

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, **b) "VODA Z TETČIC z.s."**, se sídlem Hybešova 178, Tetčice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2015, č. j. 1321/560/15 47136/ENV/15, sp. zn. OP 31/2015, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. Město Břeclav**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 42/3, Břeclav, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, **II. Ředitelství silnic a dálnic České republiky**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného, osoby zúčastněné na řízení I. a osoby zúčastněné na řízení II., proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017, č. j. 31 A 100/2015 – 137, o návrhu žalovaného, osoby zúčastněné na řízení I. a osoby zúčastněné na řízení II., na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh žalovaného, osoby zúčastněné na řízení I. a osoby zúčastněné na řízení II. na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

Včasně podanými kasačními stížnostmi brojí žalovaný, osoba zúčastněná na řízení I. a osoba zúčastněná na řízení II. (dále také jen „stěžovatel“), proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně. Napadeným rozsudkem bylo zrušeno výše specifikované rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 4. 2015, č. j. JMK 92212/2014 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle ustanovení § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), rozhodnuto, že se státní příspěvkové organizaci Ředitelství silnic a dálnic České republiky, tj. osobě zúčastněné na řízení II., ukládá provedení a zajištění kompenzačních opatření za účelem snížení dopadů záměru stavby „Silnice I/55, Břeclav, obchvat“ (dále také jen „předmětný záměr“) na předmět ochrany evropsky významné lokality Soutok – Podluží CZ0624119. Pro provedení stanovených kompenzačních opatření bylo v prvostupňovém rozhodnutí uloženo celkem 16 podmínek. Rozhodnutím žalovaného byla všechna odvolání [mj. i žalobců a) a b)] zamítnuta a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.

Současně s podáním kasační stížnosti všichni tři stěžovatelé navrhli, aby jí Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek. Žalovaný svůj návrh odůvodnil podáním ze dne

18. 5. 2017. Žalovaný uvedl, že mu v důsledku nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti hrozí jako ústřednímu orgánu státní správy na úseku ochrany životního prostředí nepoměrně větší újma, než jaká může vzniknout jiným osobám. Ve věci předmětných kompenzačních opatření vyvolaných přípravou stavby obchvatu kolem města Břeclavi již byly podniknuty kroky, se kterými vyslovila souhlas Vláda České republiky, když usnesením ze dne 3. 2. 2016 nově zahrнула mezi předměty ochrany evropsky významné lokality (dále jen „EVL“) CZ0623799 Drnholecký luh i stanoviště 91FO – Smíšené lužní lesy s dubem letním (*Quercus robur*), jilmem vazem (*Ulmus laevis*), jilmem habrolistým (*U. minor*), jasanem ztepilým (*Fraxinus excelsior*) nebo jasanem úzkolistým (*F. angustifolia*) podél velkých řek atlantské a středoevropské provincie (*Ulmion minoris*). Tato legislativní změna byla vyvolaná výhradně potřebou stanovení kompenzačních opatření ve vztahu k předmětnému záměru. Souhrn doporučených opatření ve smyslu § 45c odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pro EVL Drnholecký luh je nyní předmětem revize a aktualizace, kdy cílem těchto opatření bude zlepšení dochovaného stavu tohoto přírodního stanoviště. Žalovaný dále uvedl, že návrh kompenzačních opatření byl autorizovanou osobou vytvořen na základě určitého stavu stanovišť a přírodních biotopů. Na aktuálním stavu přírody bylo též založeno odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky. Při dalším odkládání realizace kompenzačních opatření může dojít k tomu, že vývoj daného přírodního prostředí realizací předmětných opatření výrazně negativně ovlivní, popř. dokonce znemožní. Kompenzační opatření jsou uložena ke zlepšení stavu daných přírodních lokalit a nebudou-li včas realizována, může dojít k degradaci těchto chráněných lokalit (např. zarůstáním nepůvodními druhy dřevin apod.). Nepřiznáním odkladného účinku dojde k dalšímu zhoršování dochovaného stavu přírodního prostředí. Předmětná kompenzační opatření budou mít po své realizaci nepochybně kladný vliv na životní prostředí, a to i při naplnění katastrofického scénáře, při kterém k vybudování obchvatu Břeclavi z dosud nepředstavitelných příčin nedojde. S ohledem na uvedené nemůže být podle názoru žalovaného přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Přerušení přípravy a realizace kompenzačních opatření oproti tomu v rozporu s veřejným zájmem je, a to se zájmem na co nejrychlejší výstavbě obchvatu kolem města Břeclav (vyjma již zmiňovaného zájmu na ochraně životního prostředí). Vyčkání na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by mohlo vést k promeškání vhodného okamžiku k realizaci kompenzačních opatření z hlediska přírodních podmínek a k oddálení provedení potřebných opatření až o několik let. I v případě, že by Nejvyšší správní soud kasačním stížnostem nevyhověl a napadený rozsudek krajského soudu potvrdil, mohou být mezitím realizovaná kompenzační opatření využita i v dalším postupu ve věci. Žalovaný na důkaz svých tvrzení ke zdůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přiložil usnesení Vlády České republiky č. 73 ze dne 3. 2. 2016 včetně odůvodnění návrhu žalovaného na přijetí tohoto usnesení, a dále odborné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky ze dne 19. 3. 2015, č. j. 01460/PA/14, vydané v řízení o uložení kompenzačních opatření pro stavbu předmětného záměru.

Osoba zúčastněná na řízení I. návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odůvodnila především poukazem na to, že jako územně samosprávný celek musí dbát na potřeby a ochranu svých občanů. Předmětný stavební záměr je na základě územního rozhodnutí umístěn, je dlouhodobě stabilizován v územně plánovací dokumentaci a v této chvíli jsou činěny kroky k umožnění jeho realizace. Smyslem kompenzačních opatření je chránit životní prostředí a zmírnit v co nejvyšší možné míře dopady předmětného záměru. Krajský soud však v dané věci rozhodl přepjatě formalisticky a důsledkem jeho rozhodnutí je zamezení realizace jakýchkoli kompenzačních opatření. Důsledky napadeného rozsudku krajského soudu jsou citelné, neboť mohou mít vliv na životy a zdraví obyvatel města Břeclavi. Osoba zúčastněná na řízení I. v tomto ohledu poukazuje na zhoršení dopravní situace v Břeclavi a odkazuje na zprávy o tragických dopravních nehodách, ke kterým v nedávné době na komunikacích ve městě došlo. Město Břeclav nutně potřebuje obchvat, který stávající nevyhovující situaci vyřeší. Město Břeclav

pokračování

splnilo v dané věci své úkoly a dne 24. 5. 2017 vydalo nový územní plán, který nadále řadí realizaci předmětného záměru mezi dlouhodobé priority. Napadený rozsudek však uvedené zcela pomíjí a může mít ve svých důsledcích nezvratný dopad na zdraví a život obyvatel Břeclavi. Osoba zúčastněná na řízení I. je tak významně zasažena ve sféře svojí působnosti. Přiznáním odkladného účinku nemůže dojít k újmě na životním prostředí, na jehož ochraně mají mít žalobci v dané věci zájem.

Osoba zúčastněná na řízení II. v odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti konstatovala, že podle jejího přesvědčení jsou zde dány mimořádné okolnosti pro vyhovění tomuto návrhu. Předmětný záměr přinese výrazné zlepšení stávající dopravní situace v Břeclavi. Odvedením dopravy z intravilánu města dojde ke snížení negativních vlivů na zdraví jeho obyvatel. Obchvat kolem města Břeclav představuje jednu z klíčových staveb nejen Jihomoravského kraje, ale i osoby zúčastněné na řízení II., která byla zřízena za účelem hospodaření s dálnicemi a silnicemi I. třídy. Realizace předmětného záměru byla ministru dopravy uložena usnesením Vlády České republiky č. 850 ze dne 13. 11. 2013. Osoba zúčastněná na řízení II. v tomto ohledu dokládá zmiňované usnesení, jakož i svou zřizovací listinu. Osoba zúčastněná na řízení II. dále zdůrazňuje, že napadeným rozsudkem jí bylo znemožněno realizovat kompenzační opatření, jejichž účelem je vyvážit dopady předmětného záměru na území soustavy Natura 2000. Realizace těchto opatření je přitom nezbytnou podmínkou pro schválení záměru (vydání stavebních povolení). Jakékoliv oddalování zahájení provádění kompenzačních opatření má negativní dopad na další postup při realizaci celého záměru. Rovněž je důležité, že provedení většiny stanovených kompenzačních opatření je vázáno na vhodné klimatické podmínky, a to především na podzimní období. Nepřiznání odkladného účinku tak může znamenat posunutí provedení kompenzačních opatření nejméně o půl roku, spíše však o další rok. To bude mít vliv na posunutí termínu zahájení stavby obchvatu a tím i posunutí odstranění všech negativních dopadů dopravní situace v Břeclavi. Osoba zúčastněná na řízení II. dále na podporu svých tvrzení přikládá územní rozhodnutí vydané v posuzované věci (č. 11/07 ze dne 9. 2. 2007), které je podle jejích slov stále platné, neboť v mezidobí došlo k realizaci dvou stavebních objektů. Realizace předmětného záměru je v zájmu České republiky, její oddalování znamená pro stát citelnou majetkovou újmu. Újma hrozí i na zdraví a životech občanů. Přiznání odkladného účinku nemůže vést k povolení předmětného záměru a k jeho realizaci, pouze se touto cestou umožní provedení opatření s příznivým dopadem na životní prostředí břevlavského regionu, a to bez ohledu na meritorní rozhodnutí v dané věci. Přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nepůsobí újmu žádným jiným osobám.

K návrhům stěžovatelů na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se vyjádřili též žalobci. Žalobce a) ve vyjádření ze dne 29. 5. 2017 uvedl, že s těmito návrhy nesouhlasí. Žalobce a) je přesvědčen, že nejsou splněny všechny podmínky potřebné pro vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku. Žalobce a) poukazuje na to, že stěžovatelé podali toliko blanketní kasační stížnosti, čímž ostatním účastníkům řízení znemožňují řádně a úplně se k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vyjádřit. Ani soud nemůže o takovém návrhu správně rozhodnout, když nezná konkrétní důvody, které stěžovatele k podání kasačních stížností vedly. Přiznání odkladného účinku je mimořádným institutem, který je vyhrazen jen pro výjimečné případy. Žalobce a) má za to, že v posuzovaném případě újma žádnému veřejnému zájmu nehrozí. Žalobce a) se poté obsáhle vyjadřuje k návrhu žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II. Podle názoru žalobce a) hrozí naopak újma dotčené EVL. Předmětný záměr nebyl posouzen z hlediska svých vlivů na životní prostředí [v procesu „EIA“ podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)], dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“]. V dané věci tak došlo k naprosto zásadnímu pochybení a rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, což krajský soud v napadeném rozsudku jednoznačně

popsal. K přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není v tuto chvíli žádný důvod, neboť doposud nedošlo k řádnému posouzení vlivu předmětného záměru na životní prostředí, a to v režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Provádění kompenzačních opatření nemá v současné době žádný význam, neboť nejprve musí být uvedené závažné pochybení náležitým postupem napraveno. Není totiž postaveno najisto, zda aktuálně navrhovaná kompenzační opatření budou odpovídat opatřením stanoveným po řádném posouzení dopadů předmětného záměru na dotčenou EVL. Naopak přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by mohlo vést k realizaci kompenzačních opatření a následně i k vydání stavebního povolení. Takový důsledek by byl nezvratný a je v rozporu se zájmem na ochranu životního prostředí. Tvrzení žalovaného jsou zavádějící a s danou věcí vůbec nesouvisí. Žalobce a) nezpochybně existenci veřejného zájmu na realizaci potřebné dopravní infrastruktury, avšak tento veřejný zájem nelze prosazovat nezákonnými postupy. Žalobce a) dále obsáhle polemizuje i s argumenty osoby zúčastněné na řízení II. K realizaci předmětného záměru nedošlo dle žalobce a) v důsledku tohoto soudního řízení, ale protože daná stavba má z hlediska relevantních koncepčních dokumentů nízkou prioritu. Tvrzení osoby zúčastněné na řízení II. o nutnosti předmětný záměr realizovat co nejdříve je tak zavádějící a nepravdivé. Záměr stavby obchvatu Břeclavi dále není zdaleka připraven tak, aby bylo možno na něj čerpat evropské dotace, takže i toto tvrzení osoby zúčastněné na řízení II. je účelové. Z „Operačního programu doprava 2014 – 2020“, který má osoba zúčastněná na řízení II. patrně na mysli, lze dotace čerpat pouze na projekty plně připravené do konce roku 2020, což předmětný záměr není. Toto ostatně potvrzuje i sama osoba zúčastněná na řízení II. ve svých informačních letáčích, kde je u předmětného záměru uveden předpoklad zahájení realizace v roce 2024. Žalobce a) uzavírá, že tvrzená újma není v příčinné souvislosti s napadeným rozsudkem, ale je důsledkem dlouhodobé nečinnosti osoby zúčastněné na řízení II., která pro stavbu předmětného záměru disponuje již od roku 2007 územním rozhodnutím, přesto odhaduje jeho realizaci nejdříve v roce 2024. Doba rozhodování Nejvyššího správního soudu o podaných kasačních stížnostech nemá v tomto časovém horizontu žádný význam. Žalobce a) ke svému podání připojil informační letáky Ředitelství silnic a dálnic České republiky vztahující se k předmětnému záměru, a to z let 2014 a 2017, a dále „přílohu H1 - výsledné pořadí clusterů – silniční infrastruktura“.

Žalobce b) poukazuje ve svém vyjádření ze dne 29. 5. 2017 na to, že napadený rozsudek krajského soudu zrušil rozhodnutí žalovaného, jakož i prvostupňové rozhodnutí, ze závažných důvodů. Žalobce b) dále zdůrazňuje, že dle vyjádření osoby zúčastněné na řízení II. dosud nedošlo k zahájení realizace kompenzačních opatření. Tato kompenzační opatření nebyla provedena po celou dobu soudního řízení v dané věci, tj. v průběhu téměř 1,5 roku. Je proto nelogické, že nyní je argumentováno potřebou okamžitě zahájit provádění kompenzačních opatření, aby nedošlo k oddálení realizace předmětného záměru. Pro tento argument svědčí i fakt, že územní rozhodnutí nabylo v daném případě právní moci již v roce 2007, tedy před více než deseti lety, přesto osoba zúčastněná na řízení II. svojí liknavostí bezdůvodně realizaci předmětného záměru oddálila. Nyní tedy nelze argumentovat tím, že předmětný záměr je prioritní a je potřeba rychle činit kroky k jeho realizaci. Výkon napadeného rozsudku tedy nemůže pro stěžovatele znamenat nepoměrně větší újmu ve smyslu § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce b) dále uvádí, že z vyjádření žalovaného i osoby zúčastněné na řízení II. vyplývá, že v případě přiznání odkladného účinku přistoupí k okamžité realizaci kompenzačních opatření, a to bez ohledu na výsledek meritorního posouzení kasačních stížností. Takový postup je dle mínění žalobce b) nesprávný a v případě nevyhovění kasačním stížnostem může vést k chybnému či nezákonnému použití veřejných prostředků. Přiznání odkladného účinku umožní provedení nezvratných změn v dotčených přírodních stanovištích. Žalobce b) považuje za irelevantní i veškerou další argumentaci žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II. a navrhuje, aby odkladný účinek kasační stížnosti nebyl přiznán.

pokračování

Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. „*kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se použije přiměřeně.*“

Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. „*soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*“

Po zhodnocení důvodů uváděných stěžovateli a s přihlédnutím ke skutečnostem vyplývajícím ze soudního a správního spisu, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nejsou v daném případě splněny.

Nejvyšší správní soud při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku reflektuje v prvé řadě hledisko *veřejného zájmu*, při současném porovnání *újmy stěžovatele* (nebude-li odkladný účinek přiznán) s možnou *újmou, která by mohla vzniknout jiným osobám* (bude-li odkladný účinek přiznán). K přiznání odkladného účinku tedy soud může přistoupit teprve poté, osvědčí-li, že újma stěžovatele, jako důsledek nepřiznání odkladného účinku, bude nepoměrně větší než případná újma jiné osoby, bude-li takovému návrhu vyhověno.

Důvody možného vzniku *nepoměrně větší újmy* stěžovatele oproti jiným osobám jsou přitom vždy subjektivní, závislé zásadně na osobě a situaci stěžovatele. Z právě uvedeného plyne, že stěžovatel nese také břemeno tvrzení; očekává se tak od něj uvedení konkrétních a relevantních skutečností a podrobné rozvedení, v čem konkrétně tuto možnou újmu spatřuje a jakou intenzitu případná újma má (srov. např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 45 A 4/2013 – 29, publikované pod č. 2852/2013 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud nepopírá, že všichni tři stěžovatelé zdůvodnili své návrhy velmi obsáhle. Nejvyšší správní soud se však s jejich argumentací neztotožňuje a naopak musí přisvědčit žalobcům. Nejvyšší správní soud především poukazuje na tu okolnost, že z vyjádření žalovaného i osoby zúčastněné na řízení II. jednoznačně vyplývá, že s realizací kompenzačních opatření dosud nebylo započato. Rozhodnutí žalovaného, které potvrdilo prvostupňové rozhodnutí ukládající osobě zúčastněné na řízení II. provedení kompenzačních opatření, nabylo právní moci již dne 29. 9. 2015. Přesto však od té doby až do současnosti nebyla uložená kompenzační opatření provedena. Nyní tedy nemůže obstát argument, který v zásadě opakují všichni tři stěžovatelé, že je aktuálně nutné okamžitě zahájit provádění kompenzačních opatření, jinak hrozí vážná újma životnímu prostředí v dané lokalitě a též dojde ke zpoždění v realizaci předmětného záměru. Osoba zúčastněná na řízení II. mohla a měla dle pravomocných správních rozhodnutí práce na kompenzačních opatřeních již dávno zahájit, to se však nestalo.

Je s podivem, že po více než roční nečinnosti osoby zúčastněné na řízení II. je nyní argumentováno náhlou potřebou okamžitě provádění kompenzačních opatření zahájit. Tato náhlá potřeba přitom vyvstala zřejmě až po vydání napadeného rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že kompenzační opatření mají za cíl zlepšit stav přírodních stanovišť v EVL Soutok – Podluží CZ0624119, které bude negativně dotčeno předmětným záměrem. Nelze však odhlédnout od toho, že podkladové akty pro provedení těchto opatření byly krajským soudem pravomocně zrušeny. Aniž by předjímal své rozhodnutí ve věci samé, pokud by Nejvyšší správní soud kasační stížnosti stěžovatelů zamítl a kompenzační opatření by byla provedena, bylo by prakticky nemožné věci navrátit v původní stav. To nepovažuje Nejvyšší správní soud za žádoucí.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal existenci závažné újmy, jež by hrozila stěžovatelům, resp. neshledal, že přiznání odkladného účinku kasačních stížností by bylo ve veřejném zájmu. Stěžovatelé svá tvrzení dostatečně neprokázali a jejich námitky jsou ve světle výše uvedeného nepřesvědčivé. Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že nebyla-li kompenzační opatření provedena po celou dobu řízení před krajským soudem, není důvodné se domnívat, že by nyní k zásadní újmě na životním prostředí mohlo dojít během doby, než o kasačních stížnostech Nejvyšší správní soud meritorně rozhodne.

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se stěžovatelům nepodařilo osvědčit splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu § 73 odst. 2 ve spojení s § 107 odst. 1 věta druhá s. ř. s., a proto jejich návrhy zamítl.

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

V Brně dne 31. května 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu