



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, IČ 67010041, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2011 čj. 763/560/11; 28652/ENV/11

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí (dále jen krajský úřad) ze dne 28. 1. 2011 č.j. JMK 17715/2011, a toto rozhodnutí potvrzeno. Citovaným rozhodnutím krajského úřadu bylo k žádosti stavebníka, Ředitelství silnic a dálnic České republiky (dále jen stavebník), povolena výjimka ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů pro účely stavby „rychlostní silnice R 55, stavba 5508 Staré Město - Moravský Písek“, a to pro škodlivé zasahování do přirozeného vývoje čmeláků rodu *Bombus* spp., mravenců rodu *Formica* spp., užovky obojkové, koroptve polní, lejska šedého, slavíka obecného a tůňka obecného.

V první žalobní námitce žalobce namítá, že správní orgány obou stupňů se nevypořádaly s námitkami, které ve správním řízení uplatnil. K tomu uvádí, že žalobce ve svém odvolání upozornil, že k předmětu řízení podat vyjádření ze dne 14. 10. 2008 a dále že dvakrát podal odvolání proti předchozím rozhodnutím krajského úřadu. Z prvestupňového rozhodnutí tak není mimo jiné jasné, jak se krajský úřad vypořádal s podaným vyjádřením žalobce ze dne 18. 8. 2009 a jeho přílohou. V prvoinstančním rozhodnutí chybí údaje, o čem

jsou podané námitky žalobce ze dne 14. 10. 2008, o čem jsou jeho předchozí odvolání, a podle názoru žalobce tak trpí závažnou procesní chybou, pro niž ho měl žalovaný zrušit. K této námitce se žalovaný vyjádřil pouze stručně tak, že v řízení o výjimce dle § 50 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, se již varianty záměru a jejich vztah k předmětu ochrany přírody v předmětném řízení nezkoumají.

Podle názoru žalobce je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nejen prvoinstanční rozhodnutí krajského úřadu, ale i žalobou napadené rozhodnutí o odvolání, neboť ani z jednoho není zřejmé, jak se oba správní orgány pečlivým a řádným způsobem a ve všech souvislostech vypořádaly s rozsáhlými námitkami s řadou doporučení a příloh žalobce, včetně argumentů ve dvou dřívějších odvoláních.

Průběh a zejména výsledek správního řízení vytváří dojem, jako by žalobce účastníkem správního řízení vůbec nebyl, neboť oba správní orgány se jeho námitkami zabývaly pouhými několika větami. Rozhodnutí tak porušují i princip § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého mají být veřejné zájmy zajišťovány také se zastoupením veřejnosti, tj. občanskými sdruženími. Pokud se žalobce jako občanské sdružení předmětného řízení aktivně účastnil a podával řadu doporučení, návrhů a námitek a předkládal řadu odborných příloh a byl navíc úspěšný se svými odvoláními, pak by mělo být logické, aby se správní orgány skutečně, a nikoliv formalisticky a povrchně, zabývaly také třetím podaným odvoláním.

Ve druhé žalobní námitce žalobce namítá absenci uvedení podkladů pro rozhodování. K tomu uvádí, že podle jeho názoru krajský úřad ve svém rozhodnutí neuvedl, na základě jakých podkladů a jakých jejích částí rozhodoval. V prvostupňovém rozhodnutí se sice řada podkladů zmiňuje, ale není zřejmé, zda jde o všechny podklady či některé údaje pocházejí z úřední činnosti krajského úřadu nebo dokonce zda prvostupňové rozhodnutí se opírá o skutečnosti, které ve spise vůbec nejsou. V rozhodnutí musejí být uvedeny dle § 68 odst. 3 správního řádu podklady pro jeho vydání, což je nejlépe seznatelné a doložitelné sepsáním seznamu podkladů. Z prvostupňového rozhodnutí tak například není zřejmé, zda jeho podkladem je také stanovisko EIA pro silnici R5508, jak požaduje ust. § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí k této námitce jen krátce uvádí, že námitka je nedůvodná, neboť z rozhodnutí krajského úřadu je údajně zřejmé, z jakých podkladů vycházel a dále zcela postačuje seznam podkladů ve spise, s nímž se mohou účastníci řízení seznamovat vyjadřovat se k němu. K námitce o tom, že ve spisu chybí stanovisko EIA pro rychlostní silnici R5508, uvádí, že není nutné ho ve spise mít, neboť k dispozici je na internetové stránce Ministerstva životního prostředí. Navíc podle žalovaného není nutné, aby bylo v odůvodnění rozhodnutí detailně popisováno vše, co je ve správním spise, neboť se o silnici R 55 vedou také jiná řízení.

