



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencle, MA ve věci

žalobce: **Egeria, z. s.**, IČ: 22892133
sídlem Obchodní 1324, 765 02 Otrokovice

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

za účasti
osob zúčastněných na řízení:

- 1. Ředitelství silnic a dálnic ČR**
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4
- 2. Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
- 3. Město Fryšták**
sídlem nám. Míru 43, 763 16 Fryšták

o žalobě proti rozhodnutí ze dne 29.12.2016, č.j. 56610/570/16, 1539/ENV/16

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a průběh správního řízení

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 16. 3. 2017 brojí žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 12. 2016, č. j. 56610/570/16, 1539/ENV/16 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 24. 5. 2016, č. j. KUZL 63861/2015, sp. zn. KUSP 63861/2015 ŽPZE-ID ve znění opravného rozhodnutí ze dne 1. 6. 2016, č. j. KUZL 38628/2016 (dále jen „rozhodnutí o výjimce“ nebo „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), jímž byla povolena výjimka dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje křečka polního v území dotčeném připravovanou výstavbou rychlostní komunikace D49, stavbou „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín – Fryšták v km 0,000 – 18,000“ (dále jen „záměr“ nebo „stavba 4901“).
2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla povolena investoru stavby – Ředitelství silnic a dálnic České republiky (dále jen „žadatel“ nebo „stavebník“) výjimka ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, zařazených v kategorii ohrožených druhů, pro účely stavby.
3. Touto výjimkou bylo povoleno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje neurčeného počtu jedinců druhu křeček polní (*Cricetus cricetus*), spočívající v jejich rušení, chytání, sbírání, přemísťování, držení a dopravování.
4. Výjimka byla povolena za stanovených podmínek, rozpracovaných do bodů 1-13 uvedených v napadeném rozhodnutí. Z důvodu obsáhlosti na tyto body v napadeném rozhodnutí soud odkazuje.
5. Žadatel podal dne 15. 10. 2015 u správního orgánu prvního stupně žádost o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních podmínek ochrany stanovených v § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny pro zvláště chráněné živočichy, zařazené v kategorii ohrožených druhů. Správní orgán prvního stupně se ztotožnil s důvody, pro které žadatel považoval stavbu 4901 za stavbu, u níž převažuje veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody a výjimku vydal.
6. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal, z velké části s totožnými odvolacími námitkami, které byly použity v rámci podané žaloby. Odvolání bylo vypořádáno napadeným rozhodnutím. Žalovaný, jakožto odvolací orgán se vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami žalobce a uzavřel, že odvolatel napadal spíše vypořádání jednotlivých námitek, než-li věcnou a právní podstatu samotného rozhodnutí. Žalovaný neshledal procesní ani věcná pochybení správního orgánu prvního stupně, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí či zkrácení práv účastníků. Z tohoto důvodu potvrdil rozhodnutí o udělení výjimky.

II. Obsah žaloby

7. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozsáhlou žalobu, ze které byly soudem zjištěny níže uvedené žalobní námitky.

Absence závazných stanovisek EIA. Závislost stanoviska EIA na řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

8. I. Vztah stanoviska EIA a řízení o výjimce - žalobce především tvrdí, že záměr bude třeba znovu posoudit z hlediska vlivu na životní prostředí, jelikož v průběhu času došlo ke změnám záměru i změně znalostí o dotčeném území (obojí s vlivem na životní prostředí). Povolení výjimky by mařilo smysl předpokládaného posouzení. Napadené rozhodnutí je v rozporu s § 2 odst. 4

zákona č. 500/2004, správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jelikož není v souladu s veřejným zájmem realizovat záměr před posouzením vlivů na životní prostředí, vydáním stanoviska EIA.

9. Žalobce nesouhlasí s názorem správních orgánů, že povolením výjimky není automaticky povoleno i provedení záměru. Předmětná výjimka povoluje stavebníkovi rušit, chytat, držet a přemísťovat křečky polní za účelem realizace dálnice, a to bez pravomocného stavebního povolení. Chytání držení a přemísťování křečků za účelem výstavby dálnice je provedením záměru, byť jen jeho dílčí částí. Výjimka splňuje definiční znaky navazujícího řízení, dle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 31. 10. 2017 (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), neboť povoluje provedení posuzovaného záměru.
10. Dále žalobce namítá, že bez pravomocného rozhodnutí o udělení výjimky nelze záměr uskutečnit, přičemž povolení výjimky není nárokové, proto rozhodnutí o povolení výjimky tvoří zákonnou a nepřekročitelnou překážku pro povolení stavby.
11. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že v řízení o výjimce není potřeba vyčkat výsledků posuzování vlivů EIA, jelikož není žádoucí, aby byly výjimky povolovány dříve a případně v rozporu se stanoviskem EIA.
12. Dále žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že mezi procesem EIA řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není žádná souvislost. Tato řízení se částečně překrývají. Proces EIA by měl rozhodování o výjimce předcházet. Řízení o výjimce by mělo vyčkat a respektovat výstupy posuzování EIA. K tomu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 – 38 nebo ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83, z nichž dle jeho názoru vyplývá, že stanovisko EIA je obligatorním podkladem pro veškerá na ně navazující rozhodnutí o povolení záměru. Z těchto důvodů se měl žalovaný zabývat i stanoviskem EIA z roku 2001. Pokud by nebyl dán vztah mezi posouzením EIA a řízením o výjimce, nebylo by možné vady stanoviska EIA, dopadající na předmět řízení o výjimce, účinně napadnout.
13. Ve vyjádření ze dne 24. 3. 2016 namítal žalobce také vady stanoviska EIA, neboť dle jeho názoru nebyl záměr z podstatné části posouzen, jelikož nebyla posuzována otázka zajištění potřebného množství násypové zeminy.
14. II. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí - žalovaný dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť má za to, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jeho námitkou, v rámci které napadal postup, kdy správní orgány nevyčkaly vydání stanoviska EIA před povolením výjimky, čímž se dopustily porušení § 17 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“). Správní orgány také postupovaly v rozporu s § 8 odst. 1 správního řádu, neboť nedbaly vzájemného souladu všech postupů, neboť před rozhodnutím o výjimce mělo být dokončeno nové posouzení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí a výsledky měly být podkladem při rozhodování o výjimce.
15. III. Neumožnění vyjádřit se k novému závaznému stanovisku EIA - v téže části žaloby brojí žalobce proti postupu žalovaného, který žalobci neumožnil vyjádřit se k novému závaznému stanovisku EIA, které bylo vydáno dne 22. 11. 2016, že v průběhu odvolacího řízení, a žádat přezkum jeho zákonnosti v rámci podaného odvolání. Žalovaný ani žalobce neupozornil na skutečnost, že nové stanovisko EIA považuje za podklad rozhodnutí výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tímto postupem žalovaný porušil § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu, neboť byl žalobce zkrácen na svém právu seznámit se s novým pokladem rozhodnutí a vyjádřit se k němu. Pokud bylo stanovisko EIA ze dne 22. 11. 2016 podkladem pro

rozhodování o výjimce, náleželo žalobci právo brojit proti němu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, tzn. žádat o jeho přezkum v rámci podaného odvolání.

16. IV. Protiústavnost zákona č. 256/2016 Sb. - žalobce považuje zákon č. 256/2016 Sb., kterým byl změněn zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí za protiústavní, jelikož se jedná o účelový speciální zákon vztahující se na předem vybrané konkrétní záměry, které jsou taxativně vyjmenovány v důvodové zprávě k tomuto zákonu a příloze č. 1 nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

Umístění násypové zeminy

17. V další části žaloby se žalobce zabývá podmínkou č. 14 stanoviska EIA, která ukládá nutnost zajištění potřebného množství násypové zeminy. V rámci odvolacího řízení žalobce namítal, že žadatel jednal v rozporu s touto podmínkou. Neproběhlo zjišťovací řízení, které by se zabývalo opatřením potřebného množství násypové zeminy. Násypová zemina musí být dle názoru žalobce na určitých pozemcích ukládána a přepravována a nepochybně se tak bude dít na úkor biotopu křečka polního. Míra negativního vlivu se bude odvíjet právě od množství násypové zeminy.
18. Žalobce dále namítá, že žalovaný se nijak nevyjádřil k věcné podstatě žalobcem napadené úvahy správního orgánu prvního stupně, zda pro účely vydání výjimky z ochranných podmínek křečka polního je, či není relevantní, jaké množství násypové zeminy bude pro realizaci stavby a terénních úprav investor potřebovat.
19. Žalobce považuje za nesrozumitelnou úvahu žalovaného: „*Ani v době právní úpravy, kdy výstup orgánu EIA byl pouze stanoviskem, nebyl jeho obsah závažným. Navíc zde šlo o podmínku pouhé procedury, bez vlivu na předmět řízení ve vztahu k ochraně křečků. Ministerstvo se ztotožňuje s názorem KÚZL.*“ Žalobce namítá, že není seznatelné, o jaké době žalovaný hovoří.
20. Žalobce ve svém odvolání uvedl, že: „*...násypová zemina musí být na určitých pozemcích ukládána a přepravována. Nepochybně se tak bude dít v polní krajině a tedy na úkor biotopu křečka polního. Míra negativního zásahu se bude odvíjet také od množství násypové zeminy, protože čím více jí bude potřeba, tím větší bude zábor pozemků (ničení biotopů) a také množství vyvolané dopravy (rušení zvířat). Množství násypové zeminy, ale také její dopravu a ukládání bude řešit projekt organizace výstavby, který má být předmětem posouzení, jehož je třeba vyčkat ze stejných důvodů, které odvolatel uvedl v bodu 1.*“ Podle názoru žalobce byla podstata jeho námítky zřejmá, neboť v ní namítal, že budování deponií zasahuje do ochranných podmínek křečka polního, a to jednak zábořem biotopu a dále také jejich rušením. Žalovaný pouze předstírá nepochopení této odvolací námítky.
21. Napadené rozhodnutí podle zjištění žalobce neobsahuje žádnou podmínku zakazující umístění deponií do biotopu křečka polního, i když žalovaný dovodil, že deponie násypové zeminy nemají být do míst výskytu křečka polního ukládány. Pokud se výjimka vztahuje na území dotčené připravovanou dálnicí, potom dopadá také na budování deponií násypové zeminy pro tuto dálnici.

Nejasnost vymezení dotčeného území

22. Ze žádosti žadatele o vydání předmětné výjimky není patrné, jakých konkrétních lokalit a konkrétních pozemků se má výjimka týkat a není jasné, kde a jak je vymezen dočasný a trvalý zábor stavby. Mapový zákres ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby se zákresem ploch deponií v měřítku 1:20000 je nedostatečně podrobný, je pouze orientačním schématem. Napadené rozhodnutí umožní ničení jakýchkoliv biotopů křečka polního.
23. Žalobce nesouhlasí s výkladem žalovaného, který uvedl, že biotopem křečka může být celé území krajiny, které má v podstatě shodné fyzikální podmínky. Žadatel musí přesně vědět, na jakých pozemcích se bude dálnice povolovat, neboť řízení o výjimce v posuzované věci probíhalo

současně se stavebním řízením. Dle § 3 správního řádu měl být škodlivý zásah přesně prostorově definován. Žalovaný tak nedbal vzájemného souladu všech postupů a porušil § 8 odst. 1 správního řádu.

24. Napadené rozhodnutí je k ochraně přírody nešetrné, protože povoluje výjimku, která je prostorově nejednoznačná, nekontrolovatelná a nevymahatelná. Pokud žalovaný vychází z předpokladu, že stavba je umístěna územním rozhodnutím, mělo se rozhodnutí o výjimce vztahovat na pozemky, kde je stavba umístěna. Za daného stavu však může stavebník ničit jakýkoliv biotop křečka polního na území celé České republiky, neboť stačí, aby svou činnost prohlásil za stavbu související s výstavbou stavby 4901.
25. Žalobce namítá, že není zřejmé o jaký důkaz ve spisu je úvaha žalovaného, že dotčení trasou a stavenišťem je pro udržení populací křečka nevýznamné, konkrétně opřena.
26. V úvahách o vymezení zasaženého území byl zcela opomenut fakt, že odtěžená ornice se bude převážet k uložení na jiné pozemky v širokém okolí, kde se má pomocí buldozeru rozprostírat a na těchto lokalitách také dojde k zásahu do ochrany křečka polního. Bude se jednat o stejně rozsáhlé území, jako je zábor stavby.

Nezákonné jednání žadatele a jeho vliv na vydání rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

27. Žalobce již v rámci svého vyjádření ze dne 14. 1. 2016 namítal porušování zákona ze strany žadatele, který prováděl zemní a stavební práce bez příslušných povolení. Správní orgán prvního stupně žalobcovy námitky zamítl s tím, že činnost žadatele prověřovala Česká inspekce životního prostředí.
28. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že porušování zákona ze strany žadatele je v řízení o výjimce irrelevantní. Správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný porušili svým postupem § 50 odst. 3 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.
29. Žalobce dále namítá, že vypořádání obsahem shodné odvolací námitky je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný konkrétně neuvedl jiné právní nástroje, které mohou být proti systematickému porušování zákona použity a jak v daném případě postupovat, aby byly účinné.
30. Jelikož jsou snahy o zamezení porušování zákona dlouhodobě neúčinné, měl správní orgán přistoupit k silnějšímu nástroji, kterým je právě nepovolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Absence snahy zachovat biotopy ve stávající podobě

31. Žalovaný nevyvinul dostatečné úsilí pro to, aby zajistil, aby podoba příkopů a travnatých okrajů silnic odpovídala co nejvíce jejich současnému stavu. Žalovaný dovodil, že je velmi nepravděpodobné, že i uměle vytvořená část krajiny se stane biotopem křečka. K tomu žalobce namítá, že toto tvrzení v rozporu s rozhodnutím o výjimce, ze které vyplývá, že náspy nejsou vhodným prostředím pro křečky. Žalovaný nezjistil stav věci, o němž by nebylo důvodných pochybností. Postupoval v rozporu s § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu.
32. Napadené rozhodnutí je zatíženo vadou a je v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu. Žalovaný zneužil správního uvážení, neboť v napadeném rozhodnutí uvedl, že krajskému úřadu nepřísluší popírat kompetence křečků při výběru biotopu, ani fabulovat důvody pro vyloučení biotopů ze zákonné ochrany.
33. V rámci téže žalobní námitky žalobce namítá, že důležitým biotopem křečků jsou příkopy a travnaté okraje a žalovaný by měl ze své úřední činnosti znát podklad předešlého řízení o výjimce, kde svým rozhodnutím ze dne 2. 3. 2015, č. j. 11738/ENV/15, 260/570/15 odvolací

řízení pro tutéž stavbu i shodného živočicha zastavil. Tímto podkladem byl „Průzkum lokalit s výskytem křečka polního (*Cricetus cricetus*) v lokalitě Třebětice a Alexovice“, červenec – září 2014, Ekoteam Hradec Králové. Z tohoto podkladu vyplývá, že ve většině případů jsou nory umístěny podél stávajících silnic a cest, tedy na travnatých mezích a příkopech. Z tohoto vyvozuje žalobce potřebnost zachování travnatých okrajů cest a příkopů, neboť se jedná o preferovaný biotop křečka.

Nesplnitelnost podmínky, nekontrolovatelnost rozhodnutí o udělení výjimky

34. Žalobce ve vyjádření ze dne 14. 1. 2016 namítal nereálnost žádosti. Dle žádosti má být realizace výjimky započata v roce 2015, což však není z logického hlediska možné. Dle žádosti má být na náhradních pozemcích po dobu 5 let od zahájení výstavby pěstována vojtěška, tuto podmínku však žadatel nemůže zajistit, neboť zde nehospodář a podobně zde nehospodář ani majitelé těchto pozemků a reálně staví již od roku 2009.
35. Žalobce má dále za to, že se žalovaný řádně nevypořádal s námitkou, že žadatel nemůže pěstování vojtěšky zaručit, neboť na předmětných pozemcích nehospodář ani majitelé těchto pozemků. Proto považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

Nevhodnost a nešetrnost řešení v podobě vybudování čtyřproudé dálnice nevhodné rozdělení řízení o udělení výjimky podle chráněného druhu živočichů

36. Čtyřproudou dálnici považuje žalobce za nadbytečnou. V řízení o výjimce by měl být vyhodnocen zájem na ochraně přírody (zda je nutná takto rozsáhlá pozemní komunikace), a to nejen křečka polního, ale i dalších zvláště chráněných druhů organismů, které v dotčeném území žijí. V průběhu odvolacího řízení podal žadatel další žádost o povolení výjimky ke stejnému záměru, tentokrát pro 17 zvláště chráněných druhů živočichů, přičemž podkladem je biologický průzkum z prosince 2015. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 28. 11. 2016, č. j. KUZL 46784/2016 i tuto další výjimku povolil, ale rozhodnutí nenabýlo moci, neboť žalobce se odvolal. Žalobce je toho názoru, že rozhodování o výjimkách by se neměla dělit do více samostatných řízení, jelikož zájem ochrany přírody pak nemůže být správně posouzen.

Nesprávné zjištění úplného rozsahu záměru žadatele

37. Žalobce opakuje, že mapový zákres ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby se zákresem ploch deponií v měřítku 1:20000 je nedostatečně podrobný. V mapě nejsou zakresleny skládky a deponie, které již byly povoleny. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že takto podrobná mapa dostačuje a blíže odkázal na územní rozhodnutí.
38. Dále namítá, že skládky, deponie a stavební dvory zasahují do biotopu křečka polního, jednak tím, že se rozšiřují na jeho úkor a dále tím, že vznikají nové. Jde o zábor biotopu, případně jeho znehodnocení a o rušení zvířat na příjezdových trasách, kde nákladní auta rozjezdí a zhutní travnaté okraje stávajících polních cest, které jsou pro křečka důležité. I počet záměrem dotčených živočichů nebyl správně stanoven a bude podstatně větší.
39. Žalovaný tuto námitku zamítl s odůvodněním, že: „Vzhledem k tomu, že výjimka se týká činností, které budou zasahovat do zákazů u křečka, není podstatné, zda jsou zakresleny deponie či nikoli. Rozsah plochy stavby je v rozhodnutí dostatečně vymezen a ostatně je dán územním rozhodnutím. Výrok rozhodnutí odkaz na zakres deponií neobsahuje.“ V tomto rozsahu považuje žalobce napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť územní rozhodnutí nebylo podkladem spisu v řízení o výjimce.

Nezákonné jednání žadatele v souvislosti s odstraňováním vegetace

40. Krajský úřad i žalovaný rezignovali na nezákonné jednání žadatele v souvislosti s odstraňováním vegetace, čímž započal vyhánět živočichy. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že

nezákonná činnost žadatele nemá vliv na řízení o výjimce. Tento přístup je v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu.

41. Žalobce dále namítá, že tato činnost je v rozporu s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí o výjimce ze dne 28. 11. 2013, č. j.: 57905/ENV/13, 1367/570/13, kde je stanovena následující podmínka č. 4 „*Odstranění dřevin a vegetačního krytu, svrchních kulturních vrstev půdy popřípadě i hlouběji uložených zúrodnění schopných vrstev půd včetně ostatních půd v prostoru celé stavby bude realizováno s ohledem na vyskytující se živočišné druhy mimo vegetační období a mimo dobu hnízdění, tj. v období od 15. 9. do 31. 3., přičemž odstranění dřevin je nutné zahájit přednostně a dokončit nejpozději ke 1. 2. kalendářního roku.*“ Citovaná podmínka nedovoluje odstraňovat vegetaci v hnízdním a vegetačním v období tj. od 31. 3. do 15. 9., což žadatel činí. Tato činnost má škodlivý vliv na řadu živočichů (např. ptáky, obojživelníky, plazi, hmyz), ale zejména na křečka polního. Žalobce proto namítá, že žalovaný nezjistil všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a rezignoval na jeho ochranu.

Tvrzení o nárůstu populace křečků je mylné

42. Žalobce má za to, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav, neboť není jasné, o jaký konkrétní podklad ze spisu se opírá úvaha žalovaného, který tvrdí, že „*výskyt křečka v oblasti v úvalech řeky Moravy a Dyje je stále více potvrzován..., zdá se být zřejmé, že jeho počty vzrůstají...*“. Žalovaný toto své tvrzení nijak věrohodně nedoložil.

Rozloha dotčeného území a počet dotčených jedinců nebyly správně zjištěny

43. Do rozlohy dotčeného území, které se odhaduje na 60 ha, nebyly započteny deponie, mezideponie, mimoúrovňové křižovatky, přeložky silnic a polních cest. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že nemusí být přesně zjištěn rozsah plochy všech záborů a ani všechny zábory nebudou mít škodlivý vliv na přirozený vývoj křečků. S tímto názorem žalobce nesouhlasí a uvádí, že provedený odhad záboru je výrazně podhodnocený, jelikož opomíjí dvě mimoúrovňové křižovatky, deponie, úložiště, skládky apod. Do dotčeného území je nutno vedle záboru započítat i lokality mimo zábor, kam má být ornice ukládána a rozprostírána. Žalobce odhaduje, že bude ovlivněno území o velikosti přibližně 226 ha, nikoliv pouze 60 ha.
44. K tomu žalobce namítá, že větší bude i počet záměrem dotčených živočichů, a to právě v souvislosti s dotčením větší rozlohy území. Výpočet žalobce zakládá na hustotě jedinců na hektar.

Rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s rozhodnutím žalovaného o výjimce ze dne 28. 11. 2013, č. j. 57905/ENV/13, 1367/570/13

45. Podmínka č. 1 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ukládá provést odstranění vegetace vláčením, případně udržovat velmi nízkou travní vegetaci opakovaným sečením, s tím, že zahájení realizace těchto opatření je nejvhodnější provést během měsíců března a dubna. Tato podmínka však koliduje s podmínkou č. 4 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o výjimce ze dne 28. 11. 2013, č. j. 57905/ENV/13, 1367/570/13.

III. Vyjádření žalovaného

46. Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě ze dne 2. 5. 2017 podrobně vyjadřuje k jednotlivým žalobním bodům. Trvá na tom, že rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Rozhodnutí o výjimce neznámá překážku pro podání nové žádosti v souvislosti s jiným řešením stavby či v případě nesouladu stanovených podmínek s jinými podmínkami. K tématu násypové zeminy žalovaný zdůrazňuje, že sice nelze zcela vyloučit přítomnost křečka polního v průběhu provádění stavby v místě umístování deponií násypových zemín, nicméně jsou stanovena taková opatření, která eliminují narušení jedinců v místech

stavební činnosti. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že dotčené území není dostatečně jasně vymezeno. Stavební povolení je vázáno plochou vymezenou územním rozhodnutím.

47. K možnému zániku biotopů uvádí, že § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny neobsahuje zákaz zasahovat do biotopu. Rozhodnutí o výjimce je nutné až ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů tím, že bude zasaženo do místního prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro daný druh. Teprve škodlivý vliv na jedince či populaci zvláště chráněného druhu, je podmíněn výjimkou. Zmenšení biotopu křečka samo o sobě nemusí mít na přirozený vývoj jedinců či populaci škodlivý vliv.
48. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že byl opomenut fakt, že odtěžená ornice se bude převážet k uložení na jiné pozemky a na těchto lokalitách dojde k zásahu do ochrany křečka polního. Správní orgán v řízení o povolení výjimky není povinen zkoumat, jak bude naloženo se skrytou zemínou, je vázán žádostí. Pokud by mělo být zasaženo do zákazů u některého zvláště chráněného druhu v území nepokrytého dosavadní výjimkou, bylo by k realizaci potřeba povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.
49. K namítanému porušování povinnosti ze strany žadatele, žalovaný trvá na tom, že eventuální porušování zákona není předmětem řízení o povolení výjimky, nemůže být přítěžující okolností, která by odůvodňovala nepovolení výjimky.
50. Žalovaný trvá i na svém vypořádání, že není zcela zřejmé, za jakých podmínek křečci osidlují náspy. Nesouhlasí s názorem žalobce, že je velmi nepravděpodobné, že by křeček polní osídlil násep. K tomu žalovaný odkazuje na odborné stanovisko HBH projekt spol. s r.o., které předložil žadatel.
51. Žalovaný zdůrazňuje, že, stavební povolení k tomuto záměru dosud vydáno nebylo (pokud v minulosti bylo, bylo zrušeno). Podmínku pěstování vojtěšky po dobu pěti let před zahájením stavby na lokalitách sloužících k vypouštění křečka polního nepovažuje za nesplnitelnou.
52. Území, na kterém se může stavět je území vymezené územním rozhodnutím, které je pravomocné a platné, nikoli zákresem deponií v podkladové mapě. Z hlediska řízení o povolení výjimky je nerozhodné, zda některé deponie byly ve vyžádaném výkresu zaznamenány či nikoli. Rozhodnutí o výjimce se vztahuje pouze na činnosti budoucí. Pokud by však byly deponie umístěny a překročily by bez výjimky zákonné zákazy, jde o porušení zákona, avšak bez vlivu na řízení o povolení výjimky.
53. Žalovaný i nadále trvá na tom, že porušování zákona ze strany investora nemá žádný vliv na řízení o povolení výjimky. Pokud je podmínka odstraňováním vegetace v rozporu s dřívějším rozhodnutím Ministerstva životního prostředí z roku 2013 v jiném řízení o povolení výjimky, není tato skutečnost důvodem nezákonnosti těchto rozhodnutí.
54. Z hlediska rozšíření křečka není samo o sobě důležité a průkazné, zda se v určitém místě křeček vyskytoval a v určité době již nevyskytuje. Žalovaný ověřil výskyt křečků v internetových zdrojích vč. odborného podkladu žadatele (odborné stanovisko společnosti HBH Projekt spol. s r.o. „Rychlostní silnice R49, stavba R4901 Hulín – Fryšták. Analýza výskytu křečka polního v území dotčeného stavbou“ z měsíce září 2015 (dále jen „Analýza výskytu křečka polního“).
55. Přesný počet jedinců křečka polního je možné stavit pouze v hrubém odhadu. Pokud došel zpracovatel na počet dotčených (nikoli usmrcených) jedinců 240 (0,5 % populace), a žadatel po své konstrukci dotčeného území počet 920 (2%), při stejně hrubě určeném počtu populace 44 000, pořád nejde o významné číslo, svědčící, že by bylo ohroženo udržení příznivého stavu populace křečků výstavbou dané komunikace.
56. Závěrem svého vyjádření žalovaný uvádí, že společné posuzování přírodních poměrů v řízení o výjimce není zákonem požadováno. Povolení výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů,

pokud se týká více druhů, je ve skutečnosti řízení o více případech společně projednávaných, a to z hlediska splnění podmínek u každého z těchto druhů.

57. Žalovaný ze všech shora uvedených důvodů navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

58. Osoba zúčastněná na řízení I. s napadeným rozhodnutím souhlasí, připojuje se k návrhu žalovaného žalobu zamítnout a podrobně se vyjadřuje k jednotlivým žalobním námitkám. Prvně zdůrazňuje, že stavba 4901 je stavbou, pro kterou bylo vydáno stanovisko EIA a v roce 2004 i územní rozhodnutí a pro část stavebních objektů i stavební povolení v letech 2008 až 2013. Stavba je v současnosti zařazena mezi prioritní dopravní záměry, její veřejná prospěšnost je zakotvena přímo v zákoně č. 13/1997, o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Výskyt křečka polního byl původně posouzen jako hojný a realizace stavby na jeho počet nemající ničivý vliv. Dle nejnovějších průzkumů dle kontroly ekodozoru bylo zjištěno, že se křeček polní na stavbě nevyskytuje.
59. Dále uvádí, že výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny sama o sobě nepovoluje provedení záměru. Zasáhnout lze toliko vnější činností, nikoliv samotným povolením této činnosti. Řízení o povolení výjimky a stanovisko EIA jsou na sobě zcela nezávislé. Dále osoba zúčastněná připomíná, že stanovisko EIA je třeba vydat pouze pro povolení umístění nebo provedení záměru.
60. Žalobce předjímá pouze na základě své domněnky umístění deponií mimo staveniště vymezené územním rozhodnutím a dané trvalým a dočasným záborem stavby. Mapový zákres v měřítku 1:20000 je zcela dostačující. Jednotlivá specifika a detaily jsou následně zachyceny v celoročním biologickém průzkumu. Stavba bude realizována v souladu s platným územním plánem.
61. V místech, kde se nachází ornice, se křeček polní nevyskytuje, neboť se ornice rozprostírá, a proto křečkovi neposkytuje dostatečné krytí. K tomuto tvrzení doložila zúčastněná osoba příslušné dokumenty.
62. Žalobce k nezákonnému jednání žadatele ničeho blíže neuvádí. V rámci řízení o výjimce byl doložen aktuální průzkum a biologické hodnocení a nikterak neodůvodňoval vydání negativního rozhodnutí o podané žádosti.
63. Námitka týkající se potřeby dálnice zcela přesahuje předmět rozhodování o výjimce. Potřeba dálnice není předmětem řízení.
64. Osoby zúčastněné na řízení II.) a III.) se věcně nevyjádřily.

V. Posouzení věci krajským soudem

65. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a na základě § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s. poté, kdy účastníci řízení s tímto postupem vyslovili souhlas, resp. v zákonné lhůtě nevyjádřili svůj nesouhlas.
66. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Žadatel podal dne 15. 10. 2015 u správního orgánu prvního stupně žádost o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro účely přípravy a realizace stavby 4901.
67. Účelem stavby rychlostní silnice R49 je vybudování kapacitní komunikace, která umožní převést vysoké intenzity silniční dopravy z komunikací vedených zástavbou Zlína, Otrokovice, Holesova i Hulína a všech dalších obcí na stávající trase silnic I/49, I/55, II/490 a II 432 v okresech

Kroměříž a Zlín na nově navrhovanou kapacitní komunikaci R49. Tím má dojít ke zvýšení bezpečnosti a komfortu dopravy s příznivým vlivem na životní prostředí a veřejné zdraví a k významnému snížení emisí do ovzduší a snížení vlivů hluku. Dalším důvodem pro vybudování rychlostní silnice R49 je spojení hlavních průmyslových oblastí Praha-Brno-Ostrava a tím i zajištění dalšího rozvoje České republiky.

68. Žadatel žádal o výjimku u zvláště chráněného druhu křečka polního (*Cricetus cricetus*) dle § 56 odst. 2 písm. c) a d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Žadatel uvedl, že v posledních letech dochází k nárůstu populace křečka polního a realizací záměru nedojde k zásahu, který by vedl k trvalé likvidaci populace tohoto druhu nebo k významnému narušení jeho dynamiky. Dle tvrzení žadatele neexistuje jiné uspokojivé řešení s tím, že konečná trasa je nejvhodnější z hlediska vlivů na životní prostředí (výsledek procesu EIA), je vydáno územní rozhodnutí a pozemky jsou vykoupěny. Návrh ochranných opatření výrazně zvyšuje přijatelnost předmětného řešení. K odchytu a transferu křečků polních dojde pouze v případě, kdy přijatá opatření nebudou dostatečně účinná.
69. Přílohou žádosti žadatel doložil odborné stanovisko společnosti HBH Projekt spol. s r.o. „Rychlostní silnice R49, stavba R4901 Hulín – Fryšták. Analýza výskytu křečka polního v území dotčeného stavbou“ z měsíce září 2015. A odborné stanovisko k dokumentaci, která má být podkladem k žádosti o výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky ze dne 14. 5. 2015. Následně žadatel doložil Situační mapu v měřítku 1:20000 se zákresem mezideponií a deponií zemin, odborné vyjádření k předpokladu možného osídlení dálničních náspů křečkem polním a stanovisko EIA ze dne 6. 12. 2001. Dne 22. 11. 2016 v důsledku přijetí zákona č. 39/2015 Sb., kterým byl změněn zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, podal žadatel dne 19. 8. 2015 žádost o ověřovací stanovisko EIA. Stavba 4901 byla nařízením vlády č. 283/2016 Sb., zařazena mezi prioritní dopravní záměry. Z tohoto důvodu bylo pro tuto stavbu dne 22. 11. 2016 vydáno „Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru „D49 Hulín – Fryšták“ na životní prostředí.
70. Správní orgán prvního stupně se ztotožnil s důvody, pro které žadatel považuje stavbu 4901 za stavbu, u níž převažuje veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody rozhodnutím ze dne 24. 5. 2016, č. j. KUZL 63861/2015 výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povolil.
71. V dané věci soud nejprve posoudil aktivní žalobní legitimaci žalobce a poté se postupně vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami.

V. A – Aktivní žalobní legitimace žalobce

72. Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. zakotvuje aktivní žalobní legitimaci procesní („žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“). Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. upravuje aktivní žalobní legitimaci hmotnou („kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“). Z podané žaloby je patrné, že žalobce se domáhá jak procesní, tak také hmotné aktivní žalobní legitimace v tomto řízení.
73. Zdejší soud zcela souhlasí s názorem žalobce, že je dána jeho aktivní žalobní legitimace procesní ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Mezi stranami je nesporné, že žalobce byl účastníkem předmětného správního řízení o udělení výjimky a ve své žalobě výslovně tvrdí, že byl postupem žalovaného dotčen na svých procesních právech takovým způsobem, že toto porušení procesních předpisů mohlo způsobit nezákonnost napadaného i prvostupňového rozhodnutí. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251, podle něhož „ke žalování

aktivní žalobní legitimace musí občanské sdružení ve smyslu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízení před soudem tvrdit zkrácení na svých procesních právech v předchozím správním řízení. Procesní práva žalobce v sobě přitom zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jeho námitkami i odvolacími důvody řádně vypořádaly.“ soud konstatuje, že byly naplněny všechny zákonem předpokládané skutečnosti pro procesní aktivní žalobní legitimaci žalobce, a tedy zdejší soud se bude meritorně zabývat jednotlivými žalobními body, týkají-li se procesních práv žalobce.

74. V otázce posouzení aktivní žalobní legitimace hmotné s přihlédnutím k obsahu čl. 9 Aarhuské úmluvy zdejší soud odkazuje zejména na rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09 (Lesoochranské zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky) a na množství na něj navazujících rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 3. 3. 2011, č. j. 1 As 7/2011-397), ze kterých vyplývá, že Aarhuská úmluva nemá povahu „self-executing“ smlouvy, tedy smlouvy samo vykonatelné a přímo aplikovatelné. Judikatorně bylo dovozeno, že nevládní organizace založené za účelem ochrany přírody a krajiny musí splnit požadavky vnitrostátních předpisů, aby měly přístup k soudu dle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, a že nelze dovozovat aktivní žalobní legitimaci přímo z této mezinárodní smlouvy (která je i sekundárním pramenem evropského práva).
75. Ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. je nezbytné, aby subjekt domáhající se této aktivní žalobní legitimace byl nositelem veřejného hmotného subjektivního práva. Zdejší soud odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozhodnutí ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80; rozhodnutí ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009-251; rozhodnutí ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118 a další) a také ustálenou judikaturu Ústavního soudu (např. usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97; usnesení ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07), ze kterých vyplývá, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které, na rozdíl od právnických osob, podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.
76. Při posouzení věci je nutno vycházet i z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Ústavní soud se zabýval toliko aktivní žalobní legitimací spolků (občanských sdružení) v návrzích na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s. Ústavní soud nikterak nezpochybil absenci přímého účinku Aarhuské úmluvy, pouze dovedl nutnost výkladu předmětného § 101a s. ř. s. v souladu s Aarhuskou úmluvou, a na základě toho pak dovedl aktivní žalobní legitimaci spolků (občanských sdružení) v těchto procesech, a to nikoliv generálně, ale pouze za splnění určitých podmínek. V řešeném případě se však nejedná o návrh na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy, ale o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.
77. I v posuzované věci (žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) se judikatura Nejvyššího správního soudu nově přiklání k možnosti posouzení dotčení hmotných práv žalobce, a to konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-300, kde Nejvyšší správní soud konstatoval následující:

„V souvislosti s otázkou aktivní legitimace spolku ke vznášení věcněprávních námitek Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, ve kterém soud konstatoval, že „... musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace... Územním plánem mohou tedy ve svéprávní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulované.“ Soud dále uvedl, že navrhovatelem „... může... být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno... Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulované územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti

nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulované územním plánem tento plán (jeho změna) připouští.“

Věcnou správnost uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu následně potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém rovněž konstatoval, že „[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. ...z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní “zavedenost“...“

Nejvyšší správní soud si je vědom, že výše citovaná judikatura se týká oblasti přezkumu opatření obecné povahy, avšak závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil, zda mohl být stěžovatel, který má sídlo v Brně, avšak působí v rámci území celé České republiky, napadeným rozhodnutím zasazen do své hmotněprávní sféry, což je předpokladem pro existenci jeho aktivní věcné legitimace.

Ústavní soud v nálezu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 konstatoval, že „... aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“ Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možná dotčenost na hmotných právech. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě. Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Aarbuské úmluvy je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně.“

78. Zdejší soud má tedy za to, že v případě daného záměru s dopady na území dotčené žalobcovým působením je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní sféře žalobce, který vyvíjí aktivitu v rámci této oblasti, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu žalobce k předmětnému území i dané aktivitě.
79. Žalobce má tedy i aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

V. B. Absence závazných stanovisek ELA. Závislost stanoviska ELA na řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

V. B. I. Vztah stanoviska ELA a řízení o výjimce

80. Úvodem musí zdejší soud konstatovat, že jako mylnou je třeba odmítnout představu, že se odvolací správní orgán (zde žalovaný) musí povinně vypořádat odvolacími námitkami kasuisticky „bod po bodu“ a že vždy opakovaně by se měl námitkami odvolatele zabývat zvlášť. Za podstatné je třeba považovat přezkoumání všech námitek po věcné stránce. Nicméně je odpovědností žalovaného, zda se bude zabývat všemi odvoláními v celém rozsahu, uvede, které námitky jsou nepřipustné a proč, přípustné námitky poté věcně vypořádá. Není proto důvodné spatřovat pochybení žalovaného v tom, že se ke strukturovaným odvolacím námitkám ke každému ze zákonných kritérií nevyjádřil taktéž strukturovaně (srov. zdůvodnění podané Nejvyšším správním soudem v obdobné situaci v rozsudku ze dne 30. 9. 2014 č. j. 6 As 155/2013-34). Jestliže se určité námitky účastníků řízení překrývají, má i soud za to, že se lze

s těmito námitkami vypořádat souhrnně a že tak učinil v dostatečné míře jak prvostupňový správní orgán, tak i správní orgán druhostupňový. Takové vypořádání námitek soud nevyklučuje a nejedná se o jejich paušální odmítnutí.

81. Zásadní otázkou v posuzované věci je, zda řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny představuje řízení navazující. Pojem navazující řízení byl vymezen novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb. Do této doby bylo navazující řízení vykládáno pouze postupně se vyvíjející judikaturou Nejvyššího správního soudu. Do účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. se Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích postupně přiklonil k závěru, že stanovisko EIA je v rozsahu podmínek, které se dotýkají konkrétního řízení, mimo jiné i řízení o výjimce, možno přezkoumat jako podklad prostřednictvím § 75 odst. 2 s. ř. s. Řízení o výjimce bylo považováno za řízení navazující na proces EIA.
82. Novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo s účinností od 1. 4. 2015 do § 3 do té doby účinného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, mimo jiné vloženo písm. g), kterým byl vymezen pojem navazující řízení jako *takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*. Podle důvodové zprávy se za navazující řízení považují ta řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru. Navazujícím řízením je dle důvodové zprávy řízení, v němž se vydává rozhodnutí, pro jehož vydání je nezbytným podkladem závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 149 správního řádu. V důsledku citované novely je výsledkem posouzení záměru v celém procesu EIA závazné stanovisko, nikoliv pouhé stanovisko, jak tomu bylo do té doby.
83. Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb. se k řízení o výjimkách dle zákona o ochraně přírody a krajiny vyjadřuje zcela jednoznačně: „*Recentní soudní judikatura má ovšem tendenci považovat za řízení, která musí být založená na stanovisku EIA, i některá další řízení, která se alespoň parciálním způsobem s předmětem procesu EIA překrývají (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 47/2012 - 38 ohledně povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ze zákona tak nově explicitně vyplývá, že řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru, do rozsahu definice navazující řízení nespadají.*”
84. Následně, přijetím novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, byla taxativně vymezena ta řízení, která jsou považována za navazující. Řízení o výjimce mezi nimi vyjmenováno není (k tomu blíže § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v znění zákona č. 326/2017 Sb., účinném od 1. 11. 2017).
85. Řízení o vydání výjimky bylo v posuzované věci zahájeno dne 15. 10. 2015, kdy byla u příslušného správního orgánu podána žádost o udělení výjimky, tedy v době po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. Proto na toto řízení dopadá novější právní úprava, která jasně definuje navazující řízení a řízení o výjimce za navazující řízení nepovažuje.
86. Námitky žalobce týkající se procesu vydání stanoviska EIA proto ve smyslu podmínky řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou v této věci zcela nepříhodné. Případné vady procesu (i jeho výsledek jako odborného pokladu) posuzování vlivu stavby na životní prostředí (proces EIA) nelze úspěšně namítat v řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, nýbrž mají být namítány v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v územním řízení (jehož podkladem je právě i rozhodnutí o výjimce, o kterém je rozhodováno v dané věci). Zákon o ochraně přírody a krajiny nestanoví, že stanovisko EIA je podmínkou pro udělení výjimky. Udělením výjimky není povolen zásah do zákonem chráněného zájmu, pouze je vyloučen zákonný zákaz předmětného zásahu do přírody. Toto je v souladu i s čl. 9 odst. 2 písm. b) Aarhuské úmluvy (vyhlášené pod č. 121/2004 Sb. m. s.), čl. 10 směrnice č. 85/337/EHS, které odkazují na vnitrostátní právo a čl. 1 odst. 2 směrnice č. 85/337/EHS ohledně definice povolení (k tomu blíže rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55 neboť postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob.

87. K povaze rozhodnutí o povolení výjimky se několikrát vyjadřoval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006, rozsudek ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012-38). Rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky považuje Nejvyšší správní soud za 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 řetězení 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. *Udělením výjimky dle § 56 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nemůže dojít k realizaci záměru*
88. Z výše uvedeného vyplývá, že proces posuzování vlivů na životní prostředí EIA je nezávislý na řízení o povolení výjimky. Řízení o udělení výjimky není navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. 4. 2015 je stanovisko EIA podkladem pro vydání rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, ovšem stanovisko předkládá oznamovatel v žádosti jako jeden z podkladů pouze pro navazující řízení. Proto nelze přisvědčit žalobci v tvrzení, že bylo nezbytné, aby správní orgán při vydávání výjimky vyčkal vydání nového stanoviska EIA.
89. V rozhodnutí ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „*rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.*“ Od tohoto právního názoru neshledal důvod se odchýlit ani první senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 47/2007 - 134. První senát uzavřel, že „*umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. [...] Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin.*“. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba. První senát v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru: „*Musí-li dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí o povolení výše uvedené výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí a být podkladem pro toto rozhodnutí, tím spíše je třeba trvat na tom, že územnímu rozhodnutí musí předcházet podrobný biologický průzkum (podmínka č. 16 stanoviska EIA), kterým by bylo zjištěno, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů či nikoliv.*“
90. Zdejší soud tedy uzavírá, že posouzení průběhu řízení a výsledku procesu EIA může být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Stanovisko EIA je v prvé řadě podkladem pro územní rozhodnutí, v němž se také rozhoduje o umístění stavby na přesně dané pozemky (k tomu např. také srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000-37 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 8 As 2/2010-67).
91. Výše uvedené ostatně uvedl i žalovaný v napadeném rozhodnutí, byť stručněji. Nad to zdůraznil, že rozhodnutí o výjimce netvoří překážku věci rozhodnuté (chybou v psaní „rozhodnutí“) a v případě změny záměru může žadatel požádat o vydání nové výjimky, tak aby byly zohledněny nastalé změny.

92. Ani žalobce blíže nenamítá nezákonnost postupu správních orgánů v tom, že řízení o výjimce nepředcházelo územnímu řízení. Tuto skutečnost žalobce pouze obecně konstatuje. Proto i krajský soud pouze ve stručnosti konstatuje, že tato námitka má být vznesena v rámci případné žaloby proti rozhodnutí o umístění stavby, nikoliv v žalobě proti rozhodnutí o udělení výjimky. Absence rozhodnutí o výjimce může způsobit nezákonnost územního rozhodnutí, nikoliv naopak. Shodně s názorem krajského soudu se již dříve vyjadřoval i Nejvyšší správní soud: „*Nedostatky týkající se nepředložení příslušných rozhodnutí o výjimkách z ochranných podmínek pro zvláště chráněné druhy živočichů se tedy primárně týkají rozhodnutí o umístění stavby. Nicméně vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí o umístění stavby mohlo být napadeno samostatnou žalobou a není předmětem soudního přezkumu v nyní posuzované věci, nelze k těmto nedostatkům přiblídnout.*“ (k tomu blíže viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189).

V. B. II. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

93. Krajský soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným z důvodu, že by se žalovaný řádně nevypořádal s odvolací námitkou, týkající se napadeného postupu správního orgánu prvního stupně, který nevyčkal před vydáním výjimky nového stanoviska EIA.
94. V odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí je nutno uvést důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené (k tomu blíže Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109).
95. Žalovaný, byť pouze velmi stručně a na samé hranici přezkoumatelnosti, uvedl, že mezi procesem EIA a procesem vydání výjimky není žádná souvislost. Rozhodnutí o povolení výjimky samo o sobě nepovoluje provedení záměru. Jde o rozhodnutí, jímž se pouze odstraňuje zákonná překážka dalšího postupu. Citovaná úvaha shora vytyčeným kritériím přezkoumatelnosti vyhovuje. Ostatně ve stejném strohém duchu podal sám žalobce námitku nepřezkoumatelnosti, proto i vypořádání žalovaného považuje krajský soud v tomto světle za dostačující.

V. B. III. Neumožnění vyjádřit se k novému závaznému stanovisku EIA

96. Z důvodů vymezených v části V. B. I. tohoto rozsudku nelze přisvědčit žalobci ani v tvrzení, že žalovaný pochybil, když žalobci neumožnil vyjádřit se k novému závaznému stanovisku EIA, které bylo vydáno dne 22. 11. 2016 v průběhu odvolacího řízení a brojit proti němu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, to znamená žádat přezkum jeho zákonnosti v rámci podaného odvolání. Řízení o výjimce a řízení o stanovisku EIA jsou na sobě nezávislá, řízení o výjimce není navazujícím řízením, proto nebyl správní orgán ani povinen žalobce o vydání nového stanoviska EIA informovat a umožnit mu brojit proti němu v rámci řízení o vydání výjimky.

V. B. IV. Protiústavnost zákona č. 256/2016 Sb.

97. S ohledem ke skutečnosti, že krajský soud v rámci posuzování zákonnosti vydané výjimky, není příslušný se věcně zabývat námitkami proti výsledkům EIA i samotného postupu jejího přijímání, nebude se blíže zabývat ani námitkou žalobce o protiústavnosti či rozporu s právem Evropské unie zákona č. 256/2016 Sb., kterým byl změněn zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, kdy tato změna umožňovala u vybraných staveb provést místo nového procesu EIA vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru.

V. C. Umístění násypové zeminy

98. Touto námitkou žalobce poukazuje na skutečnost, že násypová zemina musí být někde (na určitých částech stavbou dotčeného území) ukládána a musí být nějakým způsobem na tomto území přepravována. Což bude mít dle jeho názoru negativní vliv na populaci křečka polního s tím, že míra negativního zásahu se bude odvíjet také od množství této zeminy. Žalobce podává námitku týkající se ukládání násypové zeminy a jejího množství ve dvou rovinách.
99. V jedné části poukazuje na podmínku č. 14 stanoviska EIA z roku 2001, kterou byla uložena pro fázi přípravy záměru povinnost „navrhnout projekt organizace výstavby tak, aby byla vyřešena otázka zajištění potřebného množství násypové zeminy“. A zároveň opakuje argumentaci a odkazuje na prvou část žaloby, kde namítal nesprávný závěr žalovaného, že řízení o povolení výjimky a řízení o stanovisku EIA jsou na sobě nezávislá a namítá nesrozumitelnost jedné z úvah žalovaného týkající se právě vztahu těchto dvou řízení.
100. K tomu soud uvádí, že podmínka č. 14 EIA hovoří toliko o *navrhnutí zajištění* množství násypové zeminy v projektu organizace výstavby, nikoliv o jejím ukládání a jejím přemísťování. Nicméně zcela zásadní je to, jak již bylo shora podrobně rozvedeno, že námitky týkající se procesu vydání stanoviska EIA a rozporu závěrů zde uvedených s podmínkami stanovenými v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky jsou ve smyslu řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny irelevantní a posouzení průběhu řízení a výsledku procesu EIA může být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí, nikoliv proti rozhodnutí o výjimce.
101. Další část žalobní námitky se týká přímo možného negativního zásahu deponií násypové zeminy do biotopu křečka polního. V první části žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v rozsahu vypořádání námitky týkající se umístování deponií násypových zemin. Žalobce správně namítá, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky neobsahuje explicitně vyjádřené podmínky, které by zakazovaly umístování deponií násypových zemin do míst se zjištěným výskytem křečka polního, avšak žalovaný v napadeném rozhodnutí uzavřel, že rozhodnutí o udělení výjimky tyto podmínky obsahuje. I přes tento chybný závěr ovšem nelze říci, že by se s odvolacími námitkami týkajícími se umístování deponií násypových zemin žalovaný nevypořádal, neboť se touto odvolací námitkou řádně, byť s nesprávným závěrem, zabýval. I v tomto rozsahu je proto nutno považovat napadené rozhodnutí za přezkoumatelné.
102. Stěžejní otázkou ovšem zůstává, zda ukládání násypové zeminy a množství, které bude využito na staveništi (místo, na kterém se provádí stavba a které zahrnuje stavební pozemek nebo část stavby, popřípadě i jiný pozemek nebo část stavby v rozsahu vymezeném stavebním úřadem) může negativně ovlivnit zásah do biotopu křečka polního a zda měly být v rozhodnutí o výjimce stanoveny podmínky pro ukládání a přemísťování násypových zemin a případně, zda toto opomenutí může zapříčinit nezákonnost rozhodnutí.
103. Informace o staveništi obsahuje stavební dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. Rozsah a obsah stavební dokumentace stanoví vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb. V příloze č. 1 vyhlášky je stanoven rozsah a obsah dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. Dokumentace, mimo jiné, musí obsahovat i souhrnnou technickou zprávu, v rámci které musí být obsaženy tzv. zásady organizace výstavby, jejichž nedílnou součástí musí být i informace o požadavcích na deponie zemin. Mezi další informace o staveništi, které musí být součástí zásad organizace výstavby, i stavební dokumentace, patří příjezdy a přístupy na staveniště a uspořádání staveniště z hlediska ochrany veřejných zájmů (za tyto lze považovat o ochranu zvláště chráněných živočichů). Zásady organizace výstavby jsou postupně zpřesňovány až do podrobného projektu organizace výstavby, jehož přesnou definici ovšem v právním řádu České republiky nenalezneme. Umístění, převážení a rozsah deponií, v tomto

případě deponií násypových zemin, a jejich soulad s jinými podmínkami jsou posuzovány rámci řízení o umístění stavby. Jejich případný negativní vliv by proto mohl být soudem přezkoumán pouze v souvislosti s přezkumem zákonnosti územního řízení, respektive územního rozhodnutí o umístění stavby, nikoliv v rámci žalobě proti rozhodnutí o výjimce. I § 79 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákona) definuje rozhodnutí o umístění stavby jako takové rozhodnutí, které, mimo jiné, stanoví podmínky pro umístění stavby.

104. Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje podmínky, za kterých mohou být deponie násypových zemin ukládány, a za kterých mohou být převáženy, vede soud k závěru, že samotné rozhodnutí o výjimce nepovoluje umístění deponií a stavebník je povinen dodržovat jednak ve výjimce stanovené podmínky, jednak zákonem stanovený obecný zákaz škodlivého zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Správní orgán prvního stupně nastavil podmínky pro ochranu křečka polního při realizaci předmětného záměru v obecné rovině především tak, že v případě, kdy ekodozorem stavby budou jiná opatření vyhodnocena jako nedostatečně účinná, bude proveden odchyt a transfer křečků na náhradní lokalitu. Navíc rozhodnutím správního orgánu prvního stupně nebylo povoleno usmrcování jedinců křečka polního. Takto nastavená pravidla spolu s nepovolením umístění deponií násypových zemin na staveništi, lze považovat ve světle žalobcovy námitky za dostatečná a nelze souhlasit se žalobcem v tvrzení, že násypové zeminy budou nezbytně ukládány právě v místech s výskytem jedinců křečka polního. Je na stavebníkovi, aby správním orgánem a zákonem nastavená pravidla dodržoval a zdržel se protiprávního jednání, přičemž soudu nepřísluší při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o výjimce posuzovat, zda stavebník bude skutečně jednat v souladu s tímto rozhodnutím a zákonem.

V. D. Nejasnost vymezení dotčeného území

105. Žalobce dále namítá, že dotčené území není vymezeno dostatečně podobně, neboť z žádosti o vydání výjimky není patrné, kterých konkrétních lokalit se má výjimka týkat.
106. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doložil žadatel spolu s Analýzou výskytu křečka polního i mapový zakres ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby se zákresem ploch deponií v měřítku 1:20000. V těchto mapových zákresech jsou vyznačeny oblasti potvrzeného výskytu křečka polního v území dotčeném stavbou. Nutno podotknout, že tyto mapové výkresy byly dodány jako příloha Analýzy výskytu křečka polního, v rámci které jsou ochranná opatření podrobně vymezena s ohledem na konkrétní oblast. Krajský soud zastává názor, že pro řízení o výjimce je zcela dostačující doložení mapové doklady o výskytu chráněného druhu živočicha a podrobnější studie v podobě, v jakém byly doloženy v posuzované věci. Výjimka je stanovena prostorově dostatečně určitě. Pro řízení o výjimce je rozhodující polohové určení stavby, v čemž je zakres v měřítku 1:20000 dostačující.
107. Co se týče tvrzeného nedostatečného vymezení lokalit, na kterých se má ukládat a rozprostírat odtěžená ornice a území, po kterém se bude odvážet, má krajský soud za to, že toto není otázkou řízení o stanovení výjimky. V rámci tohoto řízení příslušný správní orgán pouze stanoví podmínky, za kterých je žadatel oprávněn v určité oblasti s výskytem chráněného živočicha zasahovat do jeho zákonem chráněných zájmů. Při samotné realizaci je poté stavebník povinen konat v souladu s podmínkami stanovenými ve výjimce, a to včetně ukládání a převážení zeminy. Pokud by při provádění stavebních prací mělo být zasahováno mimo území, pro které je výjimka stanovena, byl by povinen stavebník požádat o další výjimku či čelit následkům provádění stavby bez vydání příslušné výjimky. Je otázkou územního rozhodnutí, případně rozhodnutí stavebního, aby bylo povoleno realizovat stavbu pouze na tom území s výskytem chráněného živočicha, pro které byla výjimka vydána. V rámci těchto řízení je konkretizováno umístění stavby, ale i území dotčeného samotným prováděním stavby.

108. Vadou rozhodnutí není ani absence vymezení již existujících skládek a deponií. Ani žalobce neuvádí, v čem by tato skutečnost měla odůvodňovat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce sice uvádí, že na úkor biotopu křečka polního vznikají nové skládky a deponie, nicméně toto své tvrzení ničím nedokládá. Správní orgán nepostupoval v rozporu s § 3 správního řádu, neboť stav věci zjistil dostatečně a o rozsahu vymezeného území nejsou důvodné pochybnosti.
109. Žalovaný svým postupem nemohl porušit ani § 8 odst. 1 správního řádu, který zakotvuje povinnost dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Dle žalobcova tvrzení současně s řízením o výjimce probíhala i stavební řízení, žadatel měl proto přesné informace o dotčeném území a stejně podrobně jako v územním rozhodnutí mělo být území vymezeno v rámci rozhodnutí o výjimce. Pro řízení o výjimce bylo ovšem v posuzované věci území dotčené stavbou vymezeno dostatečně podrobným způsobem a není třeba, aby bylo vymezeno stejně podrobně, jako v územním rozhodnutí o umístění stavby. Nelze proto hovořit o nesouladu obou řízení a o rozporných postupech správních orgánů. Zásada spolupráce ve veřejné správě, kterou zakotvuje § 8 odst. 1 správního řádu, spočívá v tom, že orgány veřejné správy musí dbát vzájemného souladu svých postupů a nepřipustit, aby docházelo například k tomu, že by v téže věci probíhalo více správních řízení. Řízení o výjimce není závislé na řízení stavebním (nenavazuje na něj), a správní orgán proto nebyl povinen vycházet z údajů, které měl, dle tvrzení žalobce, k dispozici orgán rozhodující v řízení stavebním.

V. D. I. Nešetrnost napadeného rozhodnutí

110. Při posuzování, zda je rozhodnutí šetrné, či nikoliv, postupoval správní orgán v rámci své diskreční pravomoci. Soud je při přezkumu správního uvážení limitován. Hodnotí pouze, zda se správní orgán vypořádal dostatečně se zjištěným skutkovým stavem, respektive zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, posoudit soulad napadeného správního rozhodnutí se zákonem. Jeho úkolem není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení. Soud posuzuje, mimo jiné, zda tam, kde se rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46).
111. Správní uvážení je možné tehdy, když zákon poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tomu odpovídá i úprava povolování výjimky z ochrany zvlášť chráněných druhů živočichů, neboť § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že lze výjimku, za určitých, v zákoně specifikovaných podmínek, vydat. Dle určitých kritérií správní orgán vybírá to nejlepší řešení.
112. Soud dospěl k závěru, že správní orgány nevybočily při rozhodování z mezí správního uvážení, neboť svůj závěr o dostatečnosti vymezení dotčeného území mapou v měřítku 1: 20000 dostatečně, byť stručně, odůvodnily. Správní orgány především zdůraznily, že v řízení ve věci udělení výjimky není nezbytné, aby bylo dotčené území vymezeno podrobněji (s uvedením konkrétních pozemků), neboť stavba je umístěna územním rozhodnutím. Proti takto formulovanému závěru žalobce konkrétní námitku nepodává a pouze uvádí, že stavebník bude moci ničit jakýkoliv biotop křečka na celém území České republiky, neboť postačuje, aby prohlásil jakoukoliv svou činnost za související s výstavbou předmětného záměru. Tento závěr považuje krajský soud za zcela absurdní, neboť dotčené území v řízení o udělení výjimky stanoveno bylo, proto se blíže k této části námitky nebude dále vyjadřovat.

V. D. II. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

113. Ani část týkající se odůvodnění námitky nedostatečného vymezení dotčeného území nespátřuje soud nepřezkoumatelnou. Odůvodnění námitky nepřezkoumatelnosti je vedeno v rovině formálního konstatování. Žalobce neuvedl konkrétně, v čem by mělo dojít k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Žalobce pouze v obecné rovině k tomuto namítá, že není zřejmé, o jaký důkaz ve spisu žalovaný opřel jednu z úvah: „dotčení trasou a stavenišťem je relativně pro udržení populace křečka nevýznamné.“ Platí přitom, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 7 As 73/2008-65; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ve správním soudnictví se uplatňuje dispoziční zásada, dle níž náleží klíčová role při určení předmětu a rozsahu soudního přezkumu žalobci. Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 164/97, a ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 432/98). Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu možnost efektivně hájit své rozhodnutí.
114. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný použil předmětnou argumentaci (dotčení území je pro udržení populace křečka nevýznamné) pouze podpůrně, neboť žalovaný i správní orgánu prvního stupně souhlasně v rámci své diskreční pravomoci uzavírají, že mapový zákres v měřítku 1: 20 000 je pro řízení o výjimce dostačující.

V. D. III. Opomenutí vymezení lokalit, kde se má ukládat ornice

115. Závěry žalobce, že bude odtěžená ornice rozprostírána na území rozsahem shodném se záborem stavby a bude docházet k zásahům do biotopu křečka polního, jsou ničím nepodložené a spekulativní. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky jasně vymezuje mantinely, v rámci kterých se může žadatel při realizaci stavby pohybovat. Stejně jako krajský soud uvedl v části odůvodnění „nejasnosti uložení násypové zeminy“, i v případě ukládání ornice je stavebník povinen se chovat v souladu se závěry správního orgánu prvního stupně a jednat podle nastavených podmínek. Správní orgán prvního stupně jasně nastavil podmínky pro ochranu křečka polního. Ukládání ornice není rozhodnutím o výjimce explicitně povoleno, ovšem jsou nastavena jiná, dostatečná pravidla, ochrany křečka. Takto nastavená pravidla lze i ve vztahu k ornici považovat ve světle žalobcovy námitky za dostatečná a nelze souhlasit se žalobcem v tvrzení, že ornice budou nezbytně ukládány právě v místech s výskytem jedinců křečka polního. Krajský soud opakuje, že je na stavebníkovi, aby správním orgánem nastavená pravidla dodržoval a zdržel se protiprávního jednání.
116. Nad to je třeba dodat, že tvrzení žalobce, že za daného stavu může žadatel (stavebník) ničit jakýkoliv biotop křečka v celé ČR, považuje krajský soud v světle shora uvedeného za zcela irelevantní a spekulativní. Výjimka byla správním orgánem prvního stupně povolena pro stavbu rychlostní komunikace D49, stavba 4901 úsek Hulín – Fryšták v km 0,0000-18,000. Lze si jen těžko představit, že by s touto částí stavby rychlostní komunikace D49 mohla být spojena kupříkladu stavba u Karlových Varů. S ohledem k velmi obecnému žalobnímu tvrzení, se ani krajský soud nebude touto částí námitky podrobněji zabývat.

V. E. Nezákonné jednání žadatele a jeho vliv na vydání rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

V. E. I. Provádění zemních a stavebních prací bez udělené výjimky

117. Ani námitku, že žalovaný měl při rozhodování o udělení výjimky přihlédnout ke skutečnosti, že žadatel jedná již po delší dobu nezákonně, neboť bez vydané výjimky provádí zemní a stavební

práce, krajský soud neshledal důvodnou. Případné jednání žalobce bez příslušného povolení není otázkou udělení výjimky ani předmětem tohoto řízení.

118. Z hlediska časové posloupnosti a vztahu k procesům dle stavebního zákona se judikatura správních soudů již ustálila na tom, že pravomocné rozhodnutí o výjimce ve smyslu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba mít již před územním rozhodnutím (je-li toto třeba), jelikož rozhodnutí o výjimce je právě také podkladovým rozhodnutím (řetězcím se správním aktem) pro konečné územní rozhodnutí. Tento právní názor lze nejlépe demonstrovat na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008-509, který trefně shrnuje ustálenou judikaturu následovně: „*Ke skutečnosti, že rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů je podkladem (a řetězcím se) rozhodnutím pro územní řízení, se Nejvyšší správní soud v minulosti ve své judikatuře již jasně vyjádřil. V rozhodnutí č. j. 1 As 37/2005-154 ze dne 14. 2. 2008, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.“ Od tohoto právního názoru neshledal důvod se odchýlit ani první senát v rozhodnutí č. j. 1 As 47/2007 - 134 ze dne 2. 9. 2009, který vyšel z toho, že umístění stavby je podle § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) možné jedině na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. [...] Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla povolena, ne-mohla by na daném území ani být umístěna stavba. První senát v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru: „Musí-li dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodnutí o povolení výše uvedené výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí a být podkladem pro toto rozhodnutí, tím spíše je třeba trvat na tom, že územnímu rozhodnutí musí předcházet podrobný biologický průzkum (podmínka č. 16 stanoviska ELA), kterým by bylo zjištěno, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů či nikoliv.“ Rovněž k otázce statutu rozhodnutí o povolení výjimky z ochrany kriticky ohrožených druhů jako podkladového rozhodnutí pro územní řízení o umístění stavby se tedy judikatura již vyjádřila jasně a konzistentně a šestý senát neshledal důvod se od citovaného ustáleného právního názoru odchýlit.“*- 119. Ovšem stejně jako černou stavbu může stavební úřad dodatečně povolit, pokud o vydání dodatečného povolení stavebník nebo vlastník stavby požádá, i povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vydat *ex post*, byť tuto možnost zákon explicitně nevymezuje. Tento postup jako možný dovedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014.
- 120. Stěžejní část této námitky spatřuje krajský soud v žalobcově tvrzení, že výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není možné udělit zpětně. S čímž ovšem nelze, jak ostatně dovedl i Nejvyšší správní soud, souhlasit. Pokud stavebník provádí či prováděl stavební práce v době, kdy výjimkou nedisponoval, nebyl správní orgán bez dalšího povinen z tohoto vyvodit důsledky v podobě neudělení výjimky. I správní orgán prvního stupně uvedl, že jednání žalobce bez udělené výjimky nezakládá zákonný důvod pro zamítnutí žádosti. Správní orgán prvního stupně postoupil podnět žalobce, týkající se činnosti stavebníka České inspekci životního prostředí, jakožto odbornému orgánu, který je pověřen dozorem nad respektováním právních předpisů v oblasti životního prostředí, který řeší podněty občanů i právnických osob, ukládá opatření k nápravě zjištěných nedostatků a ukládá sankční opatření za nedodržování zákonů životního prostředí. Česká inspekce životního prostředí provedla prověření stavebních činností, a při zjištění pochybení zahájila se stavebníkem sankční řízení. Tento postup správního orgánu považuje krajský soud za dostatečný a stejně jako žalovaný, nepovažuje za nezbytné, aby bylo v důsledku jednání stavebníka přistoupeno k nevydání výjimky.
- 121. Žalovaný žalobce také řádně poučil o právních nástrojích, které mohou být využity při jednání stavebníka bez vydané výjimky. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v rámci řízení

o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není řešeno porušování zákona ze strany stavebníka. K prověření a případně zakázání určitých činností stavebníkovi mohou přistoupit orgány ochrany přírody a krajiny (například Česká inspekce životního prostředí pozn. soudu). K tomu odkázal žalovaný na příslušné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 66). Tuto argumentaci žalovaného krajský soud nepovažuje za nedostatečně rozvinutou či nepřezkoumatelnou. Žalovaný žalobci stručně, ale jasně sdělil základní informace o možných právních nástrojích, které může při následném postupu využít a v té souvislosti také správně uvedl, že v rámci řízení o udělení výjimky není prostor pro sankcionování žalobce za jeho protiprávní jednání.

V. E. II. Odstraňování vegetace bez předchozího udělení výjimky

122. Stejně tak i činnost žalobce spočívající v odstraňování vegetace, čímž dochází k postupnému vyhánění živočichů z koridoru dálnice, nemůže mít vliv na rozhodování o udělení výjimky ze zákazu ochrany zvláště chráněných živočichů a rostlin. Ani skutečnost, že namítaná činnost žadatele je v rozporu s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí o výjimce ze dne 28. 11. 2013, č. j. 57905/ENV/13, 1367/570/13 nemá na rozhodování vliv. V předmětném řízení se neposuzuje rozpor žadatelova chování s rozhodnutím v jiné věci.
123. Ze shora uvedených důvodů proto námitky týkající se nezákonného jednání stavebníka a jeho důsledky na řízení o výjimce nejsou důvodné.

V. F. Absence snahy zachovat biotopy ve stávající podobě

124. V rámci této námítky žalobce především tvrdí, že správními orgány nebyly nastaveny podmínky v rozhodnutí o výjimce tak, aby bylo zajištěno zachování podoby příkopů a travnatých okrajů silnice (náspů) v původní podobě, která křečkům vyhovovala. Stěžejní otázkou, kterou musí krajský soud posoudit je, nakolik má podoba okrajů silnic vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
125. Předmětnou námitku podává žalobce pouze v rovině obecného tvrzení. Žalobce neuvádí konkrétně, jaké skutečnosti ho vedly k závěru, že podoba příkopů a travnatých okrajů u překládaných částí silnic nebude z velké části odpovídat současnému stavu a vyhovovat jedincům křečka polního. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že zachováním příznivého prostředí pro druh křečka polního se zabývala odborná studie – Analýza výskytu křečka polního, v rámci které byly vyhodnoceny vlivy záměru na dotčení populace. Na základě závěrů v ní uvedených byly rozhodnutím o udělení výjimky vytyčeny podmínky, za kterých byla udělena výjimka.
126. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky není postaveno na závěru, že travnaté okraje (náspy) budou, nebo nebudou jedinci křečka osídleny. Ochranná opatření jsou v něm primárně postavena na preventivních krocích, které mají za úkol snížit atraktivitu dotčeného území pro křečka, následkem čehož se jedinci přemístí na jiné území, případně budou na základě zjištění ekodozoru přemístěni v průběhu stavby (viz str. 5 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Potenciální vhodnost náspů kolem silnice není proto pro řízení o výjimce v posuzované věci relevantní.
127. Ani z podmínky č. 11, která ukládá že: „Pro minimalizaci kolíí křečka polního s automobilovou dopravou bude mít spodní třetina oplocení komunikace v km 1,000 až 10,000 oka o max. velikosti 1x1 cm, a bude zasahovat až k povrchu země“, nelze bez dalšího vyvodit závěr, že náspy nejsou vhodným prostředím pro křečky, jak tvrdí žalobce. Tato podmínka pouze stanovuje opatření, které má v co největší míře zabránit migraci jedinců přes silnici a jejich následnému úhynu. Nijak z ní ovšem nevyplývá to, že by náspy nebyly vhodným biotopem pro křečka polního. V tomto rozsahu se proto nejedná o nedostatečné zjištění skutkového stavu.

128. V postupu žalovaného, který uvedl, že: *“...krajskému úřadu nepřísluší popírat kompetence křečků k výběru biotopu...”* nespátňuje krajský soud zneužití správního uvážení. Žalovaný sám v napadeném rozhodnutí uvedl, že tvrzení správního orgánu prvního stupně jsou rozporná (správní orgán prvního stupně uvedl, že není zájem na osídlení křečka míst podél komunikace a na druhou stranu poukázal na osídlení náspů) a uvedl, že sice krajskému úřadu nepřísluší popírat kompetence křečka v jeho rozhodování, kde se usídlí, nicméně zdůraznil, že ani žalobce nepředložil žádné důkazy, které by mohly vést k závěru, zda křeček osidluje náspy, či nikoliv. Tato žalobní námitka je navíc podána velmi obecně a žalobce neuvádí, jaký by měl mít uvedený závěr vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí k otázce obývání náspů jedinci křečka polního odkázal především na odbornou studii, která byla podkladem jeho rozhodnutí, neboť tuto skutečnost je schopen zhodnotit pouze odborník na danou problematiku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že je velmi pravděpodobné, že dojde k osídlení náspů jednotlivci křečka polního, čímž se tyto stanou jeho biotopy, a proto byly do rozhodnutí o udělení výjimky zahrnuty podmínky, které mají za úkol zajistit, aby zde populace křečka polního nepřicházela k újmě (například právě kolizí s automobily při jejich migraci z náspu do náspu).
129. Z těchto důvodů nepovažuje krajský soud žalobcovu námitku týkající se travnatých okrajů silnic a snahy zachování biotopů křečka polního i na těchto částech záměru za důvodnou.

V. G. Nesplnitelnost podmínky, nekontrolovatelnost rozhodnutí o udělení výjimky

130. V další části žaloby namítá žalobce především nesplnitelnost podmínky č. 8 rozhodnutí o udělení výjimky: *„Jako náhradní lokality k vypouštění jedinců křečka polního budou sloužit plochy v katastrálním území Ludslavice, konkrétně parcely č. 107, 108 a 110/2. Na těchto pozemcích bude od zahájení výstavby po dobu pěti let pěstována vojtěška, případně mozaika nebo směs ozimného obilí s vojtěškou.“*
131. Zdejší soud shledává, že není pravdivý názor žalobce, že podmínka nemůže být žadatelem splněna, neboť na předmětných pozemcích žadatel nehosподаří a nehosподаří zde ani majitelé předmětných pozemků. V současné fázi přípravy předmětné stavby je podmínka č. 8 zcela konkrétní, dostatečná a vymahatelná. Správní orgán při vydávání rozhodnutí o výjimce vycházel z toho, že realizace stavby může být zahájena až pravomocným stavebním povolením, neboť pouze v rámci stavebního řízení rozhoduje stavební úřad o vydání stavebního povolení, jímž se zakládá veřejné subjektivní právo stavebníka provést stavební záměr (vybudování rychlostní silnice). V době rozhodování správních orgánů o vydání či nevydání výjimky stavební povolení vydáno nebylo.
132. Rozhodnutí o výjimce je vydáváno s účinky do budoucna, nikoliv zpětně. Lhůta stanovena v rozhodnutí o udělení výjimky se váže k pravomocnému rozhodnutí v této věci. Dle zjištění soudu a tvrzení žalobce bylo navíc započato pouze jen přípravnými pracemi, nikoliv se stavbou samotnou. Dle vyjádření osoby zúčastněné na řízení – Ředitelství silnic a dálnic, je na pozemcích určených pro případné vypouštění jedinců křečka obecného pěstována vojtěška již od podzimu roku 2015. K faktickému naplnění podmínky vysazení vojtěšky proto dochází. Transfer jedinců je navíc až druhotným ochranným opatřením pro případ, kdy by jiná ochranná opatření byla ekodozorem vyhodnocena jako nedostatečně účinná.
133. Podmínka č. 8 plně odpovídá fázi projednávání předmětného záměru. V současné situaci je zcela konkrétní a dostatečná a bude dále precizována v rámci dalšího nezbytného schvalovacího procesu. Těmito procesy jsou zejména řetězíci se správní akty ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména řízení stavební (s finálním aktem v podobě stavebního povolení) či dokonce možnost soudní ochrany proti kolaudačnímu souhlasu. Ve všech těchto procesech se pak může žalobce aktivně bránit proti případnému nesplnění dané podmínky.

134. S ohledem na výše uvedené zdejší soud shledává, že vypořádání námitky v napadeném rozhodnutí v žádném případě nemohlo způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Splnění podmínky je zcela na žadateli, krajskému soudu nepřisluší hodnotit, zda je schopen pěstovat na určitých pozemcích vojtěšku. Byť se jedná o vypořádání stručnější, je zcela v souladu s názory vyslovenými soudem v tomto rozsudku. I žalobce podává námitku pouze proti formálně stanovené podmínce a žalovaný naopak tvrdí, že vojtěška je pozemcích reálně pěstována. Z těchto důvodů ani v tomto žalobním bodě nemohl být žalobce úspěšný.

V. H. I. Nevhodnost a nešetrnost řešení v podobě vybudování čtyřproudé dálnice

135. K tomuto žalobnímu bodu pak soud uvádí, že je třeba při posouzení dané věci vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008-363, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil: „nemají žalobci pravdu v tom, že rozhodit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., není možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice. Toto srovnávání se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje již jen s jednou variantou (resp. zde se dvěma variantami téhož koridoru), a na tom není nic závadného. [...] Ve fázi poměřování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejruznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla „předvýběrem“ z více variant).“ Podle právního názoru zdejšího soudu stejné závěry lze učinit také pro stanovisko EIA ve vztahu k územnímu řízení a rozhodování o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jinými slovy řečeno: ve fázi poměřování dvou veřejných zájmů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se již nezvažuje, jaká z variant dálnice (rychlostní komunikace) by byla – v souhrnu nejruznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo během procesu vydávání stanoviska EIA.
136. Zdejší soud setrvale zastává názor, že námitky ve vztahu k SEA lze uplatňovat v průběhu územního plánování, případně v návrhu na zrušení příslušného územně plánovacího dokumentu; námitky ve vztahu k EIA pak mají své místo v územním řízení, resp. v návrhu na zrušení vydaného územního rozhodnutí (viz ostatně také výše v tomto rozsudku). Ostatně stejný názor zastává i Nejvyšší správní soud, jak je patrné z jeho rozsudku ze dne 20. 5. 2009 vydaného ve věci sp. zn. 1 As 111/2008. Lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323, v němž kasační soud uvedl, že stanovení konkrétní trasy komunikace bylo předmětem územního řízení a soud může přezkoumávat její posouzení ze strany správních orgánů jen v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí; v řízení týkajícím se povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se však nelze vracet k procesu EIA.
137. Zdejší soud tedy nesouhlasí s tím, že poté, co bylo rozhodnuto o výběru varianty, by se měl orgán ochrany přírody v řízení podle znovu vracet o krok zpět a vedle varianty trasy, s níž přichází žadatel o výjimku, zkoumat i to, jaký dopad na zvláště chráněné druhy budou mít i varianty jiné, v předchozích procesech již „vyloučené“: tím by se popírala logická návaznost jednotlivých kroků a procesy SEA a EIA by ztrácely smysl, pokud by jejich výsledek neměl být závazný pro další postupy.

V. H. II. Nevhodné rozdělení řízení o udělení výjimky podle jednotlivých druhů chráněných živočichů

138. V rámci této námitky a v posledním bodu žaloby žalobce namítá, že správní orgány v rámci svého postupu využily nežádoucí tzv. salámovou metodu. Tímto termínem je označován postup, při kterém je určitý záměr investorem rozdělen na několik dílčích úseků, se kterými je následně nakládáno jako se samostatnými stavbami, což se odráží v zásadním navýšení počtu vedených

správních řízení a dalších správních postupů. Realizace určité stavby má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irelevantní. Právě v posuzování vlivů na životní prostředí by proto tzv. salámová metoda neměla mít místo (k tomu blíže Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 As 119/2014-31).

139. Ovšem v rámci řízení o povolování výjimek dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tento postup nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí o udělení výjimky. Pokud žadatel podal několik žádostí a bylo mu uděleno několik výjimek, je povinen jednat v souladu se všemi podmínkami, které byly jednotlivými rozhodnutími stanoveny.
140. V posuzované věci se nejedná o salámovou metodu, kdy by žadatel kupříkladu rozdělil dotčené území na menší oblasti a pro ně paralelně žádal o dílčí výjimky. Nicméně i v tomto případě by ale bylo nutno zohlednit aspekt udržení příznivého stavu. V tomto případě se žadatel o výskytu zvláště chráněných živočichů na území dotčeného stavbou dozvídal průběžně, a z tohoto důvodu také podával jednotlivé žádosti.
141. Především je však nutno upozornit, že žalobce sice v obecné rovině tvrdí, že rozdělení řízení na více částí znevýhodňuje zájem na ochraně přírody oproti záměru žadatele, ovšem neuvádí, v čem konkrétně znevýhodnění v posuzované věci spatřuje. Krajský soud znovu opakuje, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcovy advokáta.*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Jelikož žalobce uplatňuje uvedenou námitku ne příliš konkrétně, může na ni soud reagovat taktéž pouze v obecné rovině. Proto ani tato námitka žalobce není důvodná.
142. K tomu nutno dodat, že podáním více samostatných žádostí, respektive vydáním více samostatných rozhodnutí, nemůže nastat stav, který by měl jakýkoliv negativní dopad na životní prostředí. Stavebník nesmí bez příslušné výjimky zasáhnout svou činností do biotopu kteréhokoliv zvláště chráněného druhu. Pro realizaci svého záměru tedy potřebuje, aby byly vydány všechny požadované výjimky, a podáním více žádostí tento požadavek nemůže jakkoliv obejít. Nemůže tedy jít o nepřipustnou „salámovou metodu“ umožňující vyhnout se určitým požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku).

V. I. Nesprávné zjištění úplného rozsahu záměru žadatele

143. V této části žaloby se žalobce vrací k podkladové mapě v měřítku 1:20000, kterou považuje za nedostatečně podrobnou a k tomu namítá, že skládky, deponie a stavební dvory zasahují do biotopu křečka polního tím, že se stávající rozšiřují a vznikají nové. Krajský soud se v rámci tohoto rozsudku již zabýval nejen podkladovou mapou, ale také deponiemi, a to v souvislosti s ukládáním násypových zemín, a proto pouze ve stručnosti opakuje, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobsahuje podmínky, za kterých mohou být deponie ukládány. Samotné rozhodnutí o výjimce nepovoluje umístění deponií a stavebník je povinen dodržovat jednak ve výjimce stanovené podmínky, jednak zákonem stanovený obecný zákaz škodlivého zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. To, zda stavebník podmínky a zákaz bude dodržovat, nemůže soud posuzovat v rámci přezkumu zákonnosti rozhodnutí o výjimce.
144. Tuto svou námitku navíc podává žalobce opět pouze v rovině obecného tvrzení. Konkrétně neuvádí a neoznačuje žádný důkaz, kterým by alespoň podpořil svůj závěr, že deponie a stavební dvory se rozšiřují na úkor biotopu křečka polního a ruší zvířata.
145. Správní orgány ani nezatížily řízení vadou tím, že územní rozhodnutí nebylo založeno v správním spisu a nebylo podkladem pro rozhodnutí o výjimce, i když na něj žalovaný v napadeném

rozhodnutí odkazoval. Územní rozhodnutí je veřejně dostupný dokument, mimo jiné vyvěšený na úřední desce obce a žalobci nic nebránilo v tom, aby s jeho závěry seznámil. Ani tato žalobní námitka proto není důvodná.

V. J. Tvzení o nárůstu populace křečků je mylné

146. Při posouzení této námitky je nezbytné prvně uvést, že v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo primárně posuzováno, zda populace křečka polního vzrůstá, nebo se naopak snižuje. Správní orgány nehodnotily vývoj populace v čase. Navyšováním počtu jedinců křečka polního argumentoval žalovaný pouze podpůrně. Primárně byla při vydání výjimky posuzována populace tohoto druhu v době (před) vydáním rozhodnutí.
147. Jak je patrné z obou rozhodnutí, správní orgány vycházely při rozhodování zejména z výsledků průzkumů provedených společností HBH projekt s.r.o. v období říjen – listopad 2014 a duben-srpen 2015, kdy proběhlo mapování nor. Výsledky byly zpracovány do Analýzy výskytu křečka polního. Právě v Analýze výskytu křečka polního z roku 2014 uvedli Ing. Tomáš Libosvár a autorizovaní znalci k provádění biologického hodnocení Mgr. Tomáš Šíkula a Mgr. Jan Losík, Ph.D., že populace křečka polního v poslední době stoupá a jeho výskyt v dotčeném území je místo opět hojný.
148. Z těchto důvodů proto nelze souhlasit s tvrzeními žalobce, že žalovaný věrohodně svůj závěr o nárůstu populace křečka polního nedoložil a jedná se o pouhé spekulace.

V. K. Rozloha dotčeného území a počet dotčených jedinců nebyly správně zjištěny

149. Pokud má žalobce za to, že stavbou bude dotčeno větší území, než které je předpokládáno, musí tuto skutečnost nejenom tvrdit, ale také prokázat. Pokud má žalobce za to, že odhad záboru je podhodnocený, je třeba, aby konkrétně uvedl, na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěl a o jaké důkazy své závěry opírá. Sám pouze uvádí, že „lze střízlivě odhadnout“, že škodlivé vlivy dálnice budou podstatně větší. V žalobě sice uvádí, jak k závěru došel (vycházel z celkového rozsahu půdy, která byla odňata ze zemědělského půdního fondu), nicméně pouze odhaduje velikost lokalit, kde bude rozprostírána ornice o území, kde se vyskytuje křeček polní. Sám žalobce také uvádí, že nejspíše ne každý zábor bude pro křečka škodlivý. Spekulative dohady nemají v žalobě své místo. Tyto námitky tvoří pouze obecně formulovaná a nepodložená tvrzení. Nutno znovu zdůraznit, že není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely
150. Co se týče počtu dotčených jedinců, považuje soud vypořádání žalovaného za dostatečné. I v případě, kdy by zasažené území skutečně velikostně odpovídalo tvrzení žalobce a místo 60 ha, by bylo zasaženo území o rozloze 226 ha, počet zasažených živočichů by se vyšplhal z předpokládaných 240 jedinců na 904 jedinců (což žalobce sám tvrdí). S ohledem na velikost populace křečka polního, nemůže mít rozdíl 700 jedinců zásadní vliv pro posouzení udělení výjimky, neboť počet jedinců se dle Analýzy výskytu křečka polního by měl blížit cca 44 000.

V. L. Rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s výjimkou dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze dne 28. 11. 2013

151. Skutečnost, že rozhodnutí ze dne 28. 11. 2013, č. j. 57905/ENV/13, 1367/570/13, kterým byla povolena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k osmi druhům živočichů pro totožný záměr, povoluje odstranění vegetačního krytu v období od 15. 9. do konce měsíce března a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v posuzované věci ukládá provést odstranění vegetace vláčením, případně udržovat velmi nízkou travní vegetaci opakovaným sečením a stanovuje jako nejvhodnější dobu pro provedení dobu měsíců březen a duben, také není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Žadatel o udělení výjimky je povinen dodržovat podmínky stanovené ve všech rozhodnutích a je pouze na něm, aby nejednal

v rozporu ani s jedním a našel vhodné řešení, kdy k zásahům (odstranění vegetačního krytu) přistoupit.

152. Navíc označená rozhodnutí nejsou v rozporu. Rozhodnutí o výjimce ze dne 28. 11. 2013 povoluje kácení dřevin od poloviny měsíce října do konce měsíce dubna. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v posuzované věci jako jednu z podmínek, která musí být splněna před zahájením stavebních prací, stanovuje odstranit vegetaci s tím, že jako nejvhodnější měsíce označuje měsíce březen a duben. Aby byly naplněny podmínky stanovené v obou rozhodnutích, měl by žadatel přistoupit k odstranění dřevin ideálně v měsících březnu a dubnu. Správními orgány byl stanoven jasný a naplnitelný časový prostor pro odstranění dřevin. Z těchto důvodů není ani tato námitka žalobce důvodná.

VI. Shrnutí a náklady řízení

153. Zdejší soud závěrem shrnuje, že ze spisového materiálu je zřejmé, že v území dotčeném předmětnou stavbou byly realizovány odborné průzkumy, jejichž výsledky a závěry byly promítnuty do výsledného rozhodování a to jak v prvostupňovém, tak napadeném rozhodnutí, a správní orgány v nich uplatnily také své odborné znalosti o území, jakož i obecně známé skutečnosti. V dané věci dle posouzení zdejšího soudu došlo k dostatečnému porovnání obou konkurenčních veřejných zájmů, správní orgány identifikovaly příslušné střetávající se veřejné zájmy a zcela zákonně a přesvědčivě zdůvodnily, že míra dotčení chráněných druhů živočichů je přijatelná a negativní vliv na jejich populace umístěním předmětné stavby je možno adekvátně kompenzovat, a to tím způsobem, jak, dle posouzení zdejšího soudu, bylo dostatečně provedeno a zajištěno v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí.
154. Žadatel o udělení výjimky v žádosti neuvedl, že se jedná o postup v působnosti zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a další infrastruktury, a stejně tak správní orgány nerozhodovaly o výjimce jako o postupu v působnosti téhož zákona. Je výhradně na žadateli, zda bude po správních orgánech požadovat posouzení postupu v režimu zákona o urychlení výstavby, což následně předznamenává i postup soudu. Ze správního spisu, především jednotlivých rozhodnutí správních orgánů (rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky a napadeného rozhodnutí) nevyplývá, že by bylo řízení vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby. Má-li být aplikována zkrácená lhůta pro podání žaloby podle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, musí být již v průběhu správního řízení zřejmé, že se jedná o řízení vedené v působnosti tohoto zákona.
155. Touto problematikou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, kde uvedl následující: „[P]okud se působnost zákona o urychlení výstavby vztahuje na příslušné správní řízení, musí tato skutečnost vyjít najevo ve správním řízení, resp. musí být zřejmá ze správního rozhodnutí. [...] Situace by byla odlišná, pokud by správní orgán oznámil účastníkům řízení, že se řízení [...] vede rovněž podle zákona o urychlení výstavby, nebo pokud by mu zákon stanovil povinnost poučit účastníky řízení o soudním přezkumu (věcné příslušnosti a lhůt) a správní orgán by účastníky řádně poučil. V takovém případě by bylo povinností účastníků řízení znát platné právní předpisy včetně zákona o urychlení výstavby. Tento názor byl potvrzen např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2014, č. j. 8 As 48/2014 – 27 [...]. Jelikož však v posuzovaném případě nebylo účastníkům řízení žádným způsobem sděleno, že se správní řízení před správními orgány obou stupňů vede rovněž podle zákona o urychlení výstavby, a současně samotná právní norma není dostatečně určitá, aby bylo možné postavit najisto její aplikaci na posuzovaný případ, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nelze aplikovat ustanovení o zkrácení lhůty pro podání žaloby dle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby na daný případ; uzavírá tedy, že se v tomto případě správně aplikovala dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.“
156. Proto při posuzování předmětné věci krajský soud nepostupoval dle zákona o urychlení výstavby a nerozhodoval o podané žalobě ve lhůtě 90 dnů. Pokud by bylo řízení v posuzované věci podraženo pod zákon o urychlení výstavby, musel by soud přistoupit k odmítnutí žaloby

z důvodu opožděnosti, neboť dle předmětného zákona jsou lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 tohoto zákona zkráceny na polovinu.

157. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.
158. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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 v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
159. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, protože soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, nebylo proto možné jim přiznat právo na náhradu nákladů řízení, jelikož jim žádné náklady ve smyslu § 60 odst. 5 věta první s.ř.s. nevznikly.

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 30. května 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu