



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 Štencla, 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
osoby zúčastněné na řízení:

- a) **Ředitelství silnic a dálnic ČR**
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4
- b) **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
- c) **Město Holešov**
sídlem Masarykova 628, 769 17 Holešov

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2017, č. j. 313/570/17, 10523/ENV/17

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 17.7.2017 brojí žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2017, č. j. 313/570/17, 10523/ENV/17 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo částečně změněno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 28. 11. 2016, č.j. KUZL 46784/2016, sp. zn. KUSP 46784/2016 ŽPZE-ID (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 17 zvláště chráněných živočichů 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“) a zamítnuto žalobcovo odvolání proti touto rozhodnutí.
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 čmeláci (*Bombus sp.*), čolek obecný (*Lissotriton vulgaris*), rak říční (*Astacus astacus*), rosnička zelená (*Hyla arborea*), skokan skřehotavý (*Pelophylax ridibundus*), skokan štíhlý (*Rana dalmatina*), netopýr dlouhouchý (*Plecotus austriacus*), netopýr hvízdavý (*Pipistrellus pipistrellus*), netopýr rezavý (*Nyctalus noctula*), netopýr ušatý (*Plecotus auritus*), netopýr večerní (*Eptesicus serotinus*), netopýr vodní (*Myotis daubentonii*), bobr evropský (*Castor fiber*), medvěd hnědý (*Ursus arctos*), rys ostrovid (*Lynx lynx*), vlk obecný (*Canis lupus*), vydra říční (*Lutra lutra*), a to v různých intencích u jednotlivých druhů.
4. Výjimka byla povolena za stanovených podmínek, rozpracovaných do bodů 1-9. Z důvodu obsáhlosti na tyto body soud odkazuje.
5. Žadatel podal dne 30. 6. 2016 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, kterými bylo argumentováno v podané žalobě. 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.

Za správnost vyhotovení: K. P.

II. Obsah žaloby

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

Absence údajů o záměru a jeho nedostatečné vyhodnocení

8. I. Nedostatečně podrobně vymezený záměr - žalobce především tvrdí, že z žádosti není zřejmé z jakých stavebních objektů a provozních souborů se stavba skládá, kde se nacházejí a jaká je jejich podoba. Řešení stavebních objektů má vliv na zvláště chráněné živočichy. Je povinností žadatele o vydání výjimky zajišťovat ochranu životního prostředí ve všech fázích příprav stavby. K tomu žalobce odkazuje na předcházející řízení o výjimce na předmětný záměr. V rámci tohoto řízení Správa CHKO Litovelské Pomoraví, jakožto správní orgán prvního stupně zjistil, že projektová dokumentace nezajišťuje dostatečnou ochranu většiny druhů zvláště chráněných živočichů a z velké části byla výjimka zamítnuta.
9. II. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí - žalovaný nereagoval na odvolací námitku, které části vodních toků se mají překládat či upravovat a jakým způsobem. Jaký je rozsah opevnění pod mosty a jaká je výška volného prostoru v podmostí. Vodní živočichové (např. rak říční či vydra říční) jsou citliví na rozsah a charakter úprav vodních toků a obojživelníci i savci musí přes dálnici migrovat.
10. III. Vliv provozu dálnice na zvláště chráněné druhy živočichů - z žádosti není zřejmé, kde budou realizovány poldy, usazovací nádrže, jak bude čištěna voda vyúsťující z dálnice, a kde budou ústit kanalizace. Z žádosti také není zřejmé, které části silnice budou soleny. Přitom posypová sůl je jedním z hlavních faktorů znečištění. Správní orgány se měly zabývat otázkou, zda míra poškození vodních toků provozem dálnice umožní existenci zvláště chráněných druhů živočichů.
11. IV. Oplocení dálnice - z žádosti není zřejmé, zda a jak má být silnice oplocená. Na tuto námitku žalovaný nikterak nereagoval. Dle žalobce je oplocování dálnic běžné a snižuje úmrtnost živočichů.
12. Žalobce považuje tvrzení žalovaného, že velké šelmy budou přecházet silnici pod mosty a nikoliv přímo přes dálnici, za nesprávné. Z napadeného rozhodnutí není ani zřejmé z čeho při této úvaze žalovaný vycházel, v tomto rozsahu je proto napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Pokud vycházel ze stanoviska č. j. KUZL 50440/2015, toto nebylo podkladem rozhodnutí o výjimce v posuzované věci. Žalobce dále vznáší věcné námitky proti stanovisku Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 18. 8. 2015, č. j. KUZL 50440/2015.
13. Z žádosti není patrné, v jakém rozsahu budou káceny dřeviny. Dřeviny jsou součástí biotopu zvláště chráněných druhů živočichů a jejich kácením dojde k zásahu do jejich přirozeného vývoje. Dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109 a zdůrazňuje, že nebyla dostatečně zajištěna ochrana zvláště chráněných druhů živočichů při kácení dřevin. Dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu postačuje pouhá eventualita zásahu do přirozeného vývoje živočichů.

14. Žalovaný potvrdil rozhodnutí o udělení výjimky, aniž by bylo jasné jeho technické provedení, neboť ze žádosti není zřejmé, zda je součástí záměru provizorní napojení na silnici II/490 Fryšták – Zlín.

Nekontrolovatelnost napadeného rozhodnutí

15. Z žádosti nebylo zřejmé, které části stavby již byly umístěny, povoleny či realizovány a v jakém rozsahu bylo povoleno kácení dřevin. Z tohoto důvodu by bylo velmi problematické kontrolovat dodržování napadeného rozhodnutí. Nad to žalobce dodává, že výjimku nelze udělovat zpětně.

Nesprávný názor žalovaného, že řízení o výjimce není navazující řízení

16. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že v řízení o výjimce není potřeba vyčkat vydání závazných stanovisek vydávaných dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.
17. 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, pod č. j. 63881/ENV/16 .
18. 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. Pro některé stavební objekty záměru navíc stavebník již získal pravomocné stavební povolení a jediným chybějícím povolením k jejich realizaci je právě rozhodnutí o udělení výjimky.

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

19. Žadatel dlouhodobě nezákonně získával správní rozhodnutí ke stavbě, devastoval území a prováděl stavební práce, aniž by disponoval výjimkou. Udělení výjimky tomu, kdo porušuje zákon, by nebylo ve veřejném zájmu.

Nevhodné rozdělení řízení o udělení výjimky podle jednotlivých druhů chráněných živočichů

20. V rámci této námitky a v posledním bodu žaloby žalobce namítá, že správní orgány v rámci svého postupu využily nežádoucí tzv. salámovou metodu, neboť výjimky pro předmětný záměr byly vydány ve 4 etapách, vždy pouze na několik druhů živočichů zvlášť.
21. Žalobce zdůrazňuje, že závěry správního orgánu prvního stupně a žalovaného jsou v rozporu. Správní orgán prvního stupně uvedl, že řízení o výjimce se co do počtu ovlivněných zvláště chráněných druhů řídí návrhem žadatele a správní orgán není oprávněn sám od sebe žádosti měnit. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že s názorem krajského úřadu, že „řízení o povolení výjimky je řízení z moci úřední“ souhlasí. Ovšem Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109 uvedl, že řízení o výjimce je řízením návrhovým, ale může být zahájeno i z vlastní iniciativy správního orgánu. Napadené rozhodnutí proto považuje žalobce za nesprávné, vnitřně rozporné a nelogické.

22. Důvod, proč nebyla podána pouze jedna žádost o udělení výjimky, není pouze vývoj přírody a jednotlivých druhů živočichů na dotčeném území, ale především strategie žadatele. Salámovým dělením řízení o výjimce je zájem na ochraně přírody znevýhodněn. Žalovaný měl předchozí výjimky dle § 84 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušit, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2015, č. j. 2 As 49/201-109, a otázku jejich nového povolení učinit předmětem jediného řízení.

Nedostatečné a nesprávné vymezení dotčeného území

23. Z žádosti o udělení výjimky a podkladů rozhodnutí není zřejmé vymezení dotčeného území. Nejsou jednoznačně vymezeny úložiště, deponie, staveniště a přepravní trasy. Tyto námitky žalobce vznesl již v rámci odvolání.
24. Žalovaný předmětnou námitku vypořádal, mimo jiné, tak, že odkázal na územní rozhodnutí, které již bylo pro předmětnou stavbu vydáno. Území vymezené územním rozhodnutím zahrnuje jak zábory i koridory dopravy. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že: „O vložení výkresu Přehledná situace-porovnání s DÚR (s grafickým vymezením území trvalého a dočasného záboru v soutisku s dokumentací pro územní rozhodnutí) z března 2017 do spisu byli účastníci byli informováni dopisem 24181/ENV/17, 679/570/17 ze dne 3. 4. 2017 s tím, že tento i další dokumenty, jež byly do spisu doplněny (závažné stanovisko EIA, průvodní dopis Ředitelství silnic a dálnic a územní rozhodnutí), bylo možno do 17. 4. 2017 stáhnout z www.uschovna.cz, popř. nahlédnout do spisu. Spolkům byly dokumenty zaslány touto elektronickou cestou také přímo na jejich mailové adresy.“ K tomu žalobce namítá, že mu byl přípis ze dne 3. 4. 2017, č. j. 24181/ENV/17, 679/570/17 doručen až dne 18. 4. 2017 a nebyla mu dána možnost k vyjádření.
25. Žalovaný odkazuje při vymezení dotčeného území na územní rozhodnutí ze dne 15. 11. 2014, avšak dle žalobce vymezení území tímto rozhodnutím není správné a odkazuje na usnesení Městského úřadu Holešov ze dne 27. 1. 2016, č. j. HOL-2110/2016/DS/482/AR, které poukazuje na nutnost změny územního rozhodnutí z důvodu povolení tří stavebních objektů.

Nevhodnost a nepotřebnost řešení v podobě vybudování nové čtyřproudé dálnice

26. Čtyřproudou dálnici považuje žalobce za nadbytečnou. Dělený čtyřpruh je důvodný u dopravních kapacit nad 20 tisíc vozidel za den, přičemž v daném území je průjezd pouze kolem 9 tisíc vozidel za den. Město Zlín je k dálniční síti již připojeno a potřeba obyvatel kraje cestovat na Slovensko rozhodně nevyžaduje dělenou čtyřproudou rychlostní silnici. Žalobce v odvolání rozporoval předpoklad krajského úřadu, že projednávaná stavba a na ni navazující úseky odkloní tranzitní dopravu od Zlína. Tranzitní doprava ve Zlíně je však nevýznamná, dosahuje pouze 8–10%.
27. K tomu prvně žalobce namítá, že žalovaný argumentuje závazným stanoviskem k prioritnímu dopravnímu záměru, se kterým se nemohl seznámit.
28. Za nepřipadnou považuje žalobce i argumentaci důležitostí celé dálnice D49, neboť pro úsek Lípa – státní hranice ČR/SR bylo vydáno stanovisko, že záměr může mít významný vliv na předmět ochrany - Evropsky významnou lokalitu Beskydy.

Rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se stanoviskem Ministerstva životního prostředí

Za správnost vyhotovení: K. P.

29. Postup správního orgánu prvního stupně je v rozporu s podmínkou č. 9 stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu Zásad územního rozvoje Zlínského kraje. Tato podmínka ukládá u záměrů, které zasahují do biocenter územního systému ekologické stability provést před realizací jejich biologické hodnocení. Jelikož biologické hodnocení záměru absentuje, žalobce namítá, že nebyl zjištěn stav věci, o němž by nebylo důvodných pochybností a nebyly zjištěny všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.

Rozpor napadeného rozhodnutí s rozhodnutím o výjimce ze dne 20. 1. 2010,
č. j. S/00295/LM/2009-00001/LM/2010

30. Výjimka ke stejnému záměru pro druhy vydra říční, rak říční a rosnička zelená byla pravomocně zamítnuta. Avšak není zřejmé, z jakého důvodu byla nově výjimka povolena, respektive jaké nové skutečnosti žadatel tvrdil, které odůvodnily změnu názoru správních orgánů.

Nedostatečná ochrana raka říčního

31. Již v odvolání žalobce namítal, že se správní orgán prvního stupně řádně nezabýval ochranou raků, neboť není jisté, zda přežijí znečištění vody pocházející z dálniční kanalizace. Posunutí vyústění dálnice uvedené v podmínce č. 5 rozhodnutí o výjimce by bylo neúčinné, neboť rozhodnutí se vydává ke konkrétnímu technickému řešení stavby a nemůže stavbu měnit. Stejně neúčinná je i stanovená délka a způsob opevnění vodních toků.
32. Žalovaný zamítl předmětnou námitku především z toho důvodu, že znění podmínky č. 5 vychází z návrhu na opatření uvedená v Celoročním biologickém hodnocení. Dále uvedl, že vliv znečištěných vod na vodní tok je záležitostí závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku. Žalobce k tomu zdůrazňuje, že řízení o výjimce nemusí být jen řízením návrhovým, ale může být zahájeno i z vlastní iniciativy správního orgánu. Žalovaný proto nemohl námitku zamítnout pouze proto, že je v dispozici žadatele, jakou žádost po udělení výjimky a v jakém rozsahu podá.
33. Žalobce dále dodává, že Celoroční biologické hodnocení je nedostatečný podklad, neboť jak již dříve namítal, dle Zásad územního rozvoje je nutno před realizací záměru vypracovat biologické hodnocení, k čemuž nedošlo.

Nemožnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

34. Žalovaný informoval žalobce v průběhu odvolacího řízení o doplnění spisu o Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí o Průvodní dopis Ředitelství silnic a dálnic ČR ze dne 30. 3. 2017 k doplnění žádosti na základě výzvy, výkres Přehledná situace - porovnání s DÚR (s grafickým vymezením území trvalého a dočasného záboru v soutisku s dokumentací pro územní rozhodnutí) a Územní rozhodnutí o umístění stavby č.j. SŘ/9909/2004/Sa ze dne 15. 11. 2004. Žalobci stanovil lhůtu k vyjádření se k těmto podkladům do 17. 4. 2017, avšak přípis by žalobci doručen až dne 18. 4. 2017. Elektronicky mu nebylo nic zasláno.

Protiústavnost zákona č. 256/2016 Sb.

35. 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.

Záměr nesplňuje podmínku převahy veřejného zájmu

36. Správní orgány objektivně a spravedlivě nezhodnotily, zda veřejný zájem na záměru převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení nebyla posuzována prospěšnost a zájem na stavbě 4901 Hulín – Fryšták. Odůvodnění se zaměřuje na dálnici D49 jako celek. Byla zkoumána prospěšnost budování dálnic D49, D55 a R6 na rozsáhlém, blíže nespecifikovaném území. Výhody dále byly také značně nadsazené. V průběhu řízení nebylo zjištěno, že by stavba 4901 sama o sobě měla nějaký dopravní přínos.
37. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí zmiňuje pouze pozitiva a neuvádí žádná fakta proti, která by při rozhodování zvažoval. Existuje pochybnost o realizovatelnosti dálnice D49, neboť na východní polovinu její trasy v úseku Lípa – státní hranice ČR/SR bylo vydáno závazné stanovisko, které poukazovalo na možný významný vliv stavby na Evropsky významnou lokalitu Beskydy. Pro stejný úsek bylo vydáno taktéž nesouhlasné stanovisko EIA.

III. Vyjádření žalovaného

38. Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě ze dne 1. 9. 2017 podrobně vyjadřuje k jednotlivým žalobním bodům. V první řadě uvádí, že z podkladů rozhodnutí je zřejmé, která území zvláště chráněných živočichů mohou být dotčena a jak. Právní předpisy neukládají žadateli povinnost předkládat k žádosti o výjimce projektovou dokumentaci stavby. Podmínky povolení výjimky byly v rozhodnutí dostatečně podrobně stanoveny.
39. Otázky úpravy vodních toků, vyústění kanalizace a čištění odpadních vod mají být řešeny postupem dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jde o otázku, která musí být vyřešena v souvislosti s ekologickostabilizačními funkcemi významného krajinného prvku vodního toku komplexně.
40. Žádost nesměřovala k povolení výjimek k provozu dálnice a solení. Žalovaný připouští, že správní orgány pochybily, když se věcně nevypořádaly s žalobcovou námitkou zásahu do zákazů u zvláště chráněného druhu živočichů. Pouhá existence zvláště chráněného druhu živočichů v dotčeném území není bez dalšího důvodem pro vedení řízení o povolení výjimky. Musí existovat reálná možnost minimálně škodlivého zásahu do přirozeného vývoje druhu, aby byl správní orgán povinen zahájit řízení o výjimce z úřední povinnosti. Je zcela absurdní trvat na závěru, že by každá činnost mohla způsobit zásah do vývoje živočichů. Nejen orgány ochrany přírody, ale i jiné správní orgány mají nástroje k zabezpečení zájmů ochrany přírody (vodoprávní úřad musí dbát, aby stavbou či jejím užíváním nedošlo ke znečištění podzemních či povrchových vod).
41. Žádost o oplocení také nebyla v řízení řešena. Řízení o výjimce není odsouhlasením záměru, ale povolení porušit zákazy dané zákonem. Předmětem žádosti nebyla výjimky z usmrcování velkých zvláště chráněných druhů živočichů a v jiném řízení bylo vydáno

stanovisko ze dne 18. 8. 2015, č. j. KUZL 50440/2015, v rámci které se správní orgány zabývaly průchodností dálnice.

42. K námitce žalobce, že stanovisko ze dne 18. 8. 2015, č. j. KUZL 50440/2015 nebylo podkladem rozhodnutí, ač na něj správní orgán prvního stupně odkazuje, žalovaný uvádí, že toto stanovisko nebylo podkladem rozhodnutí o výjimce v předmětné věci. Navíc se žalobcovy námitky týkají jiných úseků, než těch, kterých se dotýká udělení výjimky v předmětné věci.
43. Dále žalovaný zdůrazňuje, že není úkolem orgánu ochrany přírody zkoumat v řízení o povolení výjimky, zda některé dílčí činnosti již byly dříve povoleny či realizovány. Navíc žalobce neuvádí ani nedokládá žádné důkazy, které by odůvodňovaly závěr, že kácení dřevin bude škodlivě zasahovat do biotopu zvláště chráněných druhů živočichů.
44. Žalovaný 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. Ani stanovisko EIA, s ohledem na novou zákonnou úpravu, nebylo povinným podkladem rozhodnutí. Určení dotčeného území územním rozhodnutím považuje žalovaný za správné.
45. Rozpor udělené výjimky se stanoviskem žalovaného pro zpracování zásad územního rozvoje, není z hlediska řízení o výjimce nutno zkoumat. Pokud jsou v kolizi rozhodnutí o udělení výjimky, je na žadateli, aby se choval podle nastavených podmínek ve všech rozhodnutích.
46. Žalovaný rozporuje, že by oznámení o doplnění podkladů do správního spisu bylo žalobci doručeno až 18. 4. 2017. Fikcí bylo doručeno dne 15. 4. 2017. Avšak lhůta k vyjádření byla stanovena jako pořádková. Žalobce mohl své vyjádření doplnit kdykoliv do rozhodnutí ve věci.
47. Závěrem svého vyjádření žalovaný uvádí, že jiné zájmy ochrany přírody, než činnosti související s konkrétním záměrem, nejsou předmětem řízení o výjimce. Stanoviska k jiné části dálnice nemají na řízení v této věci vliv.
48. Žalovaný ze všech shora uvedených důvodů navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

49. 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 otázka vodních toků či podmostí není řešena v řízení o výjimce, neboť byla řešena výjimkou v roce 2013. V rámci řízení o této výjimce bylo řešeno i oplocení. Ke každé možné činnosti není nutno explicitně vyjmenovat podmínky v rozhodnutí o výjimce. Otázka kácení dřevin bude řešena v samostatném řízení.
50. Osoba zúčastněná na řízení I. dále zdůrazňuje, že řízení o výjimce je návrhovým řízením a není navazujícím řízením. V daném případě bylo prokázáno, že veřejný záměr na výstavbě dálnice D 49 převažuje nad zájmem ochrany přírody.
51. Osoba zúčastněná na řízení II. se věcně nevyjádřila.
52. Osoba zúčastněná na řízení III. zdůrazňuje potřebnost obchvatu Zlína s ohledem na další obce v regionu a převahu veřejného zájmu na výstavbě záměru.

Za správnost vyhotovení: K. P.

V. Posouzení věci krajským soudem

53. 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.
54. Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Žadatel (Ředitelství silnic a dálnic ČR) podal dne 30. 6. 2016 u správního orgánu prvního stupně žádost o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro účely přípravy a realizace stavby D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“ v km 0,000-18,000 (dále jen „záměr“ nebo „stavba 4901“).
55. Účelem stavby rychlostní silnice R49 je vybudování kapacitní komunikace, která umožní převést vysoké intenzity silniční dopravy z komunikací vedených zástavbou Zlína, Otrokovic, Holešova 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.
56. Žadatel žádal o výjimku u zvláště chráněných druhů čmeláci (*Bombus sp.*), čolek obecný (*Lissotriton vulgaris*), rak říční (*Astacus astacus*), rosnička zelená (*Hyla arborea*), skokan skřehotavý (*Pelophylax ridibundus*), skokan štihlý (*Rana dalmatina*), netopýr dlouhouchý (*Plecotus austriacus*), netopýr hvízdavý (*Pipistrellus pipistrellus*), netopýr rezavý (*Nyctalus noctula*), netopýr ušatý (*Plecotus auritus*), netopýr večerní (*Eptesicus serotinus*), netopýr vodní (*Myotis daubentonii*), bobr evropský (*Castor fiber*), medvěd hnědý (*Ursus arctos*), rys ostrovid (*Lynx lynx*), vlk obecný (*Canis lupus*), vydra říční (*Lutra lutra*) dle § 56 odst. 2 písm. c) a d) zákona o ochraně přírody a krajiny.
57. 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. U žádného ze zvláště chráněného druhu živočichů nedojde realizací záměru k zásahu, který by vedl k likvidaci celého biotopu a následného zničení lokální populace druhu.
58. Přílohou žádosti žadatel doložil odborné stanovisko společnosti HBH Projekt spol. s r.o. „Rychlostní silnice R49, stavba R4901 Hulín – Fryšták. Celoroční biologický průzkum“ z měsíce prosince 2015. Součástí přílohy byly i situační mapy v měřítku 1:20000.
59. 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.

Za správnost vyhotovení: K. P.

60. 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.
61. 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

62. 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.
63. 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 „k založení 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, týkající-li se procesních práv žalobce.
64. 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 (Lesoochránárske 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 samovykonatelné 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).
65. 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.

66. 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 nezpochybnil 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.
67. 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 13/2015-11300, 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 opatření 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 Aarhuské 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.“

68. 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.

69. Žalobce má tedy i aktivní žalobní legitimaci hmotnou podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

V. B. Závislost stanoviska EIA na řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

70. 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 nepřijatelné a proč, přijatelné 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 nevylučuje a nejedná se o jejich paušální odmítnutí.

71. 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.

Za správnost vyhotovení: K. P.

72. 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.
73. 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 čj. 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.“*
74. 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).
75. Řízení o vydání výjimky bylo v posuzované věci zahájeno dne 30. 6. 2016, 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.
76. 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 takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob).
77. 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 zamyšlený 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*

78. 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.
79. 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.“*
80. 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 první 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).
81. Z těchto důvodů 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 brojít proti němu v rámci řízení o vydání výjimky.

82. 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. Absence údajů o záměru a jeho nedostatečné vyhodnocení

V. C. I Úprava a překládání vodních toků

83. V jedné ze základních námitek, která se prolíná celou žalobou a objevuje se především v její první části, se žalobce zabývá konkrétními údaji, které dle jeho názoru absentují v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o výjimce.
84. K posouzení této námitky je nezbytné v prvé řadě upřesnit povahu řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V řízení o výjimce správní orgán nerozhoduje o konkrétních podmínkách pro umístění stavby. Až v územním rozhodnutí se s konečnou platností stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm, včetně požadavků na ochranu životního prostředí. Má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, musí povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předcházet umístění stavby. Rozhodnutí o výjimce pouze stanoví obecné podmínky, za kterých umožňuje zasáhnout do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů. V tomto řízení nejsou žadatel ani správní orgány povinni stanovovat konkrétní stavební řešení. Konkrétní řešení stavby musí splňovat podmínky stanovené v rozhodnutí o udělení výjimky, nikoliv naopak. Právě územní řízení je procesem, ve kterém se posuzuje, zda je možné navrhovanou stavbu daného typu i s jejími vlivy na okolí umístit do daného území a také, zda je stavba v souladu s územně plánovací dokumentací. Ovšem v územním řízení se neposuzuje konkrétní způsob provedení stavby, o tom se jedná až ve stavebním řízení.
85. Nutno také zdůraznit, že žalobce podává námitky týkající se absence údajů o záměru (oplocení, minimalizace narušení vodních toků, solení, vyústění kanalizace atd.) v odvolání i v rámci původního vyjádření k žádosti o vydání výjimky pouze v obecné rovině a blíže neuvádí a ani nedokládá žádné konkrétní dopady tvrzených pochybení. 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.

86. Při stanovení podmínek, za kterých je oprávněn stavebník zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů se správní orgán prvního stupně v posuzované věci zabýval, mimo jiné, i možným znečištěním vodních toků při stavbě i samotným provozem záměru. Stanovil podmínky pro stavební řešení veškerých vodohospodářských objektů, opevnění břehů okolních potoků a říček, i umístění silniční kanalizace. Avšak konkrétní způsob překládání a úprava vodních toků není otázka řízení o výjimce.
87. Podrobné řešení úpravy vodních toků patří do kompetence jiných správních orgánů v souladu s § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého jsou významné krajinné prvky obecně chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umísťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.
88. K tomu žalobce dále namítá, že jediným bezpečným místem, kudy mohou obojživelní živočichové dálnici bezpečně přejít je podmostí. Ovšem odůvodnění námítky je vedeno pouze v rovině formálního konstatování. Žalobce neuvedl konkrétně, v čem by mělo dojít k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Správní orgán se však zabýval migračními koridory, díky nimž budou moci živočichové bezpečně přecházet z jedné části území na druhé.
89. Krajský soud nespatriil v postupu správního orgánu prvního stupně, ani ve vypořádání odvolacích námitek žalovaným žádná pochybení a tuto část žaloby považuje za nedůvodnou.

V. C. II Vliv provozu dálnice na zvláště chráněné druhy živočichů

90. Stejně jako v předchozí části rozsudku krajský soud opakuje, že není otázkou řízení o výjimce stanovit podmínky všech v úvahu přicházejících, se stavbou souvisejících prací a postupů. Provoz dálnice (včetně zimního solení jejího povrchu) není třeba v rozhodnutí o povolení výjimky explicitně vymezit a stanovit bližší opatření související s jednotlivými (i hypotetickými) činnostmi nezbytnými k udržování provozu dálnice. Správní orgán nebyl, na rozdíl od názoru žalobce, povinen se zabývat tím, zda míra poškození vodních toků jejím provozem umožní přežití zvláště chráněných živočichů v lokalitě, neboť rozhodnutím o výjimce nastavil tomuto řízení odpovídající podmínky, za kterých je žadatel (stavebník) oprávněn škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje vyjmenovaných zvláště chráněných živočichů při stavbě i provozu stavby 4901.
91. Při všech činnostech je stavebník povinen chovat se dle nastavených podmínek, zvláště pak neusmrcovat jedince vymezených druhů. Podmínky jsou stanoveny jak na období stavebních prací, tak na období provozu dálnice (parametry migračních objektů, odlučovače ropných látek apod.). Pokud by bylo příslušným správním orgánem (zejména

Za správnost vyhotovení: K. P.

Českou inspekci životního prostředí) zjištěno, že v průběhu provozu dálnice je zasahováno do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů nad rámec vymezený rozhodnutím o výjimce, je tento správní orgán oprávněn přistoupit k příslušným krokům zajišťující eliminaci této negativní činnosti (sankce apod.). V tomto duchu, byť poněkud stručněji, se vyjádřil i žalovaný v napadeném rozhodnutí.

V. C. III. Oplocení dálnice, kácení dřevin a technické provedení dálnice

92. Z žádosti a následně ani rozhodnutí o výjimce není ani nutné, aby bylo patrné, zda a jak má být dálnice oplocena. O konkrétních podmínkách pro umístění stavby (v souladu s podmínkami nastavenými v rozhodnutí o udělení výjimky a dalšími závaznými stanovisky) na území s výskytem zvláště chráněných živočichů ve vztahu k vlivům na její okolí je rozhodováno v rámci územního řízení a následně je konkrétní podoba stavby řešena v rámci řízení stavebního.
93. Žalobce také nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že velké šelmy budou procházet pod mosty a nikoliv přes dálnici a namítá, že by kolem dálnice mělo být vybudování oplocení. Z této námitky ovšem není seznatelné, v čem by mělo toto tvrzení žalovaného zapříčiňovat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Tvrzení žalobce, že oplocení může snižovat mortalitu živočichů, a skutečnost, že v trase stavby 4901 se nachází dálkový migrační koridor velkých savců a migračně významné území mezi Hostýnskými vrchy a lesním komplexem severně od Zlína, nejsou v rozporu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze uvedl, že se správní orgán prvního stupně nebyl povinen zabývat v rámci řízení o výjimce oplocením stavby a k vhodnosti záměru dodal, že se v trase vyskytují migrační koridory. To ovšem neznamená, že dálnice oplocena nebude. Námitka migrace a oplocení v tomto podání, je proto v řízení o výjimce zcela irelevantní.
94. Stejně tak nezákonnost napadeného rozhodnutí nezapříčiňuje závěr žalovaného, který odkázal na závazné stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 18. 8. 2015, č. j. KUZL 50440/2015, ve kterém správní orgán, mimo jiné, konstatoval, že mostní objekty na trase stavby 4901 mají dostačující technické parametry, aby přes ně mohli velcí savci migrovat a toto stanovisko nezaložil do spisu. Žalovaný touto argumentací spíše nad rámec zdůrazňoval již nastavené možnosti migrace živočichů, nikterak tím však neodůvodňoval to, zda bude či nebude dálnice oplocena, neboť správně uvedl, že toto není otázkou řízení o výjimce.
95. Předmětem žaloby proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí o udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není ani přezkum výše zmiňovaného stanoviska ze dne 18. 8. 2015, č. j. KUZL 50440/2015, neboť toto se nedotýká předmětného řízení a toto stanovisko není a ani být nemusí podkladem pro rozhodnutí o výjimce. Věcnými námitkami směřujícími proti tomuto stanovisku se proto krajský soud v rámci přezkumu řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny v této konkrétní věci nezabýval.
96. V řízení o výjimce není správní orgán ani povinen posuzovat rozsah kácení dřevin v okolí řek. Správní orgán prvního stupně podmínku kácení dřevin v rozhodnutí neuvedl. Být žalovaný nesprávně uvedl, že taková podmínka stanovena byla, důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě je dán v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby, v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování

Za správnost vyhotovení: K. P.

stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny. Ani tato námitka proto není důvodná.

97. Vztahem rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a kácení dřevin se přímo zabýval i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-45, že: *„Výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se z povahy věci bude zpravidla týkat určitého území jako celku, čímž je implikována předběžná potřeba odlišného obecnějšího stupně územně plánovací dokumentace. Naproti tomu povolení ke kácení dřevin se týká konkrétních dřevin, jež jsou v rozhodnutí specifikovány. Proto je nutné (jak již bylo zdůvodněno výše), aby bylo před vydáním povolení ke kácení dřevin najisto postaveno (podle rozhodnutí o umístění stavby), u kterých dřevin je dán důvod pro kácení spočívající v jejich kolizi s jednoznačně definovanou stavbou.“*
98. V rámci řízení o výjimce nemusí být vymezeno ani napojení na jinou silniční komunikaci. Technické provedení stavby, konkrétně napojení na silnici II/490 Fryšták - Zlín obsahuje stavební dokumentaci 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 vymezeno připojení na technickou infrastrukturu. Z žádosti proto nemusí být zřejmé, zda je napojení součástí záměru, což také uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí.

V. D. Nekontrolovatelnost napadeného rozhodnutí

99. Vadou rozhodnutí není absence vymezení již existujících částí stavby 4901, těch, které se v době rozhodování stavěly či již byly povoleny. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky jasně vymezuje mantinely, v rámci kterých se může žadatel při realizaci stavby pohybovat. Stavebník je povinen se chovat v souladu se závěry správního orgánu prvního stupně a jednat podle nastavených podmínek. V rámci řízení o posouzení výjimky příslušný správní orgán 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. Pokud by při provádění stavebních prací mělo být zasahováno mimo území, pro které je výjimka stanovena, byl by stavebník povinen požádat o další výjimku či čelit následkům provádění stavby bez vydání příslušné výjimky.
100. 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. V rozhodnutí o výjimce není nezbytné, aby byly vymezeny stavby již postavené, nebo které se v příslušné době staví. Rozhodnutí o výjimce dopadá na záměr jako celek, spolu se stavbami, které již postaveny byly. Neboť 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 dovodil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014. Není ani důvodu, proč by měl správní orgán ochrany přírody usilovat o zastavení dosavadních prací (k důsledkům jednání žadatele bez udělení výjimky se krajský soud vyjádří v příslušné části svého rozsudku).

101. Ostatně ani žalobce neuvádí, v čem by tato skutečnost měla odůvodňovat nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce pouze namítá, že neuvedení již zrealizovaných částí záměru problematizuje kontrolu dodržování napadeného rozhodnutí, nicméně toto své tvrzení ničím nedokládá a krajský soud nekontrolovatelnost rozhodnutí nespatřuje. Správní orgán nepostupoval v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu, neboť stav věci zjistil dostatečně a o rozsahu vymezeného území nejsou důvodné pochybnosti.

V. E. Nezákonné jednání žadatele a jeho vliv na vydání rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny - provádění zemních a stavebních prací bez udělené výjimky

102. 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 stavební práce, krajský soud neshledal důvodnou. Stejně jako ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2018, č. j. 31 A 59/2017-366, ve věci totožných účastníků, krajský soud uzavírá, že případné jednání žalobce bez příslušného povolení není otázkou udělení výjimky ani předmětem tohoto řízení.
103. 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 (řetězícím 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 řetězícím 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.“

104. Jak již bylo shora uvedeno, povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vydat *ex post*. Tento postup jako možný dovodil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014. 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. Jednání žalobce bez udělené výjimky nezakládá zákonný důvod pro zamítnutí žádosti o udělení výjimky. Nad to krajský soud dodává, že je mu z úřední činnosti známo, že 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.
105. Žalobce v této části žaloby také namítá, že žadatel bez vydané výjimky získával „správní rozhodnutí ke stavbě“. Tím žalobce nejspíše myslí územní rozhodnutí, ovšem blíže nenamítá nezákonnost postupu správních orgánů v tom, že řízení o výjimce nepředcházelo územnímu řízení. 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 přihlídnout.*“ (k tomu blíže viz rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 5 As 56/2011-189).
106. Ze shora uvedených důvodů proto námitka týkající se nezákonného jednání stavebníka a jeho důsledků na řízení o výjimce není důvodná.

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

107. V rámci této námítky 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).
108. Ovšem v rámci řízení o povolování výjimek dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tento postup nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí o udělení výjimky. V řízení o povolení

výjimky musí být vždy zohledněno mj. i to, zda povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Opakované žádosti o vydání výjimky nejsou příkladem tzv. salámové metody, ale situace, kdy je pro jedno území opakovaně žádáno o výjimku. O salámovou metodu by se jednalo v tom případě, kdy žadatel rozparceluje území daného kraje na menší oblasti a pro ně paralelně žádá o dílčí 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.

109. Především je však nutno zdůraznit, 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 žalobcova 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.
110. 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 kteréhokoli zvláště chráněného druhu. Pro realizaci svého záměru tedy potřebuje, aby byly vydány všechny požadované výjimky, a podáním více žádostí tento požadavek nemůže jakkoliv obejít.
111. Nejvyšší správní soud sice ve svém rozsudku ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109 (na který žalobce odkazuje) aproboval, že řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není obligatorně řízením návrhovým a správní orgán by jej měl zahájit i z úřední povinnosti, nicméně pouze v případě, kdy se správní orgán dozví, či spíše má vůbec možnost dozvědět se o pravděpodobném zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha. Ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem se jednalo o postup Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, která byla příslušná k řízení podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny i k řízení podle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a při schválení záměru vyznačení turistické stezky neposoudila udělení výjimky ze zákazu postupem předvídaným v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv byla příslušná k oběma řízením. Tento závěr ovšem nedopadá na situaci, kdy se až postupně objevuje potřeba posoudit výjimku ve vztahu k více živočichům. Správní orgán nebyl v tomto případě povinen vést o žádostech jedno řízení.
112. Pokud má žalobce za to, že v jiných řízeních týkajících se téhož stavebního záměru byly výjimky vydávány na základě nepravdivých informací, měl možnost (kterou také dle soudu dostupných informací z jiných řízení využil) se bránit proti rozhodnutí v samostatném správním a následně soudním řízení. Pro přezkum rozhodnutí v jiných správních řízeních, byť v obdobné věci, mezi týmiž účastníky, není v tomto řízení prostor.

V. F. Nedostatečné a nesprávné vymezení dotčeného území

113. Žalobce dále znovu, stejně jako v úvodní části žaloby, namítá, že dotčené území není vymezeno dostatečně podobně, neboť z žádosti o vydání výjimky není patrné kterých konkrétních lokalit se má výjimka týkat.
114. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně doložil žadatel spolu s Celoročním biologickým průzkumem i mapový zákres ploch trvalého a dočasného záboru pozemků v trase stavby v měřítku 1:20000. V těchto mapových zákresech jsou vyznačeny oblasti potvrzeného výskytu dotčených živočichů v území. Nutno podotknout, že tyto mapové výkresy byly dodány jako příloha Celoročního biologického průzkumu, v rámci kterého jsou ochranná opatření podrobně vymezena s ohledem na konkrétní oblast. Krajský soud zastává názor, že pro řízení o výjimce je zcela dostačující doložení mapové dokladu o výskytu chráněného druhu živočichů 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 němž je zákres v měřítku 1:20000 dostačující.
115. Co se týče tvrzeného nedostatečného vymezení úložišť, přeložek cest, území, po kterém budou vést přepravní cesty apod., 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 stavebník povinen konat v souladu s podmínkami stanovenými ve výjimce, a to včetně ukládání a převážení vyorané zeminy. Pokud by při provádění stavebních prací mělo být zasahováno mimo území, pro které je výjimka stanovena, byl by stavebník povinen 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. Proto není ani rozhodné, zda z žádosti o vydání výjimky je, či není zřejmé, z jakých stavebních objektů se stavba skládá. Pro řízení o výjimce bylo 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.
116. Nad to soud upozorňuje, že v příloze č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb. je stanoven rozsah a obsah dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, jak již soud výše podrobně specifikoval. V rámci souhrnné technické zprávy musí být obsaženy i 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 i 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 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 žaloby 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.

117. Pokud v jiném řízení Správa chráněné krajinné oblasti Litovelské Pomoraví (rozhodnutí ze dne 20. 1. 2010) zjistila, že projektová dokumentace nezajišťuje dostatečnou ochranu některých zvláště chráněných druhů živočichů, nelze bez dalšího předjímat takovýto závěr i ve vztahu k jiným druhům v rámci dalšího řízení o výjimce. Jednotlivá řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou na sobě nezávislá a jedno zamítnutí nevytváří zákonnou překážku věci rozhodnuté. Správní orgány v posuzované věci nedospěly k závěru, že by pro posouzení záměru a rozhodnutí ve věci bylo nutno předkládat projektovou dokumentaci. To také žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí a zdůraznil, že výjimka by měla být vydávána před územním řízením bez přesného vymezení stavby a doložení projektové dokumentace (což ostatně uvedl i krajský soud shora v tomto rozsudku). Krajský soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že právní předpisy neukládají žadateli povinnost předkládat projektovou dokumentaci k provedení stavby, jako podmínku pro posouzení veřejného zájmu na výstavbě záměru. V řízení vedeném Správou chráněné krajinné oblasti Litovelské Pomoraví vycházel žalovaný z projektové dokumentace, neboť tato byla předložena jako podklad k žádosti o vydání výjimky, jak uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě v této věci. Řízení o výjimce bývá běžně vedeno před územním řízením, kdy projektová dokumentace ještě nebývá zpracována, a proto ani nebývá součástí žádosti o vydání výjimky.

V. G. Doplnění spisu o další podklady v průběhu odvolacího řízení

118. Dále se soud zabýval oznámením doplnění spisu o další podklady a možnost žalobce se s těmito seznámit a vyjádřit se k nim. Z obsahu správního spisu soud nezjistil, že by bylo žalobci doručeno oznámení o doplnění podkladů do spisu elektronickou formou. Sdělení bylo žalobci zasláno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, avšak doručka ve spise založena není. Je zde obsažen evidenční záznam o vypravení zásilky pro žalobce a záznam o sledování zásilky (www.postaonline.cz) č. x. Z tohoto záznamu je však pouze patrné, že byla podána dne 4. 4. 2017, uložena dne 5. 4. 2017 z důvodu nezastižení adresáta na poště Otrokovice 2 a dne 18. 4. 2017 dodána adresátovi, nicméně adresát není uveden. Na základě těchto záznamů soud musí uzavřít, že se žalobce mohl seznámit s oznámením o doplnění podkladů nejdříve dne 17. 4. 2017, kdy mu byla zásilka doručena fikcí. V týž den uběhla stanovená lhůta k vyjádření a nahlédnutí do spisu.
119. Potud má žalobce ve svém tvrzení pravdu, neboť mu přiměřená lhůta k vyjádření poskytnuta skutečně nebyla. Ovšem již opomenul tu skutečnost, že lhůta byla stanovena jako pořádková, což žalovaný v oznámení i výslovně uvedl. Za pořádkovou lhůtu v rámci správního řízení považuje český právní řád takovou procesní lhůtu, která je účastníkovi pro provedení úkonu stanovena správním orgánem a může být i správním orgánem k žádosti tohoto účastníka přiměřeně prodloužena. Žalobce o prodloužení lhůty nepožádal. Napadené rozhodnutí vydal odvolací orgán až dne 28. 4. 2017, od doručení vyrozumění měl žalobce dostatek času na to, aby nahlédl do spisu a požádal o prodloužení lhůty a případně se k podkladům vyjádřil (ve sdělení byl uveden i telefonický a e-mailový kontakt na pověřenou úřední osobu).
120. Žalobce proto nemohl být zkrácen na svých právech tím, že mu nebyla dána možnost vyjádřit se k doplněným podkladům (mezi tyto podklady patří i územní rozhodnutí a výkresy, na jejichž obsah žalovaný při zamítnutí námitky nedostatečného vymezení dotčeného území odkazoval).

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

121. Při posouzení této žalobní námitky je třeba 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 zhodnotit, 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 poměrování 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 poměrování 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.
122. Předmětný úsek rychlostní silnice R49 se stal na základě nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů, jedním z devíti prioritních dopravních záměrů, u kterých se aplikovala speciální procesní pravidla dle § 23a zákona o posuzování vlivů. Proto nedošlo k novému provedení procesu EIA a byla vyloučena aplikace ustanovení, která upravovala standardní proces EIA.
123. Správní orgán při rozhodování o výjimce není oprávněn posuzovat jiné varianty vedení dálnice; i kdyby dospěl k závěru, že by byla s ohledem na obyvatele či území vhodnější jiná varianta, nemá jakoukoli možnost trasování dálnice v této fázi řízení upravit či změnit. Zákonodárce u prioritních dopravních staveb neumožnil standardní proces EIA s cílem urychlení výstavby, proto krajský soud nemůže přisvědčit žalobci, že bylo možné tento cíleně zvolený postup přezkoumat či měnit v jiném řízení týkajícím se životního prostředí, zde v řízení o výjimce podle § 56 ZOPK. V rozsudku ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015-51, Nejvyšší správní soud poznamenal, že „[v] řízení dle § 56 není prostor pro zkoumání jiných variant trasy, neboť námitky ve vztahu k výsledkům procesu SEA lze uplatňovat v průběhu územního plánování, případně v návrhu na zrušení příslušné územně plánovací dokumentace, a námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA pak mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí“.
124. 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). Kupříkladu v rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 31 A 42/2013-12 Krajský soud v Brně vyslovil, že ve fázi poměrování dvou veřejných zájmů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejruznějších hledisek – nejvhodnější. Dále uvedl, že „to, že se v řízení o výjimce se již nepřezkoumává „správnost“ či obecně pojatá „vhodnost“ zvolené trasy, platí i tehdy, jestliže některý z podkladů, z něž správní orgán vycházel v řízení o výjimce podle § 56 ZOPK a v němž byla právě příslušná trasa zvolena jako závazná pro další postupy, byl zrušen, resp. byla autoritativně vyslovena jeho

nezákonnost“. S výše uvedenými názory vyslovenými Krajským soudem v Brně se ztotožňuje krajský soud i v nyní rozhodované věci.

125. 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.
126. Je pravdou, že dle podmínky zakotvené v § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny lze výjimku povolit, jen neexistuje-li jiné uspokojivé řešení. Tato podmínka se ovšem posuzuje pouze ve vztahu k ochraně chráněných druhů, nikoli obyvatel určitého území apod. Jak uvádí i odborná literatura (V. Vomáčka, J. Knotek, M. Konečná, J. Hanák, F. Dienstbier, I. Průchová: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha. C. H. Beck.. 2018. 1. vydání. s. 426 – 456, bod 67), po orgánu ochrany přírody rozhodujícím o výjimce nelze žádat, aby například fakticky zpracovával alternativní stanoviska k již existujícímu stanovisku EIA za účelem vyloučení existence jiné vhodné varianty a aby rovněž objektivním způsobem zohlednil existenci kumulativních a synergických vlivů přesahujících území příslušného kraje. Takový požadavek zjevně podle Nejvyššího správního soudu neodpovídá povaze a smyslu řízení o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU. V tomto řízení požadavek neexistence jiného uspokojivého řešení po ukončení fáze koncepčního hledání trasy směřuje především ke zvažování konkrétních opatření k minimalizaci dotčení zvláště chráněných druhů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38). V opačném případě by podle Nejvyššího správního soudu orgán ochrany přírody překročil meze své působnosti, pokud by posuzoval možnosti udělení výjimky zcela bez ohledu na obsah žádosti a závěry předchozích fází. Kritériem pro posouzení reálnosti konkrétní varianty nejsou toliko hlediska ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, nýbrž musejí být zvažovány i jiné okolnosti a jejich vzájemné vlivy, k jejichž posouzení není správní orgán v řízení o výjimce dle § 56 oprávněn. Nemá-li tedy doloženo, že pro daný úsek prokazatelně existuje jiná reálná varianta trasy, není v rámci posuzování „existence jiného uspokojivého řešení“ povinen ani oprávněn komplexně posoudit reálnost alternativních dopravních tras, které nebyly v předchozích fázích posouzeny, či naopak již byly odmítnuty.
127. Pro podporu shora uvedených závěrů krajský soud cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 54/2013-78, ve kterém Nejvyšší správní soud shrnul, že *„poté, co bylo příslušnými orgány rozhodnuto o výběru varianty dálnice D8, nelze po orgánu ochrany přírody v řízení podle § 56 požadovat, aby se znovu vracel o krok zpět a vedle varianty trasy, s níž přichází žadatel o výjimku, zkoumal i to, jaký dopad na zvláště chráněné druhy by měly 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. Tyto úvahy by se též odehrávaly zcela mimo předmět příslušného správního řízení, který je vymezován žadatelem, odvíjí se od plánovaného umístění konkrétní stavby. V daném řízení chybí jakýkoli prostor pro zvažování jiných variant stavby (v daném případě jiné trasy dálnice). Na tom nic nemění ani podmínka uvedená v § 56 odst. 3 spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je*

v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv hypotetické, tedy takové, které již bylo v předcházejících zmiňovaných procesech jakožto možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno.“

128. Krajský soud neshledal důvod, proč by se v této věci měl od citované konstantní judikatury krajských soudů a Nejvyššího správního soudu odchýlit. Správní orgány nebyly oprávněny v řízení o výjimce zkoumat, zda by jiná varianta vedení rychlostní silnice R49 v předmětném úseku byla vhodnější. Pokud by tak učinily, jednaly by excesivně. Výběr konkrétní varianty vedení komunikace nebylo předmětem tohoto řízení, ale jednalo se o dlouhodobý proces, který nemohou správní orgány během rozhodování o výjimce zvrátit.
129. 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.
130. Na uvedeném nic nemění ani závěr žalovaného, že na podporu potřebnosti daného řešení lze argumentovat i důležitým významem celé stavby rychlostní silnice R49. Je nerozhodné, zda bylo pro jiný její úsek vydáno nesouhlasné stanovisko EIA, neboť se jednalo toliko o podpůrný argument, kterým chtěly správní orgány zdůraznit potřebnost celé komunikace. Hledání jiného uspokojivého řešení není předmětem řízení o výjimce.
131. S námitkou týkající se nemožnosti žalobce se vyjádřit k závaznému stanovisku prioritního dopravního záměru se již krajský soud vypořádal v části tohoto rozsudku zabývající se vztahem stanoviska EIA a řízení o výjimce s tím, že žalobce tímto postupem nebyl zkrácen na svých právech.

*V. I. Rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se stanoviskem Ministerstva
životního prostředí*

132. Stanovisko Ministerstva životního prostředí České republiky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 53913/ENV/08 není podkladem rozhodnutí o výjimce, jedná se stanovisko k návrhu Zásad územního rozvoje Zlínského kraje. Předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce není posuzování souladu Zásad územního rozvoje, potažmo stanovisek k nim s touto výjimkou. Až v řízení územním a následně v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se povoluje realizace stavby, je posuzován soulad zásad územního rozvoje s rozhodnutím, kterým se povoluje realizace záměru.
133. Zároveň žalobce uvádí, že postup správního orgánu prvního stupně je v rozporu s podmínkou stanoviska, která ukládá u záměrů, které zasahují do biocenter územního systému ekologické stability provést před realizací jejich biologické hodnocení, a toto hodnocení nebylo vyhotoveno. Byť krajský soud nemá k dispozici toto stanovisko a není schopen ověřit, zda podmínka v něm uvedená zní tak, jak uvádí žalobce, rozhodné je především to, že rozhodnutím o výjimce není realizován záměr, ani jím není realizace povolena. K tomu se ostatně krajský soud podrobně vyjadřuje i v rámci části V. B. tohoto rozsudku. Rozhodnutí o výjimce 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.* Proto by ani ve stádiu správního řízení „po

vydání výjimky“ nebylo pochybením a porušením podmínky nevyhotovení biologického hodnocení před realizací záměru.

V. J. Rozpor rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s rozhodnutím o výjimce ze dne 20. 1. 2010, č. j. S/00295/LM/2009-00001/LM/2010

134. Byť byla výjimka ke stejnému záměru pro druhy vydra říční, rak říční a rosníčka zelená v minulosti zamítnuta (pravomocně), není toto rozhodnutí překážkou věci rozhodnuté a žadatel je oprávněn znovu podat žádost o vydání výjimky ke stejnému záměru i pro stejné druhy zvláště chráněných živočichů. V nyní posuzované věci správní orgány dospěly k závěru, že byly splněny podmínky pro to, aby byla výjimka, mimo jiné i na tyto druhy, vydána. Správní orgány se v rozhodnutí o výjimce zabývají povolením výjimek ze zákazů samostatně u jednotlivých zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin a neposuzují dopad stavby na celé území z hlediska ochrany životního prostředí.
135. Bylo by jistě vhodnější, kdyby se správní orgány vypořádaly se skutečností, že již jednou ve vztahu ke stejnému záměru bylo o výjimce ke stejným druhům živočichů rozhodováno a uvedly, z jakého důvodu nyní výjimku povolily (zda došlo ke změně a jakých okolností apod.). Nicméně absence odůvodnění v tomto rozsahu nezapříčiňuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť je tato námitka zcela obecná. Žalobce netvrdí, že by žádosti byly identické a neuvádí žádné konkrétní námitky. Není na soudu, aby za žalobce tyto námitky domýšlel. Z těchto důvodů krajský soud neshledal žalobní námitku důvodnou.

V. K. Nedostatečná ochrana raka říčního

136. Správní orgán prvního stupně se v rozhodnutí o udělení výjimky zabýval také problematikou ochrany raka říčního a stanovil jasné podmínky, kterými se musí stavebník před, při i po samotné realizaci stavby řídit, aby došlo k co nejmenšímu zásahu do biotopu tohoto druhu. Stavebník je povinen zajistit, aby nedošlo ke znečištění lokality cizorodými látkami, je povinen opevnit břehy toků, provádět pravidelný monitoring a v případě zjištění možného ohrožení raků přistoupit ke konkrétním opatřením. Je povinen vybudovat dálniční kanalizace co nejnižší po toku řeky. Správní orgán také stanovil, že předmětem výjimky není usmrcování jedinců vyjmenovaných druhů živočichů. Takto stanovené podmínky považuje zdejší soud ve světle řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny za dostačující.
137. Důvody, pro které považoval žalobce tato opatření za nedostatečná, uvedl již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a zopakoval je v rámci žaloby. Ovšem tyto jsou opět podány toliko v obecné rovině. Tvzení, že není jisté, zda raci přežijí znečištění vody pocházející z dálniční kanalizace, je pouhým dohadem, jehož jasnou odpověď přinese až čas a provoz dálnice. Avšak v rozhodnutí o výjimce a jeho podkladech byly vymezeny podmínky realizace a provozu tak, aby nedošlo k devastujícímu zásahu, mimo jiné, i do biotopu raka říčního, který obývá řeky dotčeného území. Tvzení, že svedení vyústění dálniční kanalizace co nejnižší po toku bude neúčinné, žalobce ničím nedokládá. I na tomto místě soud opakuje, že konkrétní řešení stavby, včetně kanalizačního vyústění, bude muset být přizpůsobeno podmínkám stanoveným v rozhodnutí o udělení výjimky, nikoliv naopak.
138. Stejně nekonkrétní je námitka neúčinného vymezení délky a způsobu opevnění vodních toků. Výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví obecné podmínky, za

Za správnost vyhotovení: K. P.

kterých je umožněno zasáhnout do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů. V tomto řízení nejsou žadatel ani správní orgány povinni stanovovat konkrétní stavební řešení, to je otázkou podkladů nezbytných pro řízení stavební.

139. Správní orgány v posuzované věci nerezignovaly na vypořádání problematiky znečišťování biotopu raka říčního tím, že jej neposuzovaly v rámci žádosti o udělení výjimky či nezahájily z vlastní iniciativy řízení o výjimce ve vztahu ke vlivu znečištěných vod na vodní toky. Žalovaný v napadeném rozhodnutí jasně uvedl, že se jedná o otázku udržení ekologickostabilizačního významu významného krajinného prvku. Správní orgán je sice povinen i bez návrhu z vlastní iniciativy zahájit řízení o vydání výjimky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013-109), nicméně na zahájení řízení z moci úřední nemá účastník právní nárok. V případě, kdy správní orgán nespatořoval důvod, pro který by byl povinen řízení zahájit, a žalobce, ani jiná osoba, nepodala podnět k zahájení takového řízení, nemůže krajský soud souhlasit s žalobcovým tvrzením, že správní orgány rezignovaly na problém znečišťování biotopů raka říčního. Správní orgány učinily veškeré kroky, ke kterým byly povinny přistoupit.
140. V této námitce se žalobce opět zabýval i nutností zpracovat biologické hodnocení. Jak již bylo výše uvedeno, absence zpracování biologického hodnocení před vydáním kladného rozhodnutí o výjimce nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, neboť v jiných řízeních je zkoumán soulad rozhodnutí o schválení realizace stavby a zásad územního rozvoje.
141. Závěrem krajský soud podotýká, že žalovaný v napadeném rozhodnutí netvrdil, že podmínka výjimky č. 5 výrazně nemění záměr žadatele. Pouze uvedl obecné tvrzení, že: „*Podmínkami rozhodnutí, jež výrazně nemění záměr, se nepochybně lze odchýlit od návrhu záměru*“. V tomto rozsahu nelze považovat napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a ničí neodůvodněné.

V. L. Záměr nesplňuje podmínku převahy veřejného zájmu

142. Správní orgány v průběhu řízení hodnotily, zda veřejný zájem na realizaci záměru převažuje nad zájmem ochrany přírody. V rozhodnutí o výjimce správní orgán prvního stupně uvedl, že se ztotožňuje s důvody, pro které považuje převažující zájem na realizaci stavby žadatel. Dále uvedl, že stavba byla schválena zastupitelstvem Zlínského kraje v Zásadách územního rozvoje Zlínského kraje ze dne 10. 9. 2008, které byly zpracovány do územních plánů jednotlivých obcí. Celou stavbu dálnice D49, včetně posuzovaného záměru, shledal správní orgán prvního stupně za potřebnou, a to především z důvodu nutnosti zlepšení životního prostředí občanů v okolí stávající trasy silnic I/49, I/55, II/490 a II/432 v okresech Zlín a Kroměříž. Mimo jiné i znečištění ovzduší provozem na silnici II/432 odůvodňuje nutnost výstavby úseku dálnice D49 Fryšták-Hulín a převažující zájem na realizaci záměru stavby 4901.
143. Není pravdou, že by správní orgány (v tomto případě první stupeň) odůvodnily zájem pouze odkazem na nutnost realizace celé dálnice D49. Správní orgán prvního stupně také v otázce převahy záměru na vybudování stavby 4901 odkázal na předcházející řízení o výjimce ve vztahu k jiným zvláště chráněným druhům živočichů, v čemž krajský soud nespatořuje žádné pochybení, neboť převažující význam stavby nebyl nikdy zpochybněn a správní orgány setrvaly na svém dosavadním závěru. Odůvodnění obsahuje logickou úvahu, která přezkoumatelně vysvětluje vztah veřejných záměrů a který z nich převažuje. Krajský soud proto neshledal, že by správní orgány v posuzování otázky veřejného zájmu jakkoli pochybily.

Za správnost vyhotovení: K. P.

144. Pochybnost o realizovatelnosti jiného úseku (Lípa – státní hranice ČR/SR) nemá na řízení o výjimce ke stavbě 4901 žádný vliv. I kdyby nebyl jiný úsek dálnice povolen, stavba 4901 tím není dotčena. Předmětem tohoto řízení je posouzení zákonnosti výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny na úsek Fryšták-Hulín, nikoliv celé dálnice D49.
145. Krajský soud uzavírá, že správní orgány dostatečně odůvodnily veřejný zájem na realizaci záměru. Ani poslední námitku proto krajský soud nepovažuje za důvodnou.

VI. Shrnutí a náklady řízení

146. 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 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.
147. 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. 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.
148. 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.
149. 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 nepřisluší. 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.
150. 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:

Za správnost vyhotovení: K. P.

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 29. června 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: K. P.