



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšera v právní věci žalobce: **Egeria, z. s.**, se sídlem Obchodní 1324, Otrokovice, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Město Fryšták, se sídlem nám. Míru 43, Fryšták, **II)** Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, **III)** Statutární město Zlín, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, **IV)** Spolek pro ekologii Kostelec, se sídlem Přehradní 346, Zlín, **V)** Životní prostředí, z. s., se sídlem Zálešná II 3251, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2018, č. j. 31 A 269/2017 - 142,

**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 :**

**I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 10. 2016, č. j. KUZL 37298/2016, Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále též „správní orgán I. stupně“) povolil k žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále též „žadatel“) výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“) pro realizaci stavby „D49, stavba 4902.1 Fryšták - Lípa, 1. etapa“. Výjimky se týkají zákazů škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje 11 druhů zvláště chráněných živočichů a 5 zvláště chráněných druhů živočichů, kteří jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, přičemž výjimky byly vázány na splnění 17 podmínek.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podaly osoby zúčastněné na řízení II), IV), V) a žalobce odvolání, která žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 6. 2017, č. j. 4287/ENV/17, 139/570/17, zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

## II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl. Ve vztahu k žalobním námitkám týkajícím se nedostatečnosti vymezení záměru se krajský soud nejprve vyjádřil k povaze řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zdůraznil, že v něm žadatel ani správní orgán nejsou povinni stanovit podmínky pro umístění stavby či její konkrétní řešení. Rozhodnutí o výjimce pouze stanoví obecné podmínky, za kterých se umožňuje zasáhnout do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů, přičemž konkrétní řešení stavby musí tyto podmínky splňovat. Teprve územní řízení je procesem, kde se posuzuje, zda lze takto navrženou stavbu umístit do daného území. O konkrétním způsobu provedení stavby se pak jedná až ve stavebním řízení. K jednotlivým námitkám ve věci vymezení záměru soud konstatoval, že v dané věci byla výjimka stanovena prostorově dostatečně určitě. Přitom odkázal na Aktualizaci biologického hodnocení, jejíž součástí jsou i mapové zákresy ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby a oblastí výskytu dotčených živočichů v území. Dále uvedl, že koncept dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nepředstavoval podklad rozhodnutí o výjimkách, ale podklad pro vypracování Aktualizací biologického hodnocení, a proto nemusí být součástí spisu. Dle krajského soudu nenáleží do řízení o výjimce ani podrobnější vymezení úložišť, staveníšť a stavebních objektů. Jedná se o otázku spadající do řízení týkajících se samotné realizace stavby, respektive jejího umístění. K předmětné věci nelze vztahovat ani stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 8. 2008, jehož se žalobce dovolával, neboť nebylo podkladem rozhodnutí o výjimce, ale týkalo se návrhu Zásad územního rozvoje Zlínského kraje. Nadto má ze stanoviska vyplývat povinnost provést biologický výzkum před realizací záměru. Rozhodnutím o výjimce se však realizace záměru nepovoluje. Ani vybudování tůň pro transfer obojživelníků není otázkou řízení o výjimce. Soulad návrhu řešení tůň s podmínkami rozhodnutí o výjimkách bude posuzován v územním řízení, bude-li nutné podat žádost o vydání územního rozhodnutí či územního souhlasu. Je na stavebníkovi, aby tůň o stanovených parametrech vybudoval. Žalobce nadto neuvedl konkrétní tvrzení a ani neoznačil žádné důkazy, ze kterých by vyplývalo, že pozemek č. 828/1 je pro vybudování tůň nevhodný. Přestože žadatel požadoval vydání výjimky pro *výstavbu* i *provoz* záměru, správní orgán I. stupně rozhodl pouze o výjimkách ve vztahu k realizaci záměru a nebral v potaz provoz dálnice. Toto pochybení však nezakládá nezákonnost jeho rozhodnutí. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku o tom, že podmínka č. 13 rozhodnutí (realizace přeložky Fryštáckého potoka) je pro nejasnost použitých pojmů nekonkrétní a tedy nesplnitelná. Z hlediska současné fáze přípravy předmětné stavby jsou použité pojmy dostatečně určité a podmínka je vymahatelná. Bude rovněž precizována v dalších řetězcích se řízeních, kde může žalobce brojit proti jejímu případnému nesplnění. Navíc bude ochrana živočichů při realizaci stavby zabezpečena ekodozorem stavby.

## III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[5] Důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu spatřuje v nevypořádání námitky uvedené v bodě 2.4 žaloby a námitky, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro absenci zdůvodnění, proč správní orgán I. stupně o části žádosti žadatele nerozhodl. Dále stěžovatel

pokračování

polemizuje se závěry krajského soudu, že mapové podklady založené ve správním spise v měřítku 1:20000, jsou pro řízení o výjimce zcela dostačující a že výjimky byly stanoveny prostorově dostatečně určitě. V této souvislosti namítá, že ve správním spise není založen koncept dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, přestože žalovaný o něj opřel své rozhodnutí. Dále v něm chybí umístění, zobrazení a popis některých stavebních objektů, u nichž je velmi pravděpodobné, že budou škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje předmětných živočichů a jejich biotopů. Správní orgán si měl rovněž opatřit dokumentaci k územnímu řízení. Krajský soud pak nesprávně odkazoval na *mapový zářez ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby*, přestože součástí správního spisu je pouze *celková situace záměru*. V předmětné věci mělo být dále provedeno biologické hodnocení, neboť podmínka č. 9 stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu Zásad územního rozvoje Zlínského kraje ze dne 21. 8. 2008 vyžaduje jeho provedení před realizací záměru. Nelze souhlasit s tím, že plnění podmínek stanoviska lze posuzovat jen v územním řízení. Výjimka má být vydávána před územním rozhodnutím, uplatnění biologického hodnocení až v územním řízení proto pozbývá smyslu. Stěžovatel již ve správním řízení namítal, že předpokladem splnění povinnosti vybudovat tůň pro transfer obojživelníků je upřesnění její polohy. Žalovaný však neověřil, zda lze tůň požadovaných parametrů v dané lokalitě vůbec vybudovat. Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že soulad provedení tůně s podmínkami rozhodnutí o výjimkách bude ověřován v územním řízení. S ohledem na stanovenou velikost a hloubku totiž tůň územnímu řízení podléhat nebude. Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že stavebník získal výjimky pouze na činnosti související s výstavbou záměru; správní orgány se nezabývaly otázkou samotného provozu záměru, který bude mít vliv na život zvláště chráněných druhů. Není pak úkolem stěžovatele, aby se účastnil územního řízení a tento deficit namítal. Při umístění stavby nadto nemusí být zkoumána otázka jejího budoucího provozu a pozdější povolování výjimky k provozu stavby by se mohlo stát pouhou formalitou. Sám krajský soud uvedl, že dálnici není možné bez výjimky k provozu provozovat. Nelze souhlasit ani s názorem krajského soudu, že podmínka č. 13 v rozhodnutí o výjimkách je konkrétní, dostatečná a vynutitelná. Není z ní totiž seznatelné, jak konkrétně má být koryto Fryštáckého potoka podle této podmínky upraveno (délka úpravy, tvar koryta, profil, opevnění). Stavebník si může přeložku navrhnout dle svých potřeb bez ohledu na ochranu předmětných živočichů. Tento nedostatek nemůže odstranit ekodozor stavby.

[6] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil.

#### IV.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

#### V.

[8] Osoba zúčastněná na řízení IV) se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 20. 12. 2018. Zdůraznila, že krajský soud v rozsudku nevyhodnotil všechna rizika, která pro významné biotopy v nivách Lukovského a Fryštáckého potoka vznikají z hlediska výstavby, odvozu a uskladnění zeminy, narušení vodního režimu, migračních tras a neuvedení biotopů do původního stavu po dokončení stavby. Krajský soud se nezabýval jejím vyjádřením k absenci biologického hodnocení, přestože potvrzovalo a osvědčovalo závažné skutečnosti z žalobních bodů. Dále vyjadřuje obavy ze zasažení lokalit mimo stavební území v důsledku nevyznačení hranic území dotčeného výjimkou. Za nedořešenou považuje výstavbu tůně, která bude potřebná již během přípravných prací. Nejsou rovněž stanovena žádná opatření pro provoz, přestože komunikace budou vedeny přímo přes biotopy ve vodních tocích, respektive v jejich blízkosti.

Má za to, že by měl být proveden nový biologický průzkum a zpracováno kvalitní biologické hodnocení a na jeho základě vydána nová výjimka.

[9] Osoby zúčastněné na řízení I), II), III) a V) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

## VI.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[13] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Ostatně sám stěžovatel s argumentací krajského soudu zcela konkrétně polemizuje a vyvrací jeho závěry. Nejde tedy o situaci, kdy by nebylo z rozsudku seznatelné, jakými úvahami se krajský soud řídil.

[14] Naplnění kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel konkrétně dovozuje z toho, že se krajský soud nijak nevyšlovlil k jeho žalobní námitce uvedené pod bodem 2.4 žaloby. V té stěžovatel namítal, že jím označená pasáž rozhodnutí žalovaného je nepodložená, obecná a nepřezkoumatelná, jelikož není zřejmé, k jakým druhům živočichů se žalovaný vyjadřuje a o co tyto své závěry opírá. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se k uvedené žalobní námitce vyjádřil v bodě 92 rozsudku. Vysvětlil, že se jednalo o uvozovací argumentaci v rozhodnutí žalovaného, v níž žalovaný v obecné rovině shrnoval důvody, pro které byly výjimky na předmětný záměr uděleny. S ohledem na obsah žalobní námítky považuje Nejvyšší správní soud toto vypořádání za dostatečné. Nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje stěžovatel dále v tom, že se krajský soud nezabýval žalobní námitkou uvedenou v bodě 12 žaloby. V té žalovanému vytýkal, že v rozhodnutí neuvedl důvody, proč správní orgán I. stupně nerozhodl o žádosti žadatele v plném rozsahu. Ani tato námitka není důvodná, neboť krajský soud se předmětnou žalobní argumentací zabýval v bodech 141 až 145 rozsudku, kde srozumitelně uvedl, že se správní orgány dopustily pochybení, které však nemělo za následek nezákonnost jejich rozhodnutí. Nesouhlas stěžovatele s tímto odůvodněním přitom nemůže představovat důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[15] Nejvyšší správní soud dodává, že ačkoliv si jistě lze představit ještě podrobnější vypořádání uplatněných námitek, nezpůsobuje způsob zvolený krajským soudem nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[16] K dalším námitkám stěžovatele Nejvyšší správní soud souhrnně poznamenává, že právně i skutkově obdobnou věc téhož stěžovatele projednával v řízení sp. zn. 6 As 299/2018, v němž se zabýval rozhodnutím žalovaného ve věci povolení výjimek ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje u 17 druhů zvláště chráněných živočichů stavbou rychlostní silnice D49. Jednalo se toliko o jiný úsek předmětné komunikace. Přestože v nyní posuzované věci není okruh námitek stěžovatele zcela totožný, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na nosné závěry v uvedené věci (viz rozsudek ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 As 299/2018 - 69), a to zejména ve vztahu k povaze rozhodnutí o povolení výjimky. Dle citovaného rozsudku se jedná o „*samostatné správní rozhodnutí o žádosti adresáta, které má samostatný předmět řízení. Tímto rozhodnutím se závazně určuje, zda konkrétní záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, avšak k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězání jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen žadatel respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích.*“ Dále Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*řízení o povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů nepředstavuje „všezaštrňující řízení“, nýbrž je pouze jedním z řízení, které musí stavebník úspěšně realizovat, aby mohl realizovat jím vytyčený záměr, zde stavbu rychlostní silnice D49. Každé z těchto řízení má svůj samostatný předmět.*“ Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od citovaných závěrů jakkoliv odchýlit, nahlížel touto optikou rovněž na námitky, které stěžovatel uplatnil v nyní posuzované věci.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel řadu námitek uplatnil v obecné rovině. K takto koncipovaným námitkám se však mohl Nejvyšší správní soud vyjádřit rovněž pouze obecně. Podle konstantní judikatury je totiž kasační bod způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy, vyjma případů taxativně uvedených, uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60).

[18] Nejvyšší správní soud důkladně posoudil uplatněné námitky a shledal, že žádná z nich není způsobilá vyvolat kasací rozsudek krajského soudu, resp. předcházejících správních rozhodnutí. Správní orgány a krajský soud postupovaly v souladu s právní úpravou, přičemž se nedopustily ani žádných vad, pro které by bylo nutno jejich rozhodnutí zrušit.

[19] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s krajským soudem v tom, že ve správním spisu založené mapové podklady v měřítku 1:20000 byly pro posouzení předmětné žádosti o výjimkách dostačující a že výjimky byly stanoveny prostorově dostatečně určitě. Byť krajský soud označil příslušné mapové podklady nepřesně, toto jeho pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť je zcela zřejmé, o jaké podklady se jednalo.

[20] Nejvyšší správní soud považuje za důležité to, že správní orgány měly dostatečné podklady týkající se umístění předpokládaného záměru, konkrétních poměrů v území, aktuálního stavu přírody v dané lokalitě, výskytu (byť i jen předpokládanému) zvláště chráněných druhů živočichů a jejich potřeb, a že tedy mohly posoudit, jakým způsobem plánovaná stavební činnost negativně zasáhne do jejich prostředí. Ostatně, je-li výjimka povolena před vydáním územního rozhodnutí, je běžné, že žadatel (stavebník) často ještě nebude disponovat podrobnou projektovou dokumentací. Nutno dodat, že výjimky mohou být povoleny i přes absenci projektové dokumentace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 299/2018 - 69).

[21] Dle Nejvyššího správního soudu nelze trvat na tom, aby rozhodnutí o povolení výjimky vymezovalo územní rozsah dotčeného území stejně podrobně jako rozhodnutí o umístění stavby. Prostorové omezení výjimky je třeba dovodit z kontextu celého rozhodnutí o jejím povolení. V posuzované věci povolil správní orgán I. stupně výjimky pro realizaci konkrétního stavebního záměru (stavby D49, úseku 4902.1, Fryšták - Lípa) s tím, že v podmínce č. 17 výslovně vymezil, že výjimky se týkají záměru tak, jak je specifikován v žádosti žadatele (jejíž součástí jsou přílohy č. 1 - 6). Rozsah území dotčeného výjimkami je tedy přirozeně determinován polohovým určením tohoto stavebního záměru. Již ze samotného smyslu a účelu zákona o ochraně přírody a krajiny přitom vyplývá, že výjimka může být uplatněna pouze v rozsahu nezbytném pro vlastní realizaci dané stavby. I přes povolení výjimky zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů je totiž třeba trvat na tom, aby žadatel prováděl povolenou činnost co možná nejšetrněji, bral ohled na tyto živočichy vyskytující se v blízkosti záměru, dbal jejich ochrany a snažil se případné negativní dopady své činnosti na ně eliminovat či alespoň minimalizovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 41/2011 - 120). Prostorové omezení ostatně výslovně zakotvuje rovněž samotné rozhodnutí o výjimkách, v němž správní orgán I. stupně pod podmínkou č. 12 uložil žadateli „v rámci vlastní výstavby minimalizovat zásahy do okolních ploch, a to především v části vedení komunikace v kontaktu s Fryštáckým potokem a vodní nádrží Fryšták“. Činnost žadatele při realizaci záměru tedy nemůže dle povolených výjimek negativně zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů v území, které s tímto záměrem (tak, jak byl předložen správnímu orgánu I. stupně) bezprostředně nesouvisí. Samotné umístění stavby bude nadto dále konkretizováno v navazujících řízeních (územním a stavebním).

[22] Stejně jako ve věci sp. zn. 6 As 299/2018 má Nejvyšší správní soud za to, že nebylo na místě, aby správní orgány v předmětném řízení blíže zkoumaly dokumentaci k územnímu řízení či vymezení úložišť, stavenišť a stavebních objektů. Dokumentace k územnímu řízení bude podrobně zkoumána v územním řízení. Povolení konkrétních stavebních objektů je pak věcí stavebního řízení. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že námitky stěžovatele vůči postupu správního orgánu I. stupně byly velmi obecné. Pouze obecně poukazoval na to, že správní orgán I. stupně měl zkoumat rovněž vliv stavebních objektů, které stěžovatel vyjmenoval v bodě 2

pokračování

odvolání, aniž by však blíže specifikoval, jaké další konkrétní podmínky měl správní orgán I. stupně ve vztahu k posuzovanému záměru uložit a neučinil tak. Podmínky, které správní orgán I. stupně pro výkon povolované činnosti stanovil, se přitom týkají celého záměru žadatele, nikoliv pouze objektů výslovně uvedených v odůvodnění jeho rozhodnutí.

[23] Lze rovněž souhlasit se závěrem krajského soudu, že koncept dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nebyl podkladem pro vydání rozhodnutí o výjimkách. Žalovaný uvedený dokument zmínil při vypořádání námítky, že z podkladů spisu nejsou zřejmé parametry umístění a popis stavebních objektů a hranice stavbou dotčeného území. Ze závěru, k němuž při jejím vypořádání dospěl, je však zjevné, že se konceptem, z něž by eventuálně bylo možné přesné vymezení dotčeného území dovodit, nijak nezabýval a nečerpal z něj údaje pro své rozhodnutí. Tuto námitku totiž žalovaný vypořádal konstatováním, že „*z hlediska rozhodování o povolení výjimky není zapotřebí umístění a popis stavebních objektů a stejně jako hranice dotčeného území. Dotčené území stavbou bude vymezeno územním rozhodnutím.*“

[24] K námitce stěžovatele stran chybějícího biologického hodnocení, které vyplývá z podmínky č. 9 stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu Zásad územního rozvoje Zlínského kraje ze dne 21. 8. 2008, se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku č. j. 6 As 299/2018 - 69. Zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu je povolení výjimek ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů stavbou. Tedy nikoliv konečné rozhodnutí, na jehož základě by bylo možné bez dalšího realizovat předmětný záměr. Stěžovatel se nyní domáhá posouzení něčeho, co lze řešit až před vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby. Tyto podmínky tedy není nezbytné zohlednit v řízení o povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje u 16 druhů zvláště chráněných živočichů stavbou. V obecné rovině lze zmínit i to, že součástí žádosti o povolení výjimek byla příloha obsahující výsledky přírodovědného průzkumu z roku 2015, který byl zaměřen na ověření stavu biotopů zjištěného pěti různými botanickými či zoologickými průzkumy provedenými v letech 2007 až 2012 (označená jako Aktualizace biologického hodnocení).

[25] Důvodná není ani námitka stěžovatele zpochybňující umístění tůně pro transfer živočichů (obojživelníků). Ze spisu vyplývá, že vybudování tohoto náhradního biotopu k záchranným přenosům živočichů na pozemku p. č. 828/1 navrhoval žadatel, který k návrhu přiložil i souhlas s jeho zbudováním udělený příslušným správcem povodí (Povodí Moravy, s. p.). V průběhu správního řízení pak žadatel k námitkám stěžovatele podrobně vysvětlil, proč byl pro umístění tůně zvolen předmětný pozemek a z jakých důvodů je vybudování tůně na něm reálné. Správní orgán I. stupně tento návrh akceptoval a zakomponoval jej do rozhodnutí o výjimkách jako podmínku č. 3. Předložená žádost, sdělení Povodí Moravy, s. p. ani rozhodnutí správních orgánů přitom neposkytují oporu pro stěžovatelem vyjádřenou obavu, že tůň o stanovených parametrech nebude možné v nivě Lukovského potoka vybudovat. Naopak jsou v nich blíže rozvedeny důvody, proč je umístění tůně v daném místě vhodné a reálné. Ostatně, sám stěžovatel v průběhu správního i soudního řízení neuvedl, na základě čeho usuzuje, že by na předpokládaném pozemku nebylo k dispozici místo pro vybudování tůně a postup správních orgánů napadá toliko v obecné rovině (nezjištění všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu, nepřihlídnutí ke skutečnostem vyšším najevo). Jak již bylo uvedeno výše, není úkolem Nejvyššího správního soudu konkrétní důvody za stěžovatele domýšlet.

[26] Na zákonnost předmětného rozhodnutí o výjimkách pak nemohlo mít vliv ani to, že správní orgán I. stupně neuvedl, že se výjimky vztahují i na provoz záměru. Předmětem nynějšího soudního přezkumu je rozhodnutí, jímž byly povoleny výjimky pro „realizaci stavby D49, stavba 4902.1 Fryšták - Lípa, 1. etapa“. Krajskému soudu tedy příslušelo hodnotit zákonnost tohoto rozhodnutí. Tomuto požadavku krajský soud dostal. Nelze přitom odhlédnout

od toho, že v posuzované věci zatím bylo vydáno pouze rozhodnutí o povolení výjimek; v takovém případě je však zřejmé, že pro samotnou realizaci záměru (stavba rychlostní silnice), bude muset stavebník získat i územní rozhodnutí a stavební povolení, přičemž tato musí plně respektovat rozsah udělených výjimek. Je rizikem žadatele, pokud se dostane do situace, že nebude disponovat výjimkou v potřebném rozsahu. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 299/2018 - 69: „*Pokud se tedy v budoucnosti ukáže (...), že v důsledku činnosti stavebníka, resp. v důsledku provozu předmětné rychlostní silnice, dochází k negativním zásahům do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů (např. nadměrným solením komunikace, jak dovozuje stěžovatel), bude toto nutné řešit bez ohledu na vydání předmětné výjimky; v opačném případě bude brožit naplnění skutkové podstaty přestupku podle zákona o ochraně přírody.*“ Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že dle judikatury je více než případné zajistit si povolení výjimky zásahu do ochrany přírody a krajiny způsobeného provozem určitého záměru již ve fázi schvalování tohoto záměru, byť zákon o ochraně přírody a krajiny nijak nevylučuje možnost vést řízení o výjimce až následně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, nebo ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46). Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v posledně označeném rozsudku: „*Na stavební záměr je nanejvýš vhodné nahlížet jako na funkční celek již od počátku procesu plánování jeho realizace. Je proto nevhodné a zejména nelogické rozdělovat posuzování dopadů zamýšlené stavby zvlášť pro případ její výstavby a následného provozu, a to zejména v případech, kdy by bez uvedení do provozu takovéto stavební dílo zcela postrádalo smysl. O fungování a provozu stavby, zejména o tom, jaké negativní dopady pravděpodobně bude mít na zájmy a hodnoty chráněné právem, je tedy třeba uvážit již v územním řízení (popř. stavebním řízení), v němž se o záměru jedná a v němž je tento záměr prvotně posuzován.*“ V nyní vedeném řízení nelze předjímat, zda budou výjimky ve stávajícím rozsahu pokrývat rovněž činnosti související s umístěním stavby, její kolaudací a jejím provozováním a v tomto ohledu je třeba korigovat dílčí vyjádření krajského soudu ve vztahu k hrozbě nemožnosti budoucí kolaudace záměru. Příslušné hodnocení musí provést dotčené správní orgány v navazujících řízeních.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku obsaženou v doplnění č. 2 kasační stížnosti, v níž stěžovatel správním orgánům vytýká nekonkrétnost a nepřezkoumatelnost podmínky č. 13. Znění uvedené podmínky je následující: „*Koryto překládaného úseku Fryštáckého potoka bude realizováno v co nejpřirozenější podobě, s členitým dnem i břehy, meandry a s co nejmenším podílem zpevnění (v případě nezbytnosti zpevnování využít pouze přírodě blízké materiály).*“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že míra konkretizace podmínek v rozhodnutí o výjimce závisí do značné míry na aktuální fázi řízení, v níž je výjimka vydávána (srov. rozsudek ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 As 212/2015 - 80). Čím pokročilejší fáze výstavby, tím přesněji je třeba podmínky v rozhodnutí o výjimce formulovat. V posuzované věci bylo rozhodnutí o výjimkách vydáno ještě před územním a stavebním řízením. V této fázi řízení přitom nemusí být zcela jasné, jak velký rozsah úprav vodního toku bude (z hlediska vlastního provedení stavby) nezbytný. Tím méně by mohl správní orgán I. stupně v dané fázi řízení přesně určit přesnou délku úprav vodního toku, tvar koryta, rozsah jeho zpevnění apod. Skutečnost, že parametry koryta vymezil převážně právně neurčitými pojmy, pak nečiní jeho rozhodnutí nevymahatelným. Na jednu stranu tímto sice ponechal určitý prostor pro další upřesnění konkrétní podoby úpravy koryta vodního toku, avšak současně stanovil jasný rámec, z něhož bude následně vycházet stavební úřad při ukládání konkrétnějších podmínek pro ochranu životního prostředí v navazujícím územním a stavebním řízení. Podmínku č. 13 rozhodnutí o výjimkách tedy považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně konkrétní s ohledem na fázi celého řízení, v níž byla vydána.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutích správních orgánů a krajského soudu ani žádnou jinou nezákonnost (či vadu), pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení jejich rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se s nosnými důvody správních rozhodnutí i rozsudku krajského soudu ztotožnil, v důsledku čehož nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele



pokračování

s jejich argumentací. V podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a následný rozsudek krajského soudu, které mají oporu v právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu (zejména viz rozsudek č. j. 6 As 299/2018 - 69). Zdejší soud neshledal důvod se od tam uvedených závěrů odchýlit a jako takové je v zájmu zachování jednotnosti judikatury (§ 12 s. ř. s.) přebírá i pro nyní projednávanou věc.

[29] Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

[30] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; protože Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. dubna 2019

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu