem vypořádal všechny v žalobě uplatněné námitky a své závěry náležitě odůvodnil.

[48] V dalším řízení městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. srpna 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu