



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, ve věci

žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, z. s.**, IČO 67010041
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: **I. Ředitelství silnic a dálnic ČR**, IČO 65993390
sídlem Na Pankráci 546/56, 145 05 Praha 4
II. Obchvat Třebíče, z. s., IČO 06761381
sídlem Nová 985/32, 674 01 Třebíč

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2022, č. j. MZP/2022/560/548,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 10. 8. 2022, č. j. MZP/2022/560/548, a rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 6. 12. 2021, č. j. KUJI 107085/2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč k rukám JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor životního prostředí a zemědělství, rozhodnutím ze dne 6. 12. 2021, č. j. KUJI 107085/2021, osobě zúčastněné na řízení I. povolil výjimku dle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „ZOPK“; pro výjimku dle § 56 tohoto zákona a řízení o ní bude dále používáno označení „výjimka“ a „řízení o výjimce“) ke škodlivému zásahu do biotopů 27 zvláště chráněných druhů a rodů živočichů v souvislosti s realizací záměru „I/23 Třebíč, obchvat“, a to za současného stanovení 10 podmínek. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Předmětem sporu je otázka, zda došlo k naplnění podmínek pro udělení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK a zda se žalovaný řádně vypořádal s návrhy žalobce na změnu podmínek č. 2 a 5 prvostupňového rozhodnutí. Žalobce současně namítá nesplnění § 56 odst. 7 ZOPK ve vztahu k § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobce spatřuje napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se žalovaný dostatečně nezabýval odvolacími námitkami a návrhy žalobce. Namítá absenci konkrétních relevantních podkladů ve spise, jako např. odborné studie, schválené městské dopravní politiky atp. Použití nových podkladů v napadeném rozhodnutí je v rozporu se správním řádem a judikaturou, neboť žalobce se s nimi nemohl seznámit. Žalobcem předložené návrhy na změny podmínek č. 2 a 5 nebyly žalovaným věcně vypořádány. Žalobce brojí proti tvrzení žalovaného, že účastníci řízení nemohou navrhopvat změny podmínek správních rozhodnutí. Nedošlo ke správnému a přesvědčivému doložení veřejného zájmu. Veřejný zájem ani jeho převahu či naléhavost nedokazují územní a stavební rozhodnutí, ani soulad s územně plánovací dokumentací. Proto nemohlo dojít ani ke správnému stanovení a posuzování převahy a naléhavosti veřejného zájmu na výstavbu obchvatu s veřejným zájmem na ochranu biotopů. Nebyla prokázána neexistence jiného uspokojivého řešení, tvrzení krajského úřadu jsou strohá a nepodložená. Soulad stavby v územně plánovací dokumentaci nedokazuje, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Nebylo doloženo, jaká jiná stavební řešení připadala v úvahu. Pokud doposud nebylo vydáno stanovisko EIA, přešlo posuzování jiných řešení na krajský úřad. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK, neboť nebyl stanoven způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že s ohledem na existenci zmírňujících podmínek rozhodnutí lze usoudit, že je dána převaha veřejného zájmu na předmětné výstavbě nad zájmem na ochraně chráněných druhů v lokalitě. Při posuzování žádosti o udělení výjimky není třeba podrobně zkoumat všechny aspekty dopadu daného záměru. Existenci veřejného zájmu a jeho převahy nelze číselně kvantifikovat. Je nutné spoolehnout se na logickou úvahu, že vedení silničního tahu mimo střed města bude mít určitý pozitivní vliv na hlukovou a emisní zátěž jeho obyvatel, jakož i na jejich bezpečnost. Po orgánu ochrany přírody nelze rozumně požadovat hodnocení jiných hypotetických tras obchvatu v rámci posuzování jiného vhodného řešení. Neexistuje právní nárok žalobce na zpracování jeho návrhů podmínek, za kterých je výjimka povolena. Návrhy žalobce byly považovány za nadbytečné, a proto jim nebylo vyhověno. Jiné námitky žalobce, často multiplicitní, byly v napadeném rozhodnutí vypořádány. Odkaz na sociologický průzkum byl v napadeném rozhodnutí uveden pouze na okraj, navíc je možno předpokládat, že žalobce je s jeho existencí dávno obeznámen. Argumentace žalobce je účelová, o čemž svědčí mimo jiné i požadování

absurdních studií. Argumenty vznesenými žalobcem v tzv. druhém doplnění odvolání se žalovaný nezabýval, neboť bylo podáno po uplynutí lhůty pro podání odvolání.

5. Osoba zúčastněná na řízení II. ve svém vyjádření podporuje žalobní body a dodává, že žádnými podklady ve spise nebyl konkrétním způsobem prokázán veřejný zájem a jeho převaha. Nebylo doloženo, že neexistuje jiné uspokojivé řešení s nižším zásahem do biotopu. Tvrzení, že skutečný, exogenní obchvat způsobí větší zásah do cenných biotopů, nebyl prokázán žádnou odbornou studií. Správní orgány měly povinnost podrobně zpracovat jiná uspokojivá řešení, neboť neproběhl celý proces EIA. Nebylo doloženo, že přepravu nadměrných nákladů pro výstavbu jaderného bloku v Dukovanech nelze vést po vylepšení stávající silnice nebo jinou trasou.
6. Žalovaný k vyjádření osoby zúčastněné na řízení II. uvádí, že doprava nadměrných nákladů do jaderné elektrárny Dukovany nebyla jediným veřejným zájmem na realizaci obchvatu. Existence veřejných zájmů převyšujících nepřilíš významné dotčení zájmů ochrany přírody byla žalovaným přesvědčivě zdůvodněna a objasněna. Odlehčení negativních vlivů dopravy v okolí průtahu je imanentní vlastností jakéhokoli správně navrženého obchvatu.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování. Soud neprováděl dokazování vyjádřeními žalobce v jiných řízeních (vyjádření žalobce ze dne 26. 4. 2022 k řízení o povolení výjimky pro záměr „I/9 Nový Bor – Dolní Libchava“; vyjádření žalobce ze dne 30. 9. 2022 k řízení o povolení výjimky pro záměr „I/9 Nový Bor – Dolní Libchava“) ani správním rozhodnutím vydaným v jiném řízení (rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2022, č. j. MZP/2022/560/569, o zamítnutí tří odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje o zamítnutí žádosti o povolení výjimky pro záměr „I/9 Nový Bor – Dolní Libchava“), neboť tyto důkazy nebyly pro věc podstatné. Shledal-li soud nedostatky v napadeném rozhodnutí i jemu předcházejícím řízením, bylo by zcela nadbytečné posuzovat, zda tyto nedostatky zároveň představují nedůvodné rozdíly při rozhodování obdobných případů.

III.A) Nevypořádání návrhů žalobce na změnu podmínek č. 2 a 5

8. Žalobce v rámci doplnění odvolání navrhol změnit dvě podmínky uložené v prvostupňovém rozhodnutí. Dle názoru žalobce se žalovaný s navrženými změnami podmínek v napadeném rozhodnutí věcně nevypořádal.
9. Ze správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje skutečnosti jím předestírané za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Povinnost dostatečně se vypořádat se s námitkami účastníka řízení platí tím spíše pro odvolací orgán, neboť samotným smyslem odvolacího řízení je přezkum napadeného rozhodnutí v rozsahu vznesených námitek (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2014, č. j. 47 A 32/2012-38). Tyto požadavky pak zcela jistě platí také v případě účasti ekologických spolků na řízeních o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Úkolem ekologických spolků je hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, přičemž právě tento zájem zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se jimi správní orgány musí věcně zabývat. Od těchto účastníků řízení se proto očekává, že svými námitkami budou hájit právě zájem na ochraně životního prostředí. Nemá-li však být účastenství těchto spolků ve správních řízeních pouze formální záležitostí, je třeba, aby správní

orgány reagovaly na jejich relevantní námitky takovými pro věc významnými argumenty, které adekvátním způsobem vysvětlují, proč jsou uplatněné námitky nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 3 As 304/2019-79). Pokud správní orgán výše uvedeným požadavkům na odůvodnění rozhodnutí nevyhoví, zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, protože není zřejmé, proč rozhodl tak, jak rozhodl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 337/2018-28).

10. Konkrétně žalobce v odvolání navrhol změnit podmínku č. 2 tak, že bude doplněna o konkrétní popis 1 – 3 míst, kam by před zahájením terénních prací mohli být přemístováni nalezení jedinci zvláště chráněného druhu, a o konkrétní parametry, které by měl biologický dozor sledovat (textově, mapově, obrazově, fotograficky atd.). Podmínku č. 5 navrhol žalobce změnit tak, aby v případě nálezu netopýrů v dutinách stromů v mimovegetačním období označil biologický dozor strom jako „nekáčet“ do doby, než se venkovní teplota zvýší nad určitou hranici. Následnému kácení by pak byl biologický dozor přítomen.
11. Na návrhy žalobce reagoval žalovaný tak, že podmínky v prvostupňovém rozhodnutí byly stanoveny dostatečně a věcně správně a jejich další konkretizace není nutná, neboť za správné provedení podmínek odpovídá biologický dozor, který sám vyhodnotí, jak jednotlivé podmínky provést co nejšetrněji k zájmům ochrany přírody. Žalovaný dodal, že není úlohou žalobce navrhopvat, jaké podmínky orgán ochrany přírody k výjimce ustanoví.
12. Krajský soud vypořádání námitek provedené žalovaným přezkoumal a dospěl k závěru, že se žalovaný s námitkami žalobce fakticky nevypořádal. Žalobcem navržené změny jsou v odvolání stručně odůvodněny, žalobce jasně vysvětlil, proč uložené podmínky považuje za nedostatečné a proč navrhuje jejich změnu, která se jeví jako uskutečnitelná (to nerozporuje ani sám žalovaný). V napadeném rozhodnutí se však žalovaný věcnou argumentací žalobce nijak nezabýval. Tento svůj závěr žalovaný nijak neodůvodnil, neuvedl například, proč věcné důvody pro změnu podmínek předestřené žalobcem považuje za nedůvodné. Žalovaný neuvedl ani vlastní dostatečně odůvodněný a ucelený argumentační systém, kterým by implicitně vypořádal argumentaci žalobce, jak připouští judikatura (např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, dostupný na www.nalus.cz). Napadené rozhodnutí je v části věnující se návrhu na změnu podmínek zcela obecné, a to do té míry, že uvedené odůvodnění lze s menšími změnami využít v podstatě proti jakémukoliv návrhu na změnu podmínek rozhodnutí o výjimce. Bylo povinností žalovaného, aby konkrétně a věcně vypořádal žalobcem předestřené důvody pro změnu podmínek prvostupňového rozhodnutí. Tvrzení žalovaného, že navržené změny nejsou nezbytné, by mohlo být důvodem pro zamítnutí odvolání, ovšem pouze v případě, že by bylo z napadeného rozhodnutí, nebo alespoň z prvostupňového rozhodnutí či jeho podkladů zřejmé, proč jednotlivé požadavky nejsou nezbytné, tj. proč již nemohou nijak přispět k příznivějšímu výsledku z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů živočichů.
13. Krajský soud tak dospěl k závěru, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s odvolacími námitkami, konkrétně s návrhy žalobce na změny podmínek prvostupňového rozhodnutí, a napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato vada je sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, nicméně nebrání soudu ve věcném přezkumu dalších žalobních námitek, neboť se týká výlučně podmínek stanovených v rozhodnutí o výjimce, nikoliv dalších náležitostí rozhodnutí o výjimce či naplnění zákonných podmínek pro povolení výjimky.

III.B) Splnění zákonných podmínek pro udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů

14. Žalobce namítá, že prvostupňové rozhodnutí nespĺňuje podmínky dle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) ZOPK, resp. jejich splnění přesvědčivě nedokládá. Žalovaný pak dle žalobce pochybil tím, že se s argumentací žalobce nevypořádal, neboť jeho zamítavé argumenty jsou buď irelevantní nebo se mýjí s podstatou odvolacích námitek.

15. Orgán ochrany přírody uděluje výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů, pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny (§ 56 odst. 1 věta první ZOPK). U zvláště chráněných druhů živočichů, kteří jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany (§ 56 odst. 1 věta druhá ZOPK). Odstavec 2 daného ustanovení pak obsahuje výčet různých veřejných zájmů, přičemž pouze tyto důvody mohou legitimizovat zásah do druhů chráněných dle práva Evropských společenství. V případě ochrany těchto živočichů se tak mísí podmínka existence veřejného zájmu s podmínkou zásahu z důvodů uvedených v odstavci 2. Dikce § 56 tak stanovuje celkem čtyři podmínky, na jejichž základě lze výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů udělit. Je třeba posoudit 1) existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, 2) převahu takto určeného jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochranu přírody, 3) neexistenci jiného uspokojivého řešení, a konečně, že 4) provozované činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251).
16. Při posuzování zákonných podmínek dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK soud shledal, že závěr žalovaného o jejich naplnění je nepřezkoumatelný.
17. Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí dovozoval veřejný zájem na realizaci záměru zejména z toho, že bude odvedena tranzitní doprava z centrální části města Třebíč, bude možná přeprava nadrozměrných a těžkých komponent při budování nového bloku jaderné elektrárny Dukovany a dojde ke zlepšení technických parametrů silnice I/23 pro zrychlení dopravního spojení mezi Jihočeským a Jihomoravským krajem. Za veřejný zájem vytyčil krajský úřad i zmírnění negativních vlivů automobilové dopravy na obyvatele ve městě. Veřejný zájem je dle krajského úřadu deklarován souladem záměru se Zásadami územního rozvoje Kraje Vysočina, kde je zařazen mezi veřejně prospěšné stavby infrastruktury.
18. Proti takto vymezenému záměru brojil žalobce v odvolání. Namítal, že tranzitní doprava tvoří pouhých 5 – 7 % dopravních výkonů na stávající silnici I/23, že soulad záměru se zásadami územního rozvoje nevytváří veřejný zájem na jeho výstavbě a že ve správním spise chybí podklady prokazující tvrzení krajského úřadu. Na tyto námítky reagoval žalovaný konstatováním, že orgán ochrany přírody může při posuzování veřejného zájmu čerpat ze znalostí obecně známých, ze znalostí z úřední činnosti a z koncepčních dokumentů kraje a města Třebíč. Pro učinění úsudku o pozitivním dopadu na veřejné zdraví není třeba znát hlukové limity či úroveň znečištění ovzduší, neboť snížení těchto negativních dopadů automobilové dopravy na lidské zdraví vyplývá z logiky věci. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020-45, kterým byla zamítnuta kasační stížnost ve věci přezkumu Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina, kterým byl dle žalovaného veřejný zájem na výstavbě obchvatu uznán. Žalovaný poukázal na odůvodnění územního plánu města Třebíč, které se obsáhle věnuje pozitivním dopadům obchvatu na veřejné zdraví, a dále na výsledky sociologického průzkumu provedeného v roce 2018, ve kterém se většina respondentů k výstavbě vyslovila kladně. Podle názoru soudu je však napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, a to hned ze dvou důvodů.
19. Předně je třeba konstatovat, že žalovaný se nedostatečně vypořádal s námítkami žalobce uplatněnými v odvolání. Žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které nelze soulad záměru s územně-plánovací dokumentací a zásadami územního rozvoje považovat za důvod prokazující existenci veřejného zájmu. Odkaz na judikaturu žalobce doplnil také konkrétní argumentací. Rovněž žalobce uvedl zcela konkrétní důvody, na základě kterých považoval podklady správních orgánů za nedostatečné a doložení odborných studií za potřebné. Na námítky reagoval žalovaný konstatováním opaku s tím, že veřejný zájem je dán už jen tím, že obchvat je v koncepčních dokumentech veden jako veřejně prospěšná stavba, a jelikož se navíc domníval, že existenci veřejného zájmu již odůvodnil dostatečně, odmítl také bez dalšího

požadavky žalobce na doložení studií. Soud má přitom za to, že konkrétní argumentace žalobce podložená odkazy na judikaturu byla opodstatněná (viz dále). I kdyby krajský soud odhlédl od nedostatečného vypořádání námitek žalobce, nemůže dospět k závěru, že správní orgány prokázaly, že realizace záměru je ve veřejném zájmu.

20. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžejními důvody pro existenci veřejného zájmu jsou vliv záměru na dopravní situaci v Třebíči a soulad záměru se zásadami územního rozvoje a územně-plánovací dokumentací.
21. Dle názoru soudu však správní spis neobsahuje dostatečné podklady týkající se stávajícího vlivu dopravy na veřejné zdraví, ani vlivu záměru na dopravní situaci a veřejné zdraví. Správní spis neobsahuje žádnou studii ani jiný odborný podklad, který by prokazoval špatný stav dopravní situace ve městě a který by alespoň rámcově modeloval, jak by se ona údajně špatná situace po realizaci záměru měla změnit. To stejné lze konstatovat také v případě emisí. Odkaz žalovaného na „logiku věci“ při činění úsudku o pozitivním dopadu obchvatu na veřejné zdraví je zcela obecný, nepodložený, a tudíž nepřezkoumatelný. S ohledem na nedostatečnou konkretizaci tvrzení krajského úřadu a žalovaného o „zmírnění negativních vlivů automobilové dopravy na obyvatele ve městě“, „pozitivních dopadech vybudování obchvatu Třebíče na veřejné zdraví“ a absenci jakéhokoliv jasného podkladu nelze rozhodně hovořit o prokázání veřejného zájmu. Jedná se přitom o nedostatek zcela zásadní, neboť v rámci druhé zákonné podmínky pro udělení výjimky má být zkoumáno, zda jiný veřejný zájem převáží nad zájmem na ochraně přírody. Je tedy v prvé řadě nutné veřejný zájem dostatečně konkretizovat. Není možné veřejný zájem pouze konstatovat, ale je nutno podložit jej také jasnými podklady, na základě nichž bude možné posoudit význam daného veřejného zájmu, tj. například doložit alespoň rámcově míru snížení emisí a hluku v zástavbě v důsledku realizace záměru, či vliv na plynulost dopravy. Nelze poměřovat zájem na ochraně přírody s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví, pokud není vůbec zřejmé, jaký konkrétní vliv bude záměr mít na veřejné zdraví.
22. Nad rámec výše uvedeného zdejší soud poznamenává, že přestože žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje na „obsáhlé biologické hodnocení“, na základě kterého správní orgány údajně hodnotily veřejný zájem na ochraně předmětných ohrožených druhů, ani tento podklad netvoří obsah správního spisu.
23. Stejně tak je tomu i v případě odkazu žalovaného na „sociologický průzkum provedený městem Třebíč v roce 2018“, ve kterém se údajně měla většina respondentů vyjádřit k výstavbě obchvatu kladně. Jednak žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl nefunkční odkaz na webovou stránku, a to v podobě „dostupné na: planovany-obchvat/“, jednak obsah webové stránky žádným způsobem nezachytil a neučinil jej součástí správního spisu. Žalobce tak ani neměl faktickou možnost se s tímto podkladem seznámit a realizovat tak své právo dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, navíc platí, že pokud správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem (v úvahu připadá snímek obrazovky i pouze vtištěná stránka) nebo uložením na elektronický nosič dat, znemožní tak správnímu soudu vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s. (k dokazování obsahem webové stránky viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009-30, nebo ze dne 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016-30, publ. pod č. 3466/2016 Sb. NSS). Pochybení žalovaného má zásadní vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť ji znemožňuje soudem přezkoumat. V této souvislosti neobstojí ani argument žalovaného o tom, že žalobce jistě byl s výsledky sociologického průzkumu již dávno obeznámen. Správní orgán je povinen zjistit skutkový stav věci tak, aby o něm nevznikaly důvodné pochybnosti, a umožnit účastníkům řízení řádné seznámení se s podklady rozhodnutí. V žádném případě se nemůže spoléhat na domněnku, že účastníci řízení se s určitými podklady seznámili mimo správní řízení.

24. Obdobného pochybení se žalovaný v napadeném rozhodnutí dopustil i v rámci vypořádání jedné z odvolacích námitek osoby zúčastněné na řízení II. Žalovaný odkázal na dokument Koncepce mobility a dopravní obslužnosti města Třebíč, v němž je výstavba obchvatu údajně uváděna jako projekt hodný podpory. Ani tento dokument žalovaný neučinil součástí správního spisu. Konstatování žalovaného o dostupnosti dokumentu na internetových stránkách města je s ohledem na výše uvedené i v tomto případě nedostatečný. Je vždy třeba ve správním spise zachytit stav internetové stránky, kterou vzal správní orgán v potaz pro své rozhodování, neboť obsah jedné a té samé internetové stránky vzhledem k povaze internetu může být – a obvykle též je – proměnlivý v čase.
25. S ohledem na výše uvedené nedostatky zdejší soud uzavírá, že správní spis neobsahuje dostatečné podklady pro to, aby bylo možné jasně konstatovat, že realizace záměru je ve veřejném zájmu.
26. Druhou ze skutečností, která měla podle správních orgánů dokládat veřejný zájem na realizaci záměru (soulad záměru se zásadami územního rozvoje a územně-plánovací dokumentací), nelze dle názoru krajského soudu odůvodnit existenci veřejného zájmu. Veřejný zájem se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr, jeho dopady na lokální podmínky území a potřeby obyvatelstva. Zásady územního rozvoje a územně plánovací dokumentace mohou předpokládat umístění určitých typů staveb v uvažovaném území, avšak před zahájením územního řízení není známo, zda konkrétní realizací dojde k dotčení chráněných zájmů a případně v jaké míře. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací je nutný, neboť pokud záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, stavební úřad v územním řízení žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Ze zásad územního rozvoje ani z územně-plánovací dokumentace však dopředu nelze dovozovat veřejný zájem ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK, neboť tyto dokumenty nejsou založeny na povědomí o vlivech konkrétních projektů na zákonem chráněné zájmy. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, neboť pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s těmito koncepčními dokumenty, byl by požadavek na jakékoliv posuzování veřejného zájmu zcela zbytečný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018-112, nebo ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161).
27. Na výše uvedeném hodnocení nemohou nic změnit ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020-45 (dále jen „rozsudek č. j. 7 As 306/2020-45“), na který odkazuje žalovaný. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro zrušení Aktualizace č. 6 Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina, vydané zastupitelstvem Kraje Vysočina dne 14. 5. 2019 usnesením č. j. 0229/03/2019 ZK, a to v části vymezující „*obchvat I/23 Třebíč, včetně napojení na silnici I/23*“, ještě sama o sobě neznamená, že na výstavbě obchvatu Třebíče tak, jak byl krajskému úřadu předložen osobou zúčastněnou na řízení I., je bez dalšího dán veřejný zájem. V pasáži rozsudku č. j. 7 As 306/2020-45, kterou žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 16 cituje, se Nejvyšší správní soud zabýval namítaným rozporem zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje v otázce výstavby obchvatu, přičemž dospěl k závěru, že zásady územního rozvoje nejsou rozporné s cíli politiky územního rozvoje. Nejvyšší správní soud toliko konstatoval, že předmětný obchvat zcela jistě směřuje k vytváření předpokladů pro zkvalitnění dopravy, pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před hlukem a emisemi atp. Takové tvrzení však ještě samo o sobě neznamená, že na stavbě obchvatu Třebíče tak, jak byla osobou zúčastněnou na řízení I. krajskému úřadu v žádosti o výjimkou předložena, je dán veřejný zájem. Už vůbec pak nelze na základě toho konkrétní veřejný zájem alespoň rámcově kvantifikovat, aby byl poměřitelný se zájmem na ochraně přírody. Naopak Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 306/2020-45 neopomněl podotknout, že „*[c]ílem zásad je stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití. Právní úprava přitom počítá s tím, že na zásady územního rozvoje budou navazovat další fáze (řízení), ve kterých dojde ke zpřesnění uvedených*

požadavků. V těchto fázích přitom bude možno zkoumat i dopad na jednotlivé dotčené nemovitosti či statky. Trasa obchvatu přitom bude zpřesňována v navazujících řízeních“.

28. Veřejný zájem na realizaci předmětného záměru tudíž nemůže založit jeho soulad s územním plánem města Třebíč a Zásadami územního rozvoje Kraje Vysočina. Skutečnost, že záměr je v zásadách územního rozvoje zařazen mezi veřejně prospěšné stavby, sice může být významnou indicií, ovšem ta sama o sobě nestačí. Žalovaný je povinen opatřit spis konkrétními podklady prokazujícími, z jakého důvodu byl záměr do této kategorie zařazen, tj. co přesně je oním veřejným prospěchem. Žalovaný však nic takového neučinil. Jeho názor, že veřejný zájem na realizaci záměru je možné dovozovat z těchto koncepčních dokumentů ve spojení s „logikou věci“ a znalostí z úřední činnosti, nemůže soud věcně přezkoumat.
29. Krajský soud proto uzavírá, že existenci veřejného zájmu žádný z podkladů obsažených ve správním spise přímo nedokládá a správní orgány jej ani dostatečně neodůvodňují. Napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí jsou tudíž také ohledně tohoto závěru nepřezkoumatelná.
30. S ohledem na nepřezkoumatelnost závěru týkajícího se existence veřejného zájmu nemohl soud přezkoumat ani naplnění druhé ze zákonných podmínek pro udělení výjimky. Při nedostatečné konkretizaci veřejného zájmu není možné posoudit, zda tento veřejný zájem převáží nad zájmem na ochraně přírody.
31. Krajský soud hodnotí jako nedostatečné také odůvodnění splnění třetí zákonné podmínky, a to neexistence jiného uspokojivého řešení. Je sice pravdou, že v řízení dle § 56 ZOPK již zpravidla není prostor pro zkoumání jiných variant záměru, neboť námitky ve vztahu k výsledkům procesu SEA lze uplatňovat v průběhu územního plánování případně v návrhu na zrušení příslušné územně plánovací dokumentace; námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA pak mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38). Toto pravidlo však neplatí zcela obecně. V rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, Nejvyšší správní soud dovedl, že 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, nezbývá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Krajský soud je toho názoru, že tato výjimka z pravidla platí také v případě, že vůbec nedošlo k posouzení vlivu záměru na životní prostředí, a nemohlo tudíž dojít k faktickému vyloučení existence jiného uspokojivého řešení v jiném řízení. V takovém případě je nutno toto posouzení provést v řízení o výjimce, neboť se jedná o zákonnou podmínku pro vydání výjimky.
32. Předmětný záměr obchvatu Třebíče nebyl posuzován ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Bylo tak na krajském úřadu, aby neexistenci jiného uspokojivého řešení posoudil. Soud připomíná, že za možnou variantu se dá vždy pokládat tzv. nulová varianta, tedy nere realizování záměru. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 26 uvedl, že „[p]onechání stávající trasy by sice z hlediska ochrany přírody a krajiny znamenalo menší zásah, nevyřešila by se však dopravní situace ve městě. K tomuto zhodnocení není třeba činit další dokazování, neboť vyplývá z logiky věci“. Uvedené však dle názoru soudu nelze považovat za dostatečné vypořádání se s nulovou variantou. Nulovou variantu by bylo možné považovat za vyloučenou například v případě, že by z podkladů vyplýval onen veřejný zájem na realizaci záměru (tj. zejména bylo-li by skutečně prokázáno, že záměr přinese znatelné a konkrétní, alespoň rámcově kvantifikované, benefity pro zdraví obyvatel). Jelikož však takové podklady ve správním spise obsaženy nejsou, jsou v důsledku tohoto pochybení nepřezkoumatelné závěry týkající všech tří výše uvedených zákonných podmínek pro vydání výjimky.

III.C Vymezení způsobu kontrol

33. Žalobce dále namítá, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody a krajiny provádět.
34. Jak již uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203, na základě odkazu v § 56 odst. 7 ZOPK se na obsah rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů uplatní obdobně § 5b odst. 3 ZOPK. Tento odstavec stanovuje formální požadavky na rozhodnutí o výjimce. Mimo jiné obsahuje také písm. d), dle kterého musí rozhodnutí o výjimce obsahovat způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět. S ohledem na to, že se § 5b odst. 3 ZOPK má aplikovat v případě rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů „obdobně“ (tj. v plném rozsahu – viz čl. 41 Legislativních pravidel vlády; usnesení vlády ze dne 19. 3. 1998 č. 188 ve znění pozdějších změn), je třeba jej aplikovat v případě každého zvláště chráněného druhu.
35. Soud neshledal důvod pro to, aby se od svých dříve vyslovených závěrů v nyní projednávané věci odchýlil. Setrvává proto na závěru, že rozhodnutí o výjimce má obsahovat způsob kontrol, což prvostupňové rozhodnutí nespĺňuje. Jedná se přitom o vadu výroku prvostupňového rozhodnutí, ke které by měl žalovaný přihlížet z úřední povinnosti. Jelikož žalovaný tento nedostatek prvostupňového rozhodnutí nenapravitel, zatížil napadené rozhodnutí v této části nezákonností. Nad rámec výše uvedeného soud poznamenává, že stanovení způsobu kontrol je jistě možné i v takové fázi, kdy ještě není zřejmý zhotovitel záměru, ani přesný harmonogram prováděných prací. Účelem stanovení způsobu kontrol není přesně na den stanovit konkrétní kontrolní činnost, ale transparentně vymezit kdy (např. po provedení jakých prací, po provedení jakého zásahu nebo po zkušebním zprovoznění) mají proběhnout kontroly ze strany orgánu ochrany přírody a alespoň rámcově jaké, aby mohly ostatní správní orgány, veřejnost či účastníci řízení žádat výsledky těchto kontrol za účelem realizace svých oprávnění.

IV. Shrnutí a náklady řízení

36. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož se zrušující důvody vztahují i k prvostupňovému rozhodnutí (v části vztahující se ke splnění podmínek dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK a vymezení způsobu kontrol), přistoupil soud také k jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgány by měly předně opatřit do spisu podklady, z nichž plyne splnění zákonných podmínek dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Existenci veřejného zájmu přitom nemohou dovozovat pouze ze skutečnosti, že záměr je obsažen v územním plánu a v zásadách územního rozvoje. Pokud opětovně shledají splnění těchto zákonných podmínek, musí se řádným způsobem vypořádat s návrhy žalobce na změnu, resp. rozšíření původních podmínek rozhodnutí o výjimce a doplnit vymezení způsobu kontrol ve smyslu § 5b odst. 3 ZOPK.
37. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupkyně žalobce. Odměna zástupkyně činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za dva úkony právní služby (příprava a převzetí věci a sepsí žaloby) 2 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 2 x 300 Kč. Jelikož zástupkyně není plátkyní daně z přidané hodnoty, odměna a náhrada hotových výdajů se nezvyšuje o částku odpovídající této dani. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 9 800 Kč.

38. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. srpna 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu