



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) obec Nižní Lhoty**, se sídlem Nižní Lhoty 71, **II) obec Nošovice**, se sídlem Nošovice 58, **III) Ředitelství silnic a dálnic**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2017, čj. MZP/2017/580/562/26089, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 3. 2018, čj. 22 A 210/2017-59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský úřad Moravskoslezského kraje povolil rozhodnutím ze dne 11. 5. 2017 výjimku ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů živočichů za účelem výstavby mimoúrovňové křižovatky (R 48 – MÚK Nošovice). Stalo se tak poté, co bylo jeho první rozhodnutí v odvolacím řízení zrušeno, protože se náležitě nezabýval existencí jiného uspokojivého řešení podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a stanovil jen velmi obecně podmínky, které měly zmírnit dopady stavby na populace chráněných živočichů. Se svým druhým odvoláním již žalobce úspěšný nebyl: žalovaný doplnil do rozhodnutí podmínku č. 12, ve zbytku však rozhodnutí potvrdil. Žalobu, kterou žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, zamítl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 27. 3. 2018. Žalobce namítal, že v procesu EIA nebyla posuzována žádná další varianta řešení zamýšlené křižovatky, a žádal, aby takovou variantu zhodnotil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce. Podle krajského soudu však žalobce nepřišel s žádnou reálnou variantou řešení, která by zároveň s velkou pravděpodobností představovala menší zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů; jím navrhovaný postup proto nebyl namístě.

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Setrval na tom, že proces EIA v letech 2007–2009 proběhl v tomto případě chybně, neboť v něm nebyly posouzeny jiné varianty křižovatky; soud by proto měl rozhodnout obdobně jako v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40, č. 3343/2016 Sb. NSS, který stěžovateli vyhověl a který se týkal povolování plavebního stupně u Přelouče v trase přes Slavíkovy ostrovy. Stěžovatel poukázal na důsledky zdlouhavých soudních řízení, jichž se účastní, a poté rozsáhle rekapituloval procesní vývoj ve věci plavebního stupně u Přelouče. Stejně jako v oné věci nebyla v nynější věci posuzována v procesu EIA žádná varianta (kromě nulové), např. varianta mimo lokální biokoridor a blíže mimoúrovňové křižovatce u obce Dobrá, protože si to žadatel nepřál a dokládal to tvrzením jím najatých odborníků, přitom ale přehlížel argumenty veřejnosti i nezávislých odborníků. Stěžovatel nemá peníze na to, aby si nechal zpracovat projekt jiné varianty křižovatky; podle něj postačuje jen námět s krátkým popisem (zpracovaný již CzechInvestem v roce 2006), který předložil. Tento námět je uskutečnitelný, protože umístí křižovatku jen 200 metrů od místa vybraného žadatelem (a i pro ni je třeba výjimka z ČSN kvůli blízkosti dvou mimoúrovňových křižovatek), a rovněž lze předpokládat, že křižovatka nově umístěná mimo lokální biokoridor zasáhne výrazně méně škodlivě do biotopů zvláště chráněných druhů. Krajský soud však ve shodě se správními orgány jen spekulativně tvrdí, že tato nová varianta není reálná a uskutečnitelná, místo aby uložil správním orgánům obstatat k této variantě odborné stanovisko. Pro srovnání – ve věci plavebního kanálu u Přelouče měl stěžovatel k dispozici (byť účelový) znalecký posudek společnosti A-Consult a hlavně odborný posudek Agentury ochrany přírody a krajiny (AOPK) České republiky, který si ale vyžádal krajský úřad.

[3] Žalovaný se ke kasační stížnosti podrobně vyjádřil. Se stěžovatelem nesouhlasí a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Stejně stanovisko zaujalo i Ředitelství silnic a dálnic coby osoba zúčastněná na řízení. Stěžovatel poté v replice opětovně kritizoval dopady zvolené varianty křižovatky a poukázal na to, že územní řízení je již od prosince 2014 přerušeno, což svědčí o komplikovanosti zvoleného řešení. Neobstaraly-li si správní orgány odborné podklady k variantě navržené stěžovatelem, svědčí to o jejich účelovém alibismu. Stěžovatel provedl další srovnání s částí dálnice D0136 Říkovice – Přerov, kterou se NSS zabýval v rozsudku ze dne 21. 5. 2018, čj. 4 As 126/2018-70, a s dálničním obchvatem Frýdku-Místku dálnicí D48. Konečně označil za nepřiměřené požadavky správních orgánů i krajského soudu, podle nichž musí být varianta navrhovaná spolkem v řízení o výjimce v souladu s ČSN i s územně plánovací dokumentací, a poukázal v té souvislosti na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-239/04.

[4] Kasační stížnost není důvodná.

[5] NSS neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným (což stěžovatel rovněž namítal). Naopak v rozsudku – ačkoli je poměrně stručný – nechybí reakce na žádnou z podstatných žalobních námitek. Protože argumentace kasační stížnosti míří především proti nesprávnému posouzení právní otázky, rozvíjí v ní stěžovatel dále své žalobní námítky, a to na poměrně velké ploše (11 stran kasační stížnosti a 22 stran příloh, 13 stran repliky). Podle NSS však lze argumentaci shrnout do několika základních námitek, s nimiž se povětšinou už správně vypořádal krajský soud.

[6] Ve věci je spor o výklad § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny:

„Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů

pokračování

uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.“

Konkrétně tu jde o formulaci „*neexistuje jiné uspokojivé řešení*“ ve větě druhé. Stěžovatel trvá na tom, že existencí jiného uspokojivého řešení, tj. existencí jiné varianty stavebního záměru, se měl v řízení o výjimce zabývat jako první orgán ochrany přírody, ačkoliv v předcházejícím procesu EIA byla posuzována jen jediná varianta (resp. varianta zvolená a varianta nulová – nevybudování křižovatky).

[7] Stěžovatel si je vědom ustálené judikatury NSS (srov. např. rozsudky ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38, a ze dne 16. 5. 2017, čj. 5 As 180/2015-51), podle níž nelze po orgánu ochrany přírody rozhodujícím o výjimce podle § 56 požadovat, aby fakticky zpracovával alternativní stanoviska k již existujícímu stanovisku EIA s cílem vyloučit existenci jiné vhodné varianty: takový požadavek totiž neodpovídá povaze a smyslu řízení o výjimce. Oproti tomu však stěžovatel poukazuje na již citovaný rozsudek ve věci 6 As 73/2015 a také na rozsudek ze dne 2. 10. 2015, čj. 2 As 84/2015-56, které takový požadavek připustily či jej dokonce vyžadují.

[8] První z citovaných rozsudků ve věci plavebního stupně u Přelouče přes Slavíkovy ostrovy byl uveřejněn s touto právní větou:

Jestliže není zřejmé, proč byla určitá varianta záměru vyloučena z posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie, nezbytvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Neexistence jiného uspokojivého řešení je totiž v případě druhů chráněných evropským právem nezbytnou podmínkou pro vydání výjimky.

Právní věta vychází z argumentace v bodech 42 a 43 rozsudku ve věci 6 As 73/2015. V ní soud žadateli (Ředitelství vodních cest) vytkl, že vedle varianty A, která byla předmětem procesu EIA, nepředložil ani variantu vybudování části kanálu na protějším, tj. levém břehu Labe (varianty řady B), ani variantu vedení plavební trasy přímo korytem řeky (varianty řady C), byť ve své žádosti o výjimku tvrdil, že v úvodní části procesu EIA byly tyto varianty předmětem veřejné diskuse.

[9] Myšlenku vyslovenou v právní větě je ovšem třeba číst nejen s ohledem na obsah bodů 42 a 43 rozsudku, ale s přihlédnutím ke kontextu celé věci a k jejímu skutkovému pozadí. Ve věci 6 As 73/2015 byly rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí zrušeny z několika důvodů; skutečnost, že orgán ochrany přírody neposoudil v řízení o výjimce jinou variantu plavební trasy, byla jen jedním z nich. Především však byly skutkové okolnosti oné věci podstatně jiné. Orgán ochrany přírody měl v řízení k dispozici několik odborných podkladů – dva znalecké posudky, odborné stanovisko AOPK a také zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu. Zejména odborné stanovisko AOPK se zmiňovalo o dalších možných variantách (které byly před započítáním procesu EIA zvažovány), poukazovalo na jejich přednosti z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů a detailně vyvracelo výhrady, které proti těmto jiným variantám zaznívaly. Rozhodnutí o udělení výjimky vyznívalo o to nevěrohodněji, že v minulosti nebyla výjimka opakovaně udělena a stalo se tak až po změně příslušnosti orgánu, který o ní měl rozhodovat.

[10] Je vhodné také připomenout, že i rozsudek ve věci 2 As 84/2015 se týkal plavebního stupně a Slavíkových ostrovů a oba rozsudky byly vydány v rozmezí několika dnů. Nelze tedy ani říci, že by NSS právě citovanou myšlenku převzal a rozvinul v jiné, skutkově odlišné věci:

naopak tu šlo o věc totožnou. Žádné další rozsudky od té doby nenásledovaly. Přímo v rozsudku ve věci 6 As 73/2015 pak NSS zdůraznil, že jeho úvahy nemají vést „*ke bezpřehé revizi procesů posuzování vlivů na životní prostředí v následných správních řízeních*“. Ostatně sama právní věta výslovně obsahuje i meze myšlenky, které se stěžovatel dovolává: alternativní varianta musí být „*reálná a uskutečnitelná*“ a musí být „*věrohodně doložen*“ menší dopad této varianty na životní podmínky chráněných druhů.

[11] Tyto podmínky nejsou v projednávané věci splněny. Stěžovatelem navrhané řešení se omezilo na jeden obrázek zachycující vizualizaci křižovatky zpracovanou CzechInvestem v roce 2006. K tomuto obrázku doplnil stěžovatel své úvahy o tom, proč by jím prosazovaná varianta byla technicky možná, ba technicky vhodnější, a zároveň by méně zasáhla chráněné druhy. Tyto úvahy vyjadřují však jen laický (byť angažovaný) pohled na věc; jde o tvrzení jedné ze stran sporu, která nejsou nijak odborně doložena. Na takových tvrzeních nelze postavit závěr o „*reálné a uskutečnitelné*“ variantě; stejně tak *tvrdit* menší dopad této varianty na životní podmínky chráněných druhů není totéž, jako takový dopad „*věrohodně doložit*“. Stěžovatel vytýká krajskému soudu spekulativní závěry; ve skutečnosti však krajský soud pouze říká, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno. Za spekulativní lze tedy spíše označit stěžovatelova vlastní tvrzení. NSS proto dává plně za pravdu krajskému soudu, který stěžovateli nepřisvědčil a k otázce možných variant řešení a jejich úskalí poukázal na dokumentaci Ing. P. z března 2008 a na stranu 14–18 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[12] Stěžovatel se v kasační stížnosti zaměřil na polemiku s názorem (mlčky zastávaným i krajským soudem), podle něž je na tom, kdo se domáhá posouzení jiné varianty, aby svá tvrzení doložil. Stěžovatel se naopak domnívá, že tento názor znevýhodňuje typicky ekologické spolky, které si nemohou dovolit financovat zpracování dostatečně detailních odborných podkladů, a navrhuje přenést toto břemeno na správní orgány, které jsou k tomu lépe povolány. S tím ale NSS nesouhlasí. Je pravda, že ve věci 6 As 73/2015 byl zásadní posudek AOPK zpracován přímo z popudu orgánu ochrany přírody; to lze ale logicky vysvětlit zvláštními okolnostmi oné věci, které byly výše popsány (na počátku se *reálně* uvažovalo o více variantách; věc byla dlouhodobě sporná a byla setrvalým předmětem zájmu veřejnosti i zkoumání odborníků; orgán ochrany přírody chtěl shromáždit co nejvíce podkladů, aby pak mohl fundovaněji udělit výjimku a zvýšit pravděpodobnost, že ob stojí – navzdory tomu, že správní orgány po mnoho let odmítaly ji udělit). Nelze z toho dovodit pravidlo, podle něž by měl orgán ochrany přírody obstarávat v řízení o výjimce odborná stanoviska k jiné variantě jen proto, že některý z účastníků není spokojen s variantou posouzenou v procesu EIA a dává přednost variantě jiné. Postup, který byl nastíněn v rozsudku 6 As 73/2015 a který má být postupem *výjimečným*, se může uplatnit jen tehdy, jestliže správní spis vedený k věci objektivně obsahuje odborné podklady svědčící o reálnosti jiné varianty a o jejím menším dopadu na chráněné druhy (bez ohledu na to, zda jejich potřebu naznal v průběhu řízení sám orgán ochrany přírody, nebo zda je do spisu dodali účastníci). Závěry NSS v oné věci naopak nezakládají orgánům ochrany přírody novou povinnost zajišťovat další podklady k variantě, kterou se dosud žádný odborný orgán nezabýval a kterou ze svého laického pohledu prosazuje jen jeden z účastníků.

[13] Protože NSS nedal za pravdu základním stěžovatelovým námitkám – podle nichž měl orgán ochrany přírody jednak zkoumat jinou variantu křižovatky a jednak si měl sám obstarat odborné podklady ke stěžovatelovým tvrzením –, nezabýval se už blíže srovnáními s procesním vývojem ve věci dalších stavebních záměrů (plavebního stupně u Přelouče a části dálnice D0136), který stěžovatel rozebíral ve svých podáních. Srovnání této věci s věcí plavebního kanálu přes Slavíkovy ostrovy provedl NSS pro účely tohoto rozsudku dostatečně. Ze srovnání plyne, že ve věci plavebního kanálu zvolil NSS neobvyklé právní řešení, které má i do budoucna zůstat výjimkou a nebude se uplatňovat v jiných věcech jen na základě toho, že jde o řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a že v procesu EIA byla posuzována jediná

pokračování

varianta stavebního záměru. Stěžovatelův poukaz na řízení ve věci části dálnice D0136 měl ilustrovat jen jeho tvrzení, že variantní řešení pocházející od spolků nedocházejí sluchu, zatímco žadatel typu Ředitelství silnic a dálnic bývá úspěšný s návrhem na změnu územního rozhodnutí (i zde na mimoúrovňovou křižovatku), i když předkládá stavebně komplikovanější řešení. Toto tvrzení ale nemůže zpochybnit argumentaci soudu ke dvěma uvedeným základním námitkám. Stejně tak nemá na věc vliv informace o tom, že územní řízení ve věci křižovatky u Nošovic je již několik let přerušeno.

[14] Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-239/04, *Komise v. Portugalsko*, na který stěžovatel odkázal ve své replice, se týkal výkladu čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tyto články byly transponovány mj. i do § 56 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny). Podle rozsudku portugalské orgány pochybily tím, že nezkoumaly před stavbou dálnice (navzdory čl. 6 odst. 4 citované směrnice o stanovištích) alternativní řešení nacházející se vně zvláště chráněných oblastí. Podle Komise to měly učinit i přesto, že alternativní řešení mohla být spojena s určitými obtížemi (konkrétně podle Portugalska měly hrozit závažné škody jak obyvatelům několika sídel, tak hydrografickému povodí blízké přehrady). Celý tento spor, aspoň pokud to lze vyčíst z rekapitulace obsažené v rozsudku, se ale týkal pochybení v procesu EIA (portugalská vláda zvolila trasu dálnice procházející zvláště chráněným územím navzdory negativním výsledkům procesu EIA), kdežto v nynější věci jde o rozsah povinností orgánu ochrany přírody v řízení o výjimce. Stěžovatel staví svůj argument tak, že alternativní varianta nemůže být vyloučena z posuzování jen kvůli určitým obtížím typu chybějící projektové dokumentace či chybějícího dokladu o tom, že není v rozporu s ČSN nebo s veřejnými zájmy; tím ale vlastně opakuje, že alternativní varianta nemusí být nijak odborně podložena – stačí, že je tvrzena. To je však v rozporu i s požadavky rozsudku ve věci 6 As 73/2015 (který je k alternativním řešením projektů jinak velmi vstřícný). Rozsudek Soudního dvora nemůže stěžovateli v této věci nijak prospět jednak proto, že v něj nejde o žádná subjektivní práva osob (jen jím bylo shledáno pochybení členského státu ve vztahu k povinnostem plynoucím ze směrnice), ale především proto, že se tu řeší návaznost mezi procesem EIA a výstavbou dálnice, nikoli postup při rozhodování o výjimce z ochrany a povinnosti orgánů ochrany přírody v něm.

[15] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[16] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované v řízení před NSS nevznikly žádné náklady. Osobám zúčastněným na řízení neuložil soud žádnou povinnost, proto jim ani nemohlo vzniknout právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. října 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu