



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Krajina 2000, spolek pro ochranu přírody dolního Posázaví**, se sídlem Studené 93, Jílové u Prahy, zastoupený JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem, se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, zast. Mgr. Petrem Kuchařem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha 4, **II) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 2, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2022, č. j. MZP/2022/520/887, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 10. 2023, č. j. 57 A 85/2022-376,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává**.
- III. Žalobce a osoby zúčastněné na řízení **ne mají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2022, č. j. MZP/2022/520/887.

[2] Krajský úřad Plzeňského kraje (dále „správní orgán prvního stupně“, společně s žalovaným také „správní orgány“) výrokem I svého rozhodnutí ze dne 13. 4. 2022,

č. j. PK-ŽP/4706/22 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), vyhověl žádosti osoby zúčastněné na řízení I) (dále též „žadatel“) o povolení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „ZOPK“), ze zákazů stanovených v § 50 odst. 1 a 2 téhož zákona u zvláště chráněných druhů živočichů pro účely realizace a užívání stavby dálnice „D3 0304 Václavice – Voračice“. Výrokem II současně správní orgán prvního stupně stanovil podmínky pro výkon činností povolených ve výroku I.

[3] Odvolání žalobce zamítl žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí (dále „napadené rozhodnutí“, společně s prvostupňovým rozhodnutím také „rozhodnutí správních orgánů“) žalobce brojil žalobou, kterou krajský soud zamítl shora označeným rozsudkem.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Krajský soud v první řadě konstatoval, že ani prvostupňové, ani napadené rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná. Správní orgány vypořádaly podstatu ve správním řízení uplatněných námitek, obě rozhodnutí jsou dostatečně srozumitelná, určitá a odůvodněná. Odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo adekvátní povaze jednotlivých odvolacích námitek.

[5] Následně se krajský soud zabýval zákonností napadeného rozhodnutí. Uvedl, že žalobní námitky jsou v zásadě opakováním námitek odvolacích, k němuž sice žalobce místy doplnil citace odůvodnění napadeného rozhodnutí, jeho závěry však dostatečně věcně nerozporoval. Několik žalobních bodů pak bylo doslovným překopírováním pasáží odvolání. Při posuzování žalobních námitek, které neobsahovaly konkrétní argumentaci reagující na vypořádání odvolacích námitek žalovaným, se krajský soud s odkazem na konstantní judikaturu NSS zaměřil pouze na přezkoumání toho, zda žalovaný odvolací námitky posoudil řádně.

[6] Žalobce byl podle krajského soudu aktivně legitimován. Rozsah jeho aktivní věcné legitimace se odvíjí od potenciálního dotčení jeho veřejných subjektivních práv. Mohl tak být coby environmentální spolek na svých veřejných subjektivních právech dotčen toliko tou částí rozhodnutí, kterou byla povolena výjimka, resp. stanoveny příslušné podmínky – tedy pouze ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů, kterých se výjimka týká. V části prvoinstančního rozhodnutí, v níž žádosti žadatele vyhověno nebylo, nemohl být na svých veřejných subjektivních právech žalobce nijak dotčen.

[7] Podle krajského soudu z žádné žalobní námitky neplyne, v čem konkrétně by se měly vytýkané nedostatky negativně projevit na těch zvláště chráněných druzích živočichů, u nichž byla povolena výjimka, případně proč by měla být navrhovaná kompenzační opatření nedostatečná či nezpůsobilá plnit sledovaný účel. Takový přístup žalobce poněkud vyprazdňuje smysl účasti environmentálních spolků ve správních řízeních vedených podle ZOPK.

[8] Dále se krajský soud zabýval jednotlivými námitkami. Nejprve vypořádal námitky žalobce stran porušení dispoziční zásady a zásahu do práva žalobce na spravedlivý proces. NSS bude dále pro přehlednost uvádět shodné označení žalobních bodů, jaké užil krajský soud v napadeném rozsudku.

pokračování

[9] K námitce (i) nesouladu rozsahu žádosti a napadeného rozhodnutí krajský soud konstatoval, že tvrzené porušení dispoziční zásady by teoreticky mohlo být způsobilé zasáhnout do práv žadatele, nikoli však žalobce. Řízení o povolení výjimky je návrhový řízením, jehož předmětem disponuje pouze žadatel. Protože tato žalobní námitka postrádala relevanci z hlediska zájmů hájených žalobcem, nebyl žalobce legitimován k jejímu uplatnění. Podle krajského soudu by však tato námitka ani nemohla být důvodnou, neboť k porušení dispoziční zásady nedošlo. Co se týče doby platnosti výjimky, souhlasil krajský soud s žalovaným, který v prvním rozhodnutí, jímž rušil v pořadí první prvoinstanční rozhodnutí, uložil správnímu orgánu prvního stupně, aby otázku časové působnosti povolené výjimky v dalším řízení vyjasnil. Správní orgán prvního stupně následně vyzval žadatele k doplnění žádosti, načež žadatel svou žádost doplnil podáním, ve kterém žádal o časovou působnost po celou dobu realizace stavby a její životnosti. Pokud jde o výčet zvláště chráněných druhů živočichů, v průběhu řízení došlo k upřesnění početnosti těch, ohledně kterých bylo rozhodováno. Krajský soud uvedl, že ani v řízení o odvolání, ani v řízení o žalobě, žalobce neoznačil konkrétní zvláště chráněný druh živočicha, ohledně kterého by bylo rozhodnuto nad rámec žádosti žadatele. Úkolem krajského soudu přitom nebylo vyhledávat případné nesrovnalosti v napadeném rozhodnutí namísto žalobce. Krajský soud tak souhlasil s žalovaným, že správní orgán prvního stupně pouze odstranil vady žádosti, nikoli že měnil či rozšiřoval její rozsah.

[10] Krajský soud dále nepřisvědčil námitce (ii) žalobce, že bez posouzení aktuální projektové dokumentace, která byla před vydáním napadeného rozhodnutí vyhotovena, je toto rozhodnutí nezákonné. Podle krajského soudu nemůže být tato námitka ani v potenciální rovině důvodná. I pokud by totiž tvrzení žalobce bylo pravdivé, a došlo by tak k vyhotovení kompletně nové projektové dokumentace, která by se lišila od dokumentace dosavadní, z níž správní orgány vycházely, v navazujícím územním a stavebním řízení by tato skutečnost zabránila realizaci záměru.

[11] K námitce (iii) stran neudělení souhlasů s umístěním kompenzačních opatření od vlastníků pozemků, na nichž měla být tato opatření umístěna, krajský soud v první řadě uvedl, že tato námitka byla téměř doslovným přepisem námitky 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 žalobce nevysvětlil, jak by mohl být absencí souhlasů vlastníků dotčen na svých veřejných subjektivních právech.

[12] 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 ochraně

přírody zejména proto, že vliv na zvláště chráněné druhy živočichů bude nízký a nedojde k ohrožení udržitelnosti stavu žádného z nich.

[13] 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 žalobce spatřoval 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.

[14] Krajský soud vypořádal také námitku (vi) rozporu s § 45 a § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, spočívající v nedostatech žádosti. Těmito nedostatky měla být tvrzená absence vymezení konkrétních zvláště chráněných druhů živočichů a nesprávné označení projektové dokumentace. V první 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 žalobce.

[15] Dále krajský soud posuzoval nezákonnost závazných podmínek stanovujících dobu platnosti výjimky, která měla trvat 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) žalobce uplatnil již v odvolání. Ve vztahu k době platnosti výjimky krajský soud uvedl, že rozumí zvolenému způsobu stanovení její platnosti. 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 délce 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 žalobce 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. Tvrzení žalobce, že žalovaný nepatřičně vypořádal námitku stran užití pojmu „bobulovitý“, krajský soud nepřisvědčil s tím, že podobnou námitku v odvolacím řízení žalobce vůbec nevzněl a ani v žalobě své konstatování dostatečně nerozvedl.

[16] K námitce (viii) ohledně rozporu s § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. a) ZOPK z důvodu, že napadené rozhodnutí neuvádí u většiny zvláště chráněných druhů živočichů počet jedinců, odkázal krajský soud na navazující posouzení námitky (ix). Pokud žalobce namítal rozpor prvostupňového rozhodnutí se směrnicemi EU a mezinárodní úmluvou na ochranu netopýrů, je potřeba vzít v potaz, že přítomnost netopýrů v dotčeném

pokračování

území, resp. možnost jejich negativního dotčení, zjištěna nebyla. Podotkl pak, že žalobce tuto námitku uplatňuje teprve až v žalobě. K tvrzenému rozporu s § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK krajský soud dodal, že zákonnému požadavku, aby rozhodnutí obsahovalo způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět, žalovaný dostal. Způsob provádění kontrol byl vymezen dostatečně určitě. Je potřeba přihlížet k časovému odstupu mezi rozhodováním o výjimce a předpokládaným zahájením kontrol. Krajský soud dále konstatoval, že k odkazu žalobce na rozsudek Krajského soudu v Brně se nemůže blíže vyjádřit, neboť rozsudek není dohledatelný v databázi soudních rozhodnutí. V obecnosti však uvedl, že každý případ řízení o povolení výjimky je potřeba hodnotit individuálně a jakékoli paralely s jinými případy mohou být zavádějící a nepřiléhavé. Následně krajský soud odlišil posuzovanou věc od judikátu, který se týkal případu, v němž nebyl konkrétní způsob kontrol vymezen vůbec. Podle krajského soudu nelze § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK vykládat příliš extenzivně – způsob kontrol stanovený v prvostupňovém rozhodnutí je dostatečně určitý. Z žaloby není ani zřejmé, jak by se stanovený způsob kontrol mohl negativně dotknout práva žalobce na příznivé životní prostředí.

[17] Dle žalobce 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 (ix) ve svém rozhodnutí řádně věnoval a zhodnotil, že osoba zúčastněná na řízení 1) 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 populaci zvláště chráněných druhů živočichů, a to i ve vztahu k jednotlivým konkrétním druhům. Tuto skutečnost žalobce nezohlednil, pouze odkazoval na posudek RNDr. Vlašína a namítal 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 námítky 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.

[18] Ve vztahu k námitce (x) týkající se nedostatečnosti a zastaralosti podkladových průzkumů krajský soud uvedl, že se opět jednalo o téměř doslovný opis námítky odvolací a žalobce vůbec nereagoval na její vypořádání žalovaným. Krajský soud v napadeném rozsudku zrekapituloval klíčovou část odůvodnění této námítky, v níž 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 žalobce neuváděl 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. Žalobce nadto měl tvrdit skutečnosti způsobilé zpochybnit aktuálnost podkladů a označit důkazy na podporu těchto tvrzení, což však neučinil.

[19] Ohledně nezákonnosti rozhodnutí pro nepřihlédnutí k posudku RNDr. Vlašína krajský soud shledal, že i tato námitka (xi) je téměř doslovným zopakováním námitky odvolací. Argumentace žalobce 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. Uvedený posudek nebyl způsobilý přispět k učinění relevantních skutkových zjištění, proto nebylo namístě k němu přihlížet. Ve spise se nacházely také další vyjádření a posudky RNDr. Vlašína, kterými žalobce sice neargumentoval, pro úplnost však krajský soud uvedl, že správní orgány ani tyto posudky nepominuly a v odůvodnění se s nimi vypořádaly. Žalobce pak ani neuváděl konkrétně, čím měly být závěry doc. F. důvodně zpochybněny.

[20] Námitka (xii) 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.

[21] Poslední námitka (xiii) 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. Žalobce totiž nereflektoval, že od uplatnění námitek, které nebyly výslovně vypořádány, byla vydána tři rozhodnutí v této věci. Žalobce své námitky v těchto navazujících řízeních nezopakoval, po doplňování řízení však byly některé námitky přesto vypořádány či konzumovány. Zároveň žalobce 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.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I)

[22] Proti rozsudku krajského soudu (dále „napadený rozsudek“) podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhoval, aby jej NSS zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[23] Námitka 1) – stěžovatel v první řadě namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ten je podle něj rozsáhlý, jeho drtivá část je ale pouhým zkopírováním podání jednotlivých stran. Zbytek je pak doslovným zkopírováním rozsudku krajského soudu ze dne 10. 10. 2023, č. j. 57 A 65/2022-107, který se týkal jiného úseku téže dálnice. Vedle totožné textace poukázal na to, že v odůvodnění byly ponechány obraty jako „žalobce b)“ či „aktivní legitimace žalobců“ a že v bodě 116 se duplikuje obsah bodu 115 napadeného rozsudku. V nyní posuzované věci správní orgány vyhověly žádosti žadatele v plném rozsahu. Krajský soud však přesto v bodě 81 zkopíroval pasáž rozsudku č. j. 57 A 65/2022-107, v níž konstatoval, že ve vztahu k části správního rozhodnutí, kde žádosti vyhověno nebylo, nemohl být stěžovatel na veřejných subjektivních právech nijak dotčen. Obdobně nepřiléhavá pasáž byla ponechána v bodu 108 napadeného rozsudku. Podle stěžovatele tímto krajský soud nedostal své povinnosti řádného odůvodnění rozsudku.

pokračování

Napadený rozsudek je vnitřně rozporný a zmatečný. Stěžovatel považuje za nepřipustné, aby krajský soud doslovně kopíroval odůvodnění jiného rozhodnutí bez elementární kontroly správnosti a smyslu.

[24] Námitka 2) – v napadeném rozsudku navíc zcela chybí jakékoli odůvodnění toho, proč krajský soud neprovedl důkazy navržené stěžovatelem, včetně klíčového důkazu – výsledku znalce RNDr. Vlašina. To podle stěžovatele činí napadený rozsudek zcela nepřezkoumatelným. Výslech znalce RNDr. Vlašina by se týkal v kasační stížnosti blíže vymezených skutkových otázek souvisejících s žádostí žadatele (např. věcného posouzení biologického hodnocení, otázky dotčení zvláště chráněných druhů živočichů uvedených ve výroku I. prvostupňového rozhodnutí apod.). Tento postup při současném odmítnutí hodnocení znaleckého posudku RNDr. Vlašina způsobuje podle stěžovatele zásadní vadu řízení, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Pokud by snad znalecký posudek opatřený doložkou obsahoval části, které jsou právním hodnocením, mohly správní orgány i krajský soud nepřihlížet právě výlučně k těmto pasážím, nikoli ke znaleckému posudku jako celku. Stěžovatel dále namítal, že krajský 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. Soud se nicméně touto námitkou odmítl zabývat s nesprávným právním hodnocením, že pro soudní přezkum není skutečnost, že probíhá územní řízení, relevantní.

[25] Námitka 3) – stěžovatel dále rozporoval argumentaci krajského soudu ohledně jeho aktivní věcné legitimace k některým žalobním námitkám a obecně k jeho postavení ve správním řízení o žádosti. Zdůraznil, že k významu spolků při soudním přezkumu územněplánovací dokumentace se opakovaně vyjadřoval ve své judikatuře Ústavní soud. Odkázal rovněž na judikaturu NSS ohledně přiznání hmotných práv spolkům ve správních řízeních týkajících se ochrany přírody a krajiny a obecně životního prostředí, resp. ohledně možnosti spolků hájit zájmy nikoli pouze podle ZOPK, ale také jiných právních předpisů provádějících čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Zmínil také judikaturu správních soudů týkající se oprávnění ekologických spolků cíleně kontrolovat, zda a jak správní orgány provádí kontroly specifikované v rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK. Krajský soud podle stěžovatele zjevně diskvalifikuje řízení o výjimkách jako jakýsi nevýznamný předstupeň řízení o umístění stavby, ačkoli se jedná o klíčové řízení na úseku ochrany přírody a krajiny. Současně stěžovatel připomněl, že argumentace ohledně výčtu druhů, pro které byla výjimka zamítnuta, byla nesmyslně zkopírována z jiného soudního rozhodnutí, přičemž v tom přezkoumávaném žádná část zamítnuta nebyla. Dále namítl, že nerozumí argumentaci krajského soudu o vyprázdnění smyslu environmentálních spolků v tomto řízení, jelikož v průběhu celého řízení svou roli plnil. Z napadeného rozsudku tak cítí negativní předpojatost vůči těmto spolkům. Připustil, že mohl podrobněji rozvést, jak se jednotlivé žalobní námitky dotýkají jeho hmotných práv, tato zjevná notorieta však podle něj vyplývá z obsahu žaloby.

[26] Námitka 4) – stěžovatel namítal, že rozhodnutí správních orgánů vůbec nereagovala na některé vznesené námitky, které v kasační stížnosti konkrétně vymezil (např. absence ústního jednání, nedostatečné podklady rozhodnutí atp.). 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, námitky přitom nesprávně označil za ryze procesního či formálního charakteru, ačkoli šlo o námitky věcné, týkající se práva žalobce na příznivé životní prostředí. Stěžovatel tak stále považuje rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[27] Námitka 5) – stěžovatel 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 podle něj vypořádal tuto námitku zcela nepřezkoumatelně. Opomněl, že návrhové řízení se vedlo o druzích, ve vztahu k nimž nikdo o povolení výjimky nežádal, případně se nevedlo o druzích, ve vztahu k nimž investor o výjimku žádal. Stěžovatel přitom nesrovnalosti ohledně výčtu zvláště chráněných druhů živočichů v obou rozhodnutích popsal zcela jasně jak v odvolání, tak v žalobě. Dále stěžovatel namítal, že z prvostupňového rozhodnutí vydaného 13. 4. 2022 není zřejmé, kdy byla žádost žadatele podána. Prvostupňový správní orgán totiž vydal ve stejné věci rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 20. 3. 2020. Toto rozhodnutí však bylo na základě odvolání zrušeno. Podle stěžovatele vyplývá z přílohy dokumentace záměru datované k období po vydání předchozího rozhodnutí, že byla podána nová žádost, případně že byla rozšířena žádost původní. Svědčí o tom rovněž oznámení o zahájení řízení z 16. 10. 2018, které bylo vedeno pro pět zvláště chráněných druhů živočichů. Prvoinstanční rozhodnutí z 13. 4. 2022 se týkalo celkem jedenácti zvláště chráněných druhů živočichů, v jejich výčtu nicméně chyběly druhy krahujec obecný a rorýs obecný. Ač se jedná o řízení návrhové, není jasno, jak vypadal návrh (žádost) a kdy byl podán. Je ovšem zjevné, že řízení bylo v roce 2018 zahájeno pro jinou množinu zvláště chráněných druhů živočichů, než pro které bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí v roce 2022.

[28] Námitka 6) – v této námitce stěžovatel doslovně zopakoval tři odstavce týkající se neprovedení důkazu správním spisem k územnímu řízení, které uvedl již v závěru námitky 2).

[29] Námitka 7) – krajský soud se dále vůbec nevypořádal s tvrzením, že stanovisko EIA v průběhu řízení o žádosti pozbylo platnosti a nebylo prodlouženo. Tato dílčí námitka byla součástí kasační námitky označené „K žalobní námitce 4“, na kterou NSS odkáže spolu s dalšími souhrnně níže.

[30] Námitka 8) – stěžovatel odkázal na žalobní námitku (v) a uvedl, že krajský soud ji podle něj nesprávně posoudil. Dodal, že např. podmínka č. 51 stanoviska EIA požaduje průběžně aktualizovat biologické průzkumy. Tuto povinnost správní orgány nesplnily. Stejně tak nebyla podle stěžovatele splněna podmínka č. 50, spočívající v povinnosti provést podrobný průzkum fauny a vyhodnotit vlivy na zvláště chráněné druhy živočichů, resp. na základě průzkumu detailizovat opatření k minimalizaci vlivů s důrazem na zachování okolních biotopů pro tyto druhy. Uzavřel, že tyto podmínky mohou být přezkoumávány ve smyslu rozsudku NSS ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 59/2013-57.

[31] Námitka 9) – stěžovatel 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. Krajský soud se podle stěžovatele vyhnul podstatě námitky, tj. tomu, že

pokračování

disponent řízení nevymezil dostatečně jeho předmět. Namítal dále, že krajský soud se nezabýval jeho námitkou ohledně nesprávnosti tvrzení žalovaného stran tzv. deštníkové ochrany a závěru, že udělení výjimky je nezbytné pouze v případě, kdy u konkrétního druhu skutečně hrozí negativní dopad.

[32] Námitka 10) – podle stěžovatele byla doba platnosti výjimky stanovena jako příliš dlouhá a nejasná, neboť ji ani nelze vázat na platnost jiného správního rozhodnutí tímto „klouzavým“ způsobem. Stěžovatel odkazoval také na to, že dálnice obecně se staví, zprovozní 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. Dále stěžovatel tvrdil, že krajský soud nesprávně posoudil soulad podmínky č. 12 s § 45i odst. 11 ZOPK, podle kterého musí být kompenzační opatření funkční před realizací záměru samotného.

[33] Námitka 11) – v druhé části své kasační stížnosti stěžovatel brojí proti absenci správního plánu způsobu kontrol dodržování povoleného škodlivého zásahu. Podle stěžovatele prvostupňové rozhodnutí v podmínkách č. 9-11 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 zásahů a příslušných opatření. Podle stěžovatele 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.).

[34] Námitka 12) – dále stěžovatel brojí proti způsobu, jakým byla doplněna kvantifikace druhů doc. F. Posudky doc. F. jsou dle stěžovatele kvalitativní, nikoliv kvantitativní. Doplnění kvantifikace bylo provedeno „od stolu“, bez provedení terénního průzkumu. Stěžovatel také odkázal na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 9 As 213/2019-110, který krajský soud pominul. Současně stěžovatel citoval bod 26 rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203, který upozorňuje, že zákonný požadavek na kvantifikaci druhů požaduje u všech dotčených jedinců uvádět rámcový odhad počtů pojmy typu desítky, stovky či tisíce, resp. aspoň předpokládané počty v případě nezjištěného počtu. Správní orgán podle stěžovatele správně požadoval kvantitativní údaje, obdržel však od doc. F. odhady, které nestanovovaly (ani odhadem), kolika jedinců se zásah v lokalitě skutečně dotkne.

[35] Námitka 13) - vypořádání žalobní námítky týkající se nedostatečnosti a zastaralosti podkladových průzkumů stěžovatel označil za nedostatečné a nepřezkoumatelné, jelikož krajský soud pouze označil vypořádání námitek žalovaným za plně dostačující a správné a pro stručnost na ně odkázal. Stěžovatel poukázal na nálezy 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.

Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, č. j. 48 A 44/2017-70, podle kterého čím starší podklady rozhodnutí jsou, tím pečlivěji a přesvědčivěji by měl správní orgán odůvodnit, proč z nich vycházel a jakou váhu jim přiřkl. S ohledem na stáří biologických průzkumů podle něj v nyní řešené věci správní orgány této povinnosti nedostály.

[36] Námitka 14) – stěžovatel uvádí, že krajský soud odmítl nakládat s posudkem RNDr. Vlašina jako se znaleckým posudkem proto, že obsahoval části, které byly právním hodnocením. Stěžovatel zdůraznil, že správní orgán i soud měl i v takovém případě nepřihlídnout jen k těmto částem, nikoliv k posudku jako celku. Stěžovatel opět zdůrazňoval absenci terénního průzkumu při doplnění kvantifikace druhů ze strany doc. F. V této části také navrhl provedení důkazu výsledkem znalce RNDr. Vlašina, který krajský soud zamítl. Navrhl tedy, aby výslech provedl kasační soud.

[37] Námitka 15) – ve vztahu k žalobním námitkám (iii), (iv), (xii) a (xiii), viz výše rekapitulace napadeného rozsudku, stěžovatel pouze stručně uvedl, že tyto námitky byly nesprávně právně posouzeny a v podrobnostech odkázal na texty jednotlivých uvedených žalobních bodů.

Vyjádření žalovaného

[38] Žalovaný ve svém vyjádření 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 žalobě, na které odkázal. Výslovně zdůraznil, že stěžovatel omezil svou aktivitu na řešení procesních otázek a kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí. Stejně tak předložený posudek RNDr. Vlašina posuzoval zejména kvalitu rozhodnutí žalovaného, šlo tedy o právní hodnocení, jehož části stěžovatel převzal do odvolání a konkrétní námitky žalovaný řádně vypořádal. Žalovaný považoval napadený rozsudek za správný a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[39] Osoba zúčastněná na řízení I) 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 uplatněné námitky jsou také převážně formální povahy a zároveň jsou na několika místech opakovány obdobné důvody, což činí kasační stížnost méně přehlednou. OZNŘ I) se v zásadě ztotožnila s vypořádáním konkrétních námitk krajským soudem. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[40] Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[41] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. NSS proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil při tom, zda tento rozsudek

pokračování

netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[42] Kasační stížnost není důvodná.

[43] Úvodem NSS konstatuje, že rozsudkem ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 As 292/2023-62, rozhodl o kasační stížnosti stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku krajského soudu č. j. 57 A 65/2022-107. Krajský soud jím zamítl žaloby proti rozhodnutí žalovaného, které se týkalo jiného úseku téhož stavebního záměru (dálnice D3 v úseku 0305/I Voračice – Nová Hospoda). Žaloby se v mnohých částech obsahově překrývaly s žalobou podanou stěžovatelem v nyní řešené věci. Odůvodnění napadeného rozsudku z velké části přejímá odůvodnění rozsudku č. j. 57 A 65/2022-107. Stejně tak podstatnou část kasační argumentace v nynější věci stěžovatel převzal z kasační stížnosti, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem č. j. 5 As 292/2023-62. NSS neshledal důvod se odchýlovat od závěrů, k nimž v něm dospěl. Právě z odůvodnění rozsudku č. j. 5 As 292/2023-62 tak NSS na relevantních místech vycházel také při posouzení nyní řešené věci.

[44] Ad námitka 1) – stěžovateli lze přisvědčit v tom, že převážná část odůvodnění na str. 2-36 napadeného rozsudku je doslovným opisem podání účastníků. Podobný postup zhoršuje přehlednost a srozumitelnost rozsudku, především je ale rozporný se zákazem opisování skutkových přednesů účastníků a provedených důkazů, resp. s požadavkem přesvědčivosti rozsudku ve vztahu k jeho adresátům [§ 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. § 103, marg. č. 26. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz]. Navíc nešlo přehlédnout značnou disproporci mezi rozsahem narativní části odůvodnění (35 stran) a jeho argumentační částí (16 stran). Opisování, přítomnost nadbytečných pasáží či neúnosná rozsáhlost popisné část rozsudku však nemohou samy o sobě založit jeho nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, bod 35).

[45] Se stěžovatelem lze souhlasit také v tom, že podstatná část argumentační části odůvodnění napadeného rozsudku byla přejata z odůvodnění rozsudku č. j. 57 A 65/2022-107. NSS nicméně předesílá, že totožnost odůvodnění soudního rozhodnutí s odůvodněním rozhodnutí jiného nelze *a priori* považovat za pochybení soudu. Právě naopak. „*Takový postup – krom toho, že splňuje požadavek procesní efektivity a ekonomie řízení – navíc odpovídá i zásadě legitimního očekávání, podle které nemají ve skutkově shodných případech vznikat nedůvodné rozdíly* (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, č. j. 10 As 22/2020-47, část III.A).“

[46] Krajský soud na několika místech napadeného rozsudku skutečně ponechal obraty nepoužitelné při posuzování nyní řešené věci [např. v bodě 115 „žalobcem b)“, bodě 79 „žalobců“]. Body 116 a 115 vskutku mají totožný obsah. Tyto nedostatky však lze považovat spíše za běžné chyby v psaní. Žalobní argumentace stěžovatele se na mnoha místech shodovala s žalobními body uplatněnými v řízení vedeném pod sp. zn. 57 A 65/2022. Krajský soud v podstatné části odůvodnění napadeného rozsudku uzpůsobil odchylkám v žalobní argumentaci stěžovatele uplatněné v nyní řešené věci.

[47] Stěžovatel dále poukazuje na pasáž, v níž krajský soud zmínil, že „*v té části správního rozhodnutí orgánu ochrany přírody, kde žádosti žadatele vyhověno nebylo, platí nadále zákonné*

zákazy škodlivého zásahu, a proto žalobce, jehož legitimace se odvíjí od ochrany přírody, nemohl být na svých veřejných subjektivních právech jakkoli dotčen.“ Podotýká přitom správně, že v přezkoumávané věci nedošlo k tomu, že by části žádosti nebylo vyhověno. NSS připouští, že formulace v tomto směru zní poměrně neobratně. V širším kontextu odůvodnění by ji snad šlo vnímat jako spíše obecné konstatování, které nemusí být namířeno na konkrétní vývoj správního řízení v posuzované věci. V příslušné pasáži ostatně krajský soud rozváděl premisu, že environmentální spolek totiž (v případech řízení skutkově podobných tomu o žadatelově žádosti) může být dotčen na svých veřejných subjektivních právech pouze tou částí prvostupňového rozhodnutí, kterou byla předmětná výjimka povolena.

[48] Totéž však nelze říci o pasáži, v níž krajský soud konstatuje, že *„z prvostupňového rozhodnutí je jasně patrné, u kterých ZCHDŽ byla předmětná výjimka povolena a ohledně kterých byla žádost o výjimku zamítnuta.*“ Přinejmenším tento obrat krajský soud přejal, aniž by jej přizpůsobil obsahu rozhodnutí správních orgánů v nyní řešené věci. NSS tak přisvědčil stěžovateli, že krajský soud v tomto ohledu pochybil. Současně však konstatuje, že toto, případně ani prvně zmíněné pochybení, nezpůsobují nezákonnost napadeného rozsudku. Uvedené argumenty byly totiž pouze postradatelnými dovětky podpůrného charakteru ke stěžejním závěrům, které samostatně obstojí. To platí jak pro závěr, že environmentální spolek mohl být v nyní posuzovaném případě dotčen na jím hájených veřejných subjektivních právech pouze ve vztahu k druhům, kterých se týkala udělená výjimka, tak pro konstatování, že z prvostupňového rozhodnutí je skutečně jasně patrné, u kterých ZCHDŽ byla předmětná výjimka povolena (k tomu viz níže). Uvedená pochybení tak nezpůsobují nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[49] Ad námitka 2) – ve vztahu k zamítnutí důkazních návrhů krajským soudem Nejvyšší správní soud neshledal pochybení. Stěžovatel rozporuje neprovedení navrhovaného výsledku znalce, který by však byl v posuzované věci nadbytečným, což NSS podrobněji odůvodní níže v tomto rozhodnutí v části věnující se konkrétním námitkám týkajícím se RNDr. Vlašína. Stejně tak podle NSS krajský soud nepochybil, když se nezabýval posudkem RNDr. Vlašína, tato skutečnost bude rovněž podrobněji odůvodněna níže v tomto rozhodnutí.

[50] Ve vztahu k neprovedení důkazu spisem k územnímu řízení kasační soud neshledal žádné pochybení. Stěžovatel vůbec neoznačil, jaké listiny z uvedeného spisu považuje 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 irelevantní. 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. Vlašína se NSS vyjádří podrobněji níže.

[51] Ad námitka 3) – stěžovatel nejprve uvádí několik citací z judikatury Ústavního soudu a správních soudů s tím, že nesouhlasí s posouzením své aktivní věcné legitimace k některým žalobním námitkám a obecně svého postavení ve správním řízení o žádosti o výjimku. Nespecifikoval však blíže, o které námitky má jít. NSS se proto zabýval až tou argumentací, kterou stěžovatel vztáhl ke konkrétním závěrům krajského soudu.

pokračování

[52] Krajský soud řízení o výjimce neoznačil jako „nevýznamný“ předstupen řízení o umístění stavby. 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. NSS souhlasí s tím, že hodnocení krajského soudu o vyprázdnění smyslu postavení spolků v řízení nebylo pro posouzení důvodnosti žaloby relevantní ani namístě. 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 stěžovatel argumentuje ve zcela obecné rovině, případně vůbec nereaguje na vypořádání dříve uplatněných námitek. Strohé vypořádání žalobních námitek krajským soudem proto nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. K námitce ohledně nesmyslného zkopírování pasáže týkající se výčtu druhů, pro které byla výjimka zamítnuta, odkazuje NSS na vypořádání námitek 1).

[53] Ad námitka 4) – byť NSS souhlasí s tvrzením stěžovatele, 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 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 námitek 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 brojil stěžovatel poměrně rozsáhlým odvoláním. 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 stěžovatel na svých dříve uplatněných námitkách netrvá, se ve světle skutkových okolností projednávané věci jeví jako zcela logický, neboť správní řízení bylo doplňováno, čímž došlo ke konzumpci některých těchto námitek. Navíc stěžovatel podal rozsáhlá odvolání, v rámci kterých bylo jistě možné alespoň obecně tyto námitky opakovaně vymezit. Pokud tak neučinil, bylo oprávněné mít za to, že na těchto námitkách dále netrvá. Krajský soud tak postupoval správně, když shledal správní rozhodnutí i přes absenci explicitního vypořádání některých dříve uplatněných námitek za přezkoumatelné.

[54] Ad námitka 5) – Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou ani námitku porušení dispoziční zásady. V oznámení o zahájení řízení ze dne 16. 10. 2018 (založeném ještě ve spise vedeném Krajským úřadem Středočeského kraje) byl skutečně uveden výčet pouze stěžovatelem zmiňovaných pěti druhů obratlovců [rosnička zelená (*Hyla arborea*), čolek obecný (*Triturus vulgaris*), skokan zelený (*Rana esculenta*), krahujec obecný (*Accipiter nisus*) a rorýs obecný (*Apus apus*)]. Stěžovatel má pravdu, když uvádí, že řízení bylo v roce 2018 zahájeno pro jinou množinu zvláště chráněných druhů živočichů, než pro které bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí v roce 2022. Přehlíží nicméně, že v úvodu spisu vedeného

správním orgánem prvního stupně je založena výzva žadateli ze dne 14. 5. 2019, aby mj. jasně definoval předmět žádosti s ohledem na aktualizace přírodovědných průzkumů a předchozí úkony investora. V následujícím podání doručeném správnímu orgánu prvního stupně 24. 7. 2019 pak žadatel vymezil předmět žádosti novým výčtem zvláště chráněných druhů živočichů, v němž jsou uvedeni mj. obratlovci vypočtení stěžovatelem v kasační stížnosti [jmenovitě se žádost týkala čolka obecného (*Lissotriton vulgaris*/*Triturus vulgaris*), ropuchy obecné (*Bufo bufo*), skokana zeleného (*Pelophylax esculentus*), užovky obojkové (*Natrix natrix*), slepýše křehkého (*Anguis fragilis*), kuňky obecné (*Bombina bombina*), rosničky zelené (*Hyla arborea*), ještěrky obecné (*Lacerta agilis*), lejska šedého (*Muscicapa striata*), koroptve polní (*Perdix perdix*) a tuňáka obecného (*Lanius collurio*)]. Výčet zvláště chráněných druhů živočichů uvedených v této žádosti pak zcela odpovídá jak výčtu uvedenému v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z 20. 3. 2020, tak v prvostupňovém rozhodnutí (z 13. 4. 2022), jež aprobovalo napadené rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně tak vydal rozhodnutí, které pracuje s výčtem druhů odpovídajícím tomu, který byl vymezen v doplnění původní žádosti. K porušení dispoziční zásady tak nedošlo. Krajský soud nepochybil, souhlasil-li s žalovaným, že předmět řízení byl v průběhu správního řízení vyjasněn.

[55] Ad námitka 6) – v této námitce stěžovatel doslovně zopakoval tři odstavce, které uvedl již v závěru námitky 2). NSS proto na tomto místě odkazuje na své posouzení této námitky uvedené výše.

[56] Ad námitka 7) – je sice pravdou, že krajský soud výslovně námitku o neplatnosti stanoviska EIA nevypořádal, nicméně dle názoru NSS 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 NSS 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 v kasační stížnosti žádným způsobem nerozvíjí, jaký vliv by nevypořádání uvedené námitky 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.

[57] Ad námitka 8) – nedodržení podmínek uvedených ve stanovisku EIA stěžovatel namítal v již zmiňovaném žalobním bodu č. 5, který je (s výjimkou odkazu na odbornou literaturu) doslovným přepisem odvolací námitky č. 6. Stěžovatel v něm uvedl, že žádost neprokazuje splnění podmínek závazného stanoviska, a to „zejména“ závazných podmínek č. 27-43. Žalovaný stěžovateli už v napadeném rozhodnutí vytkl nesrozumitelnost a značnou obecnost formulace této námitky. Rozvedl, že rozhodnutí o výjimce podle § 56 ZOPK není rozhodnutím vydávaným v navazujícím řízení a že podmínky stanovené v závazném stanovisku EIA nejsou pro obsah tohoto rozhodnutí závazné. Připustil, že závazné stanovisko a rozhodnutí o povolení výjimky by neměly být ve vzájemném rozporu. Poukázal však na to, že stěžovatel neuvádí obsah či předmět konkrétních podmínek a namítaný rozpor s označenými podmínkami nijak nekonkretizuje. Označené podmínky č. 27-43 se týkaly ochrany vod, podle žalovaného tak nebyla zřejmá souvislost mezi těmito podmínkami a předmětem řízení o výjimce podle § 56 ZOPK. Se závěrem krajského soudu,

pokračování

který aproboval popsanou argumentaci žalovaného, NSS souhlasí. Navzdory takto formulovanému vypořádání námitky stěžovatel zopakoval tutéž argumentaci v kasační stížnosti a pouze doplnil tvrzení stran nenaplnění podmínek č. 50 a 51. O nenaplnění těchto dvou podmínek se však stěžovatel zmínil poprvé teprve v řízení před NSS. Odkazuje-li v souvislosti s podmínkou č. 51 na žalobní bod č. 10, nelze než konstatovat, že v tomto bodě k podmínkám závazného stanoviska EIA stěžovatel neuváděl nic. Argumentací týkající se podmínek č. 50 a 51 se tak nemohl zabývat krajský soud v řízení o žalobě a z téhož důvodu k ní nemůže pro nepřipustnost podle § 104 odst. 4 s. ř. s přihlížet nyní ani NSS.

[58] Ad námitka 9) – tato námitka věcně souvisí s námitkou 5) týkající se porušení dispoziční zásady, NSS proto v podrobnostech odkazuje na její vypořádání v části ad 5). Ve zbytku pak doplňuje, že závěr stěžovatele 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. V tomto ohledu není problematické, že se krajský soud dále nezabýval zcela obecnou námitkou stěžovatele stran nesouladu argumentace správních orgánů ohledně tzv. „deštníkové ochrany“ s §§ 50 a 56 ZOPK. Ostatně, stěžovatelovo tvrzení, že *„pro všechny vyhláškou zakotvené zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin, do jejichž ochrany by mohlo být škodlivě zasahováno, musí být udělena výjimka,“* si nijak neodporovalo se závěrem žalovaného, že výjimka *„se může vždy vztahovat pouze na ty [zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin], u kterých lze předpokládat jakýkoli negativní vliv činnosti, jejíž výsledky se tak mohou dostat do kolize se zákazy k [jejich] ochraně.“*

[59] Ad námitka 10) - ve vztahu k délce platnosti výjimky NSS 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.

[60] Pokud již správní orgány vedou řízení o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů, je dle NSS 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, 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. Vedle toho ZOPK

zakotvuje v § 84 pravomoc orgánu ochrany přírody z vlastního podnětu nebo na návrh vydané rozhodnutí změnit, dojde-li např. ke změně skutečností pro jeho vydání rozhodných.

[61] Stěžovatel dále tvrdil, že krajský soud nesprávně posoudil otázku souladnosti podmínky č. 12 s tehdy rozhodným zněním § 45i odst. 11 ZOPK. Podle tohoto ustanovení kompenzační opatření musí být zajištěna před realizací záměru, přičemž zajištěna jsou v případě, že jsou funkční. NSS této části kasační námitky nepřisvědčil. Podmínka č. 12 byla formulována následovně: „*Držitel výjimky je povinen zajistit provedení náhradních opatření [...] tak, aby byla funkční nejpozději souběžně s výstavbou konkrétního úseku stavby, kde jsou opatření lokalizována, není-li v rozhodnutí uvedeno jinak.*“ Krajský soud správně zdůraznil, že kompenzační opatření musí být podle formulace podmínky č. 12 souběžně se stavbou již funkční. Musejí tedy být již dokončena, nikoli teprve realizována souběžně se stavbou.

[62] Ad námitka 11) – ani tuto námitku stěžovatele týkající se nedostatečného stanovení způsobu kontrol orgánu ochrany přírody podle § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK neshledal NSS důvodnou.

[63] Podle první věty § 56 odst. 7 ZOPK platilo následující (s účinností do 31. 12. 2023): „*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 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 nereflektovaly a obecné vymezení možnosti kontrol v kontrolní dny, případně kdykoliv po dobu platnosti výjimky, považovaly za dostatečné.

[64] 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 NSS ztotožňuje, nicméně má za to, že se částečně mýlí s podstatou stěžovatelem uplatněné námitky.

[65] Způsob kontrol měl být vymezen v rámci podmínek 9. až 11. výroku III. rozhodnutí, v němž správní orgán prvního stupně uvedl: „*9. 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.*
- *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*

pokračování

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 NSS).

Dále správní orgán prvního stupně v rámci podmínek 10. a 11. 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.

[66] 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.

[67] 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. 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.

[68] S tímto závěrem NSS 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 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. nálezy 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...“

[69] 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 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.

[70] 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).

[71] 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

pokračování

kontroly bude totiž i žadatel vědět, kdy, případně jak často, lze kontroly splnění podmínek očekávat a na co konkrétně budou zaměřeny.

[72] 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, Pohorelice – Ivaň, I. etapa*“), nebo rozsudek Krajského 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 NSS 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 NSS 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.

[73] 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.

[74] 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.).

[75] 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), 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.

[76] 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 9. ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí je takto koncipována a vychází z toho, že jde o „kontrolu plnění podmínek povolené výjimky...“.

[77] 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 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. stěžovatele, hájícího zájmy zvláště chráněných živočichů. Zároveň však NSS zdůrazňuje, že argumentace stěžovatele se omezila spíše na zpochybnění závěrů vyplývajících z napadených rozhodnutí, aniž by stěžovatel navrhl konkrétní formulaci toho, jak by měl být způsob kontrol ve správním rozhodnutí vymezen.

[78] Způsob kontrol nebyl sám o sobě dostatečně precizován, nicméně při jeho vztažení ke konkrétním uloženým opatřením, které měl žadatel – držitel výjimky (osoba zúčastněná na řízení 1) – 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 této námitce stěžovatele nepřisvědčil.

pokračování

[79] Ad námitka 12) – k tvrzení, že stěžovatel relevantnost svých výhrad doložil posudkem znalce. 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. Stěžovatelem označený rozsudek NSS 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 uvedl, z jakých důvodů považoval znalecké posudky za nadbytečné.

[80] 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 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 vztahuje k argumentaci týkající se posudku RNDr. Vlašína, 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 možné doplnit informace o četnosti konkrétních zvláště chráněných druhů živočichů 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.

[81] Stěžovatel dále namítal, že správní orgány nedostatečně kvantifikovaly, kolika jedinců se zásah skutečně dotkne. Ani této dílčí námitce kasační soud nepřisvědčil. NSS již v rozsudku ze dne 13. 9. 2024, č. j. 7 As 99/2024-71 judikoval, že „z hlediska smyslu a účelu zákona je důležité, jaký bude dopad předmětného záměru (zásahu) do populace jednotlivých [zvláště chráněných druhů živočichů]. Z uvedeného důvodu je kladen důraz na odpovídající formulaci adekvátních podmínek pro jejich ochranu, nikoli na relativně formalistická vyjádření jejich počtů, byť i jen obecně např. v rádech. Nelze přijmout tvrzení stěžovatele, že by správní orgány rezignovaly na své zákonem stanovené povinnosti tím, že neprovedly řádné vyhodnocení četnosti, resp. rámcového počtu stávající populace [zvláště chráněných druhů živočichů] z hlediska vlivu na jejich zachování. Nelze totiž odhlédnout od toho, že absence bližšího určení počtu jedinců v prvostupňovém rozhodnutí je sice vadou, avšak v uvedeném případě není vadou natolik zásadní, aby odvolací orgán musel prvostupňové rozhodnutí zrušit. Z prvostupňového rozhodnutí se jednoznačně podává, že správní orgán I. stupně u každého jednotlivého druhu živočicha výslovně popsal hojnost jeho výskytu v dané lokalitě. Současně byla provedena úvaha, zda dotčenou stavbou zabírané území představuje svým charakterem pro tohoto živočicha jedinečný a lokalizací zásadní biotop, jehož ztráta by vedla k významnému oslabení místní populace. Nadto tam, kde je předpokládán zábor daného biotopu, byla navržena odpovídající opatření, kterými dojde ke zmírnění dopadů povolené výjimky.“ V kontextu těchto kritérií hodnocení prvoinstančního rozhodnutí krajským soudem ob stojí.

[82] Ad námitka 13) - Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel 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.

[83] 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 námitky správním orgánem ztotožní, opakovaly totéž jen jinými slovy. Odkaz na vypořádání provedené správním orgánem tak představuje řádné vypořádání námitky a tento způsob nemá za následek nepřezkoumatelnost rozsudku, jak uvádí stěžovatel. Závěry uvedené v jím označeném 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 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 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. Stěžovatel dále pouze zdůrazňuje stáří biologických průzkumů. Nespecifikuje však nijak konkrétní změny či nová zjištění, pro která je podle něj závěr krajského soudu stran jejich trvající aktuálnosti nesprávný. Takto formulované stížnostní tvrzení není způsobilé kvalifikovaně zpochybnit posouzení dané právní otázky v napadeném rozsudku.

[84] Ad námitka 14) – k této námitce NSS uvádí, že krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, z jakých důvodů nebylo potřeba se obsahem posudku RNDr. Vlašína blíže zabývat, resp. souhlasil s přístupem žalovaného. S tímto zhodnocením se NSS ztotožňuje. V podrobnostech pak odkazuje rovněž na výše vypořádanou námitku týkající se kvantifikace druhů provedené doc. F. a případného hodnocení posudku RNDr. Vlašína [viz část ad 12)]. Ze stejných důvodů pak nebylo účelné provádět důkaz výsledkem RNDr. Vlašína 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.

[85] Ad námitka 15) – 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. V případě, že stěžovatel pouze zopakuje žalobní tvrzení, aniž by reagoval na argumentaci krajského soudu, je třeba posoudit takovou námitku 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,

pokračování

č. j. 1 Azs 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.

V. Závěr a náklady řízení

[86] S ohledem na vše výše uvedené NSS uzavírá, že kasační stížnost stěžovatele neshledal důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[87] Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, NSS náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[88] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných 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 jim NSS žádnou povinnost neuložil, nemají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. září 2025

Eva Šonková
předsedkyně senátu