Žalovaný tak v napadeném rozhodnutí přezkoumatelně neuvedl, proč se domnívá, že z prvoinstančního rozhodnutí má být každému účastníkovi řízení zcela zřejmé, z jakých podkladů krajský úřad vycházel, z kterých ne a proč. Tvzení žalovaného je obdobně nepřesvědčivé a nepřezkoumatelné jako v případě první žalobní námítky.

Žalobce také nemůže souhlasit s tím, že pokud by nějaký použitý podklad pro vydání správního rozhodnutí byl na veřejně dostupné internetové stránce, pak je zbytečné, aby byl také ve spisu. Taková úvaha nemá oporu ve správním řádu, neboť takto by se mohl v řadě případů vytvořit „virtuální spis“. Pak by bylo zbytečné, aby účastníci řízení nahlíželi do spisu u správního orgánu, neboť by byl na příslušných internetových stránkách, ale není zřejmé, jak dlouho by tam příslušné podklady vůbec byly.

V předmětné věci je jistě nepochybné, že je krajský úřad má ve spise stanovisko EIA pro silnici R5509-11, nicméně odvolací námitka směřovala především k pochybnosti o tom, že z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, zda podkladem je také stanovisko EIA pro silnici R5508. Přitom podle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. je povinností správního orgánu tento významný podklad použít pro každé navazující správní řízení, jeho relevantní podmínky zpracovat do podmínek správního rozhodnutí a uvést, proč zbývající podmínky zpracovány nebyly. Toto prvostupňový orgán neudělal a žalovaný se touto námitkou žalobce nezabýval v souladu se zákonem.

Ve třetí žalobní námitce žalobce namítá nepřezkoumatelnost podmínky č. 4 stanovené prvoinstančním rozhodnutím. Žalobce poukazuje na to, že ve svém odvolání upozornil na to, že uložená podmínka v případě „vhodné travní směsi“ není dostatečně jasná a právně vymahatelná, takže způsob jejího uložení lze považovat za nepřezkoumatelný. Není tudíž zřejmé, jaká vhodná travní směs má být vysazena, není zřejmé ani jiný účel, respektive pro jaké druhy ohrožených druhů organismů má být vysazena. Žalobce se tak nemohl k této podmínce vyjádřit, neboť neví, jakou směs žadatel nakonec připraví a zda bude skutečně v souladu s úvahami krajského úřadu. Toto právo žalobce nemůže být zhojeno po skončení předmětného řízení, neboť právě řízení o výjimce má řešit a ukládat taková kompenzační opatření, která jsou reálná a vymahatelná a tedy i kontrolovatelná, ale také taková, s nimiž souhlasí účastníci řízení, kteří se s ní mohli předem seznámit a vyjádřit se k nim.

Podle názoru žalobce tak bylo nezbytné, aby žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušil a uložil krajskému úřadu povinnost specifikovat vhodnou travní směs s tím, že navíc by měl krajský úřad uvést, zda její složení bude skutečně kompenzačním opatřením za ztrátu části biotopů, pro jaké druhy živočichů a proč.

Žalobce se s odůvodněním vypořádání této námítky odvolacím orgánem neztotožňuje a trvá na tom, že složení směsi nelze stanovovat až v následných řízeních. Žalobce souhlasí s tím, že projekt vegetačních úprav bude předložen jako samostatný projekt v územním řízení a že se k němu bude orgán ochrany přírody samozřejmě vyjadřovat. Nelze však souhlasit s tím, že složení travní směsi, která má být jediným kompenzačním opatřením, nebylo již jednoznačně uloženo právě v řízení o výjimce a za účasti žalobce jako občanského sdružení, neboť právě v tomto řízení je nutné přesně stanovit podmínky, které nahradí likvidované biotopy. Přitom je zvláštní, že v jiných řízeních o výjimce k umístění silnice R55 správní orgány uložily použít tzv. motýlí travní směs, jejíž složení je součástí správního rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě především uvedl, že odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí. Žalovaný je toho názoru, že důvody, které vedly k udělení výjimky, jsou v obou rozhodnutích jasně deklarovány a zdůvodněny. Žalovaný je přesvědčen, že námitky žalobce byly v obou správních rozhodnutích vypořádány dostatečně. Prvoinstanční rozhodnutí přitom spolu s rozhodnutím o odvolání tvoří jeden celek. O faktu, že se správní orgány zabývaly námitkami žalobce důsledně, svědčí i to, že na základě jeho odvolání bylo prvoinstanční rozhodnutí nejprve dvakrát žalovaným jako odvolacím orgánem zrušeno a věc vrácena k novému projednání krajskému úřadu. Správní orgány v dané věci zejména vyčkaly závěru řízení Evropské komise č. 2007/2219, týkajícího se nesprávné aplikace unijních předpisů, které zavadalo příčinu i pro nový proces EIA na stavbu 5511. Tohoto procesu EIA se žalobce aktivně účastnil s tím, že z tohoto procesu vzešla i odpověď na otázku celkového vedení koridoru R 55, když z hlediska posuzovaných zájmů ochrany životního prostředí hodnocení dospělo k akceptovatelnému řešení v podobě výstavby silnice v souběhu s železniční tratí v mírně odsunutě poloze se dvěma hloubenými tunely. Souhlasné stanovisko

ke stavbě 5511 se tak posléze mohlo stát výchozím podkladem i pro další rozhodování orgánu ochrany přírody ohledně výjimek vedení rychlostní komunikace R 55 v předmětném koridoru v rámci navazujícího území. Tím byla vypořádána dostatečně i opětovně v žalobě akcentovaná námitka týkající se studie firmy EKORA spol. s r.o. a nesouhlasu žalobce s jejími závěry, neboť se zřetelem k výše popsanému vývoji úvah o vedení koridoru rychlostní silnice R 55 a vhodném řešení z hlediska vedení v území ptačí oblasti nebylo již na místě zabývat se jinými variantami záměru rychlostní komunikace. Skutečnosti uváděné v odborné studii EKORA spol. s r.o. a v nesouhlasném stanovisku žalobce již za daných okolností nebyly shledány relevantními z hlediska uplatněné žádosti o výjimku.

Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvedl, že z rozhodnutí orgánů obou stupňů je dostatečně zřejmé, z jakých podkladů se vycházelo. Právní úprava nestanoví požadavek vymezení seznamu podkladů v rámci rozhodnutí, jak požaduje žalobce. Krom toho součástí spisového materiálu je také spisový přehled jako nedílná součást spisu, do něhož jsou účastníci řízení oprávněni nahlížet. K stanovisku EIA pro stavbu R5508 (souhlasné stanovisko ze dne 8. 12. 2006) konstatuje, že toto je veřejně přístupné v rámci informačního systému EIA na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí. Není proto nezbytně nutné, aby bylo ještě v písemné podobě součástí spisového materiálu. Informační systém EIA je přitom veřejným informačním systémem o záměrech dle zákona č. 100/2001 Sb. a jeho účelem je mimo jiné umožnit veřejnosti trvalý přístup k informacím o průběhu a závěrech procesu hodnocení vlivů na životní prostředí. Příslušné výstupy z tohoto procesu jsou dostupné průběžně a trvale. I kdyby soud určité procesní nedokonalosti v postupech státní správy shledal, z obsahu žaloby není nijak zřejmé, jak tím mohl být žalobce dotčen na svých právech. Rovněž tak žalobce nespecifikuje, které konkrétní podmínky stanoviska EIA měly být podle jeho názoru do rozhodnutí o výjimce promítnuty, námitku tak nelze konkrétněji vypořádat.

Ke třetí žalobní námitce žalovaný poukazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí s tím, že příslušná k podmínka v rozhodnutí krajského úřadu byla formulována v obecnosti, která odpovídá fázi projednávání předmětného záměru a bude precizována v rámci dalšího nezbytného schvalovacího procesu.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, ve které uvedl, že žalovaný první žalobní námitku nijak nevyvrátil, neboť nelze považovat za zákonný postup, pokud je argumentováno tím, že prvoinstanční rozhodnutí k obsáhlým podkladům žalobce obsahuje jen 2 věty a žalobou napadené rozhodnutí pouze krátký odstavec (4 řádky).

Pokud jde o druhou žalobní námitku, žalobce odmítá pokus žalovaného předložit soudu opožděným způsobem jakýsi seznam některých podkladů, o které se opírá prvoinstanční i odvolací rozhodnutí. K tomu žalobce zdůrazňuje, že nenamítá absenci znalostí a zkušeností správních orgánů, ale absenci podkladů pro vydání obou rozhodnutí, z níž by bylo možné dovodit, o jaké šlo a o jaké nešlo a proč, neboť ve spisu se logicky nachází mnoho podkladů a jen některé jsou použity pro vydání rozhodnutí. Povinností správních orgánů je však mimo jiné uvést to, s kterými podklady nepracoval a z jakého důvodu je tedy odmítl, aby jejich rozhodnutí byla přezkoumatelná.

Žalobce přitom souhlasí s žalovaným v tom, že ust. § 68 odst. 3 správního řádu nepožaduje, aby v odůvodnění rozhodnutí byl uveden seznam podkladů, nicméně stanovuje povinnost uvést „podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení“. Je proto jednodušší, pokud v odůvodnění správních rozhodnutí je takový seznam uveden, než tyto podklady pracně „hledat“. V daném případě však z prvostupňového ani odvolacího rozhodnutí nelze jednoznačně určit, jaké podklady ze spisu byly pro vydání obou

rozhodnutí z obsáhlého spisu využity a které zamítnuty, což je podstata tohoto žalobního bodu.

Žalobce dále nesouhlasí s názorem žalovaného, že není nutné vést spisy s podklady, pokud se takový podklad nachází na internetové stránce jako veřejně přístupný. Povinností správních orgánů je mít všechny podklady ve spise, a to buď v papírové či elektronické verzi, ale musejí být ve spise. Žalobce nesouhlasí ani s tvrzením žalovaného, že lze z rozhodnutí zjistit, které podmínky ze stanoviska EIA byly zahrnuty do rozhodnutí a které nikoliv, neboť toto přezkoumatelné odůvodnění v prvostupňovém rozhodnutí i odvolacím rozhodnutí chybí. Nejde přitom jen o jakousi „procesní nedokonalost“, ale o zásadní porušení procesních práv žalobce. Pokud z rozhodnutí není vůbec zřejmé, jak s těmito všemi podmínkami stanoviska EIA bylo naloženo, pak je rozhodnutí nepřezkoumatelné, což je právě tento případ.

Ve vztahu ke třetí žalobní námitce žalobce uvádí, že žalovaný jen opakuje své tvrzení ze žalovaného rozhodnutí. Žalobce je toho názoru, že v územním či stavebním řízení už není žádný věcný prostor řešit složení speciální travní směsi a především účast žalobce při rozhodování orgánu ochrany přírody. Umístění či povolení objektu „vegetační úpravy na tělese silnice“ řeší výsadbu dřevin a travin, nikoliv žalobce, aby se povinně účastnil územního či stavebního řízení, přestože mu v tom jako občanskému sdružení mohou bránit zákonné podmínky, takže se ke složení travní směsi nebude moci vyjádřit nikdy. Přitom § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předpokládá, že pokud výjimka povolená rozhodnutím bude obsahovat eliminační či kompenzační podmínky, tak tyto podmínky musejí být jednoznačně kontrolovatelné a rovněž tak i formulované, aby řešení nějakého závažného problému týkajícího se ochrany přírody a krajiny nebylo odsunuto až po skončení tohoto řízení, neboť občanská sdružení jako je žalobce by pak nemohla dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny plnit svůj cíl dle svých stanov.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti:

Stavebník podal žádost o povolení výjimky dne 13. 8. 2008. Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2009 čj. JMK 106495/2008 krajský úřad výjimku povolil. K odvolání žalobce bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 4. 2009 čj. 560/872/09 sp. zn. OP/13/2009. Novým rozhodnutím ze dne 8. 7. 2009 čj. JMK 10122/2009 krajský úřad stavebníkovi výjimku znovu povolil. I toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobce zrušeno, a to rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2009 čj. 6570/560/09; 76302/ENV/09 sp. zn. OP/54/2009. Dne 28. 1. 2011 pak vydal krajský úřad třetí rozhodnutí v této věci, a to pod čj. JMK 17715/2011, kterým výjimku stavebníkovi opětovně povolil. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 9. 2011 čj. 763/560/11; 28652/ENV/11 sp. zn. OP 13/2011. Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba. Podrobněji bude obsah spisového materiálu rekapitulován níže v souvislosti s jednotlivými žalobními námitkami.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Pokud jde o první žalobní námitku, musí soud konstatovat, že je pro svoji obecnost na samé hraně přezkoumatelnosti. Žalobce poukazuje na to, že se správní orgány údajně nedostatečně vypořádaly s jeho námitkami, návrhy a připomínkami. Žalobce však nikde v žalobě neuvádí, v čem měly tyto námitky věcně spočívat. Toliko obecně poukazuje na to, že v rozhodnutí není uvedeno, „o čem jsou“ podané námitky ze dne 14. 10. 2008, odvolání ze dne 9. 2. 2009 a odvolání ze dne 18. 8. 2009.

Soud se může k této žalobní námitce vyjádřit jen v té míře, nakolik to umožňuje její obecná formulace. Jak bylo shora uvedeno, krajský úřad v dané věci vydal celkem tři rozhodnutí, z nichž právě dvě byla v odvolacím řízení na základě odvolání žalobce zrušena. Předmětem soudního přezkumu je nyní naposledy vydané rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodováno o odvolání žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 28. 1. 2011. Není tedy důvodu, proč by měl být v rozhodnutí rekapitulován obsah odvolání, o nichž již bylo rozhodnuto předchozími rozhodnutími žalovaného a jímž bylo vyhověno. Stejně tak není zřejmé, proč by mělo být rekapitulován obsah podání žalobce ze dne 14. 10. 2008, neboť jde o vyjádření učiněné ještě před vydáním v pořadí prvního rozhodnutí krajského úřadu a tedy jde rovněž o podání učiněné ve zcela jiné procesní situaci.

Žalobce přitom v žalobě nikde nespecifikuje, které argumenty uvedené v jím zmiňovaných podáních zůstaly relevantními i v dalších procesních fázích správního řízení a proč, jinými slovy řečeno žalobce nikde nespecifikuje, s kterými jeho věcnými argumenty se správní orgány nevypořádaly (s jedinou výjimkou, k níž se vztahuje třetí žalobní námitka, k tomu viz níže).

Správní soudnictví je založeno takřka výlučně na dispoziční zásadě a soud přezkoumává žalobou napadené rozhodnutí pouze na základě řádně uplatněných a konkretizovaných žalobních námitek. Není přitom oprávněn sám za žalobce vyhledávat možné nezákonnosti správních rozhodnutí či si domýšlet nekonkretizovaná žalobní tvrzení a zabývat se tak vadami, jejichž existenci žalobce dostatečně konkrétně nenamítá.

Žalobce sice poukazuje na to, že žalovaný se jeho obsáhlými námitkami zabýval jen několika větami, to samo o sobě však ještě nemusí nutně znamenat, že by jeho námitky musely být nutně vyprádané nedostatečně. Je tomu tak i proto, že žalobou napadené rozhodnutí je strukturováno tak, že nejprve obsahuje pasáž, v níž žalovaný obecně (tedy nikoli formou konkrétní polemiky s konkrétními odvolacími námitkami) popisuje své úvahy, na jejichž základě dospěl k závěru o správnosti postupu krajského úřadu při povolení výjimky, a teprve poté následuje pasáž věnovaná konkrétnímu vypořádání jednotlivých žalobcem uplatněných odvolacích námitek. Jen z faktu, že určité závěry žalovaného nejsou výslovně označeny jako reakce na konkrétně specifikované odvolací námitky, však nelze dovozovat, že by tyto námitky nemusely být vypořádány a že by žalobce nevěděl, jak bylo s jeho námitkami naloženo.

Soud si je vědom toho, že shora uvedené závěry jsou jen velmi obecné, v daném případě však nelze uplatněnou žalobní námitku konkrétněji vypořádat, neboť žalobce v podané žalobě nijak nespecifikoval, které jeho odvolací námitky nebyly dostatečně vypořádány. Soud tak nemůže na obecně uplatněnou žalobní námitku reagovat jinak než obecně, neboť způsob formulace námitky mu neumožňuje zjišťovat existenci konkrétních reakcí na údajně nevypořádané žalobcovy námitky, když není jasné, které konkrétní námitky žalobce za nevypořádané považuje.

Podobně je tomu také u druhé žalobní námitky, která je opět formulována velmi obecně. Před tím, než soud tuto žalobní námitku vypořádá, je potřeba obecně předeslat, že

zjištění existence jakékoli procesní vady nemusí nutně být důvodem ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a musí se vždy zkoumat, zda jde o vadu, která mohla mít negativní dopad do žalobcových práv a zda mohla ovlivnit výsledek řízení. Jinými slovy je nutné zkoumat, zda je dán důvodný předpoklad k tomu, že by výsledek řízení byl nebo alespoň mohl být jiný, pokud by ke zjištěné procesní vadě nedošlo. Břemeno tvrzení v tomto ohledu leží na straně žalobce. Žalobce se tak nemůže omezit pouze na tvrzení o existenci určité procesní vady, ale musí rovněž ozřejmit svůj náhled na to, jak mohla jím tvrzená procesní vada ovlivnit výsledek řízení. Pokud jde o druhou žalobní námitku, soud taková tvrzení v žalobě postrádá.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v *odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

Zákon tu skutečně nevyžaduje, aby v odůvodnění rozhodnutí byla jakási pasáž nadepsaná „seznam podkladů pro rozhodnutí“, kde by byly všechny podklady uvedeny. Účelem tohoto požadavku je, aby účastníci řízení z odůvodnění rozhodnutí zjistili, o jaké podklady správní orgány opírají své závěry, které při právním posouzení věci učinily. Jelikož správní orgány mohou rozhodovat pouze na základě skutkového stavu zjištěného tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), je třeba, aby z odůvodnění rozhodnutí bylo zjistitelné, zda správní orgán ke každému jednotlivému závěru shromáždil takové podklady pro rozhodnutí, které tento závěr potvrzují do té míry, že o něm nelze mít důvodné pochybnosti. Teprve v případě, že by takovémuto požadavku odůvodnění rozhodnutí nedostálo, bylo by je možno označit za nepřezkoumatelné.

Žalobce ovšem v žalobě nikde neuvádí, že by některý konkrétně specifikovaný závěr, který krajský úřad nebo žalovaný učinili, neměl oporu ve shromážděných podkladech, nebo že by mu nebylo zřejmé, na základě jakých dokladů byl takový dílčí závěr učiněn.

Podobně je tomu s námitkou žalobce, podle níž mu není zřejmé, které dokumenty jako podklady pro rozhodnutí použity nebyly a proč. Žalobce opětovně nespecifikuje, které konkrétní dokumenty má na mysli. Aby mohla být tato námitka důvodná, musel by žalobce konkrétně specifikovat, který konkrétní dokument, který byl správnímu orgánu k dispozici, jako podklad pro rozhodnutí nebyl použit a jaký vliv na rozhodnutí by tento dokument mohl mít. Žalobce však v žalobě nikde neuvádí, že by požadoval, aby byl opatřen důkazní prostředek, který byl pro zjištění skutkového stavu věci zapotřebí a že by správní orgány takový návrh ignorovaly.

Žalobce dále v rámci této žalobní námitky poukazuje na to, že ve spise nebylo založeno v tištěné podobě stanovisko EIA k předmětné stavbě, a to s poukazem na to, že je veřejně dostupné na internetu. Ani ve vztahu k tomuto tvrzení však žalobce nijak nespecifikuje, jaký dopad měla mít tato (tvrzená) procesní vada do žalobcových práv. Žalobce totiž nezpochybňuje, že se s příslušným stanoviskem mohl seznámit, neboť se procesu EIA aktivně účastnil a jeho výstup mu proto musel být znám. Sám fakt, že toto stanovisko nebylo v tištěné podobě založeno do správního spisu, tak neměl žádný negativní dopad do žalobcových práv. Jinými slovy řečeno žalobce tu nijak nezdůvodňuje, proč se domnívá, že výsledek správního řízení o výjimce by byl odlišný, pokud by bylo stanovisko EIA založeno do správního spisu v tištěné podobě. Ani tuto námitku tedy soud neshledal důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalobce dále tvrdí, že podle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., je povinností správního orgánu relevantní podmínky stanoviska EIA zapracovat do podmínek správního rozhodnutí a příp. uvést, proč jiné, tj. zbývající, podmínky zapracovány nebyly. Takto

formulovanou námitku opět nelze pro její obecnost vypořádat. Žalobce totiž nespecifikuje, které podmínky ze stanoviska EIA měly být zahrnuty do podmínek pro udělení výjimky a proč. Soud přitom, jak již bylo shora uvedeno, není oprávněn sám za žalobce vyhledávat, zda existují takové podmínky uvedené ve stanovisku EIA, které do rozhodnutí o výjimce nebyly zahrnuty, ačkoli se tak stát mělo.

Třetí žalobní námitka se týká nesouhlasu žalobce s formulací výjimky č. 4 stanovené v rozhodnutí krajského úřadu. Tato podmínka zní následovně: „*V rámci rekultivace svahů náspů budou vytvořena odpovídající náhradní stanoviště osetím vhodnou travní směsí a nepravidelnou skupinovou či solitérní výsadbou dřevin. K tomuto účelu nesmějí být použity geograficky či stanovištně nepůvodní druhy.*“ Podmínkou č. 5 bylo dále stanoveno, že podmínky č. 2 až 4 budou zapracovány do dokumentace stavby s tím, že realizační dokumentaci, projekt organizace výstavby a projekt rekultivace předloží investor zdejšímu orgánu ochrany přírody před zahájením prací k odsouhlasení.

Žalobce v odvolání k této podmínce uvedl, že napadené rozhodnutí je v této souvislosti nutno považovat za nepřezkoumatelné a rozporné s ust. § 3 správního řádu, neboť žalobci je nejasné (a bude obtížně vymahatelné), jaká vhodná travní směs má být vysazena, tj. není zřejmé složení travní směsi a není zřejmý její účel. V takovém případě se žalobce nemůže vyjádřit k takto uložené podmínce, neboť neví, jakou směs žadatel nakonec připraví a zda bude skutečně v souladu s úvahami krajského úřadu, který je v odůvodnění ani v příloze nijak neupřesnil. Žalobce uvedl, že sice souhlasí s uloženou podmínkou, nicméně nemůže využít svého práva, aby se vyjádřil k tomu, zda složení travní směsi je a bude vhodné, protože tento údaj v rozhodnutí a v jeho odůvodnění chybí. Ani krajský úřad se k této travní směsi nijak blíže v odůvodnění nevyjadřuje. Chybí zde důvod uložení této kompenzační podmínky (byť chvályhodné podle názoru žalobce) a chybí i údaje o složení travní směsi, takže tuto podmínku lze jen stěží zkontrolovat, zda byla stavebníkem splněna, když není ze zřejmé složení směsi. Podle názoru žalobce je proto nezbytné, aby byla travní směs podrobně popsána tak, aby i stavebníkovi a žalobci jako laikům bylo zřejmé, z čeho se skládá, a hlavně, zda její složení bude skutečně kompenzačním opatřením za ztrátu části biotopů – zřejmě mravenců a čmeláků, neboť z rozhodnutí není zřejmé, pro jaké druhy živočichů má být kompenzací za likvidaci jejich domovů.

Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí k této odvolací námitce uvedl, že výsev travní směsi je spolu s výsadbou dřevin součástí založení nových biotopů na svazích silnice. Zde je na místě připomenout, že výjimka je vydávána pro potřeby územního řízení, kdy ještě nejsou známy veškeré technické detaily stavby a nelze proto zcela vyloučit, že složení směsi bude třeba upravit dle konkrétních stanovištních podmínek. Je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že výsev travní směsi (spolu s případnými dalšími opatřeními) vytváří pouze iniciální stav, který se následně vyvíjí až do stavu konečného, který je dán i typem údržby konkrétního porostu. Lze přitom předpokládat, že na osetých plochách během krátké doby s velkou pravděpodobností přibudou další druhy rostlin, zatímco jiné v daném stanovišti nemusí prosperovat a v krajním případě mohou vymizet. V tomto kontextu je nutno vnímat formulaci uvedené podmínky za dostatečnou, kontrola vhodné druhové skladby použitého výsevu výsadby je pak dána podmínkou č. 5 rozhodnutí, tedy povinností investora předložit projekt se zapracovanými podmínkami orgánu ochrany přírody k odsouhlasení.

Žalobce v této souvislosti především poukazuje na to, že uvedený způsob řešení znemožňuje, aby se ke konečnému způsobu řešení kompenzačních opatření vyjádřili účastníci řízení, včetně žalobce, neboť jej bude posuzovat pouze správní orgán, a to navíc až po skončení správního řízení o výjimce. S tímto tvrzením žalobce však soud nemůže souhlasit.

Aby nemohlo k žalobcem popisovaným důsledkům dojít, je zajištěno právě shora citovanou podmínkou č. 5 stanovenou v rozhodnutí krajského úřadu.

Předně je třeba připomenout, že žalobce je oprávněn jako občanské družení se účastnit jak územního řízení pro předmětnou stavbu (viz § 85 odst. 2 písm. c/ stavebního zákona), tak i řízení stavebního (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009 - 91, publikovaný pod č. 2127/2010 Sb. NSS; ve znění účinném od 1. 1. 2013 to výslovně stanoví § 109 písm. g/ stavebního zákona). Tvrzení, že odsunutím definitivního řešení této otázky do územního či stavebního řízení je žalobci znemožněno, aby se k němu vyjádřil, je tedy zcela liché.

Z podmínky č. 5 rozhodnutí krajského úřadu pak vyplývá, že konkrétní řešení kompenzačních opatření bude obsaženo v dokumentaci stavby, která bude předložena orgánu ochrany přírody a krajiny „k odsouhlasení“. Toto „odsouhlasení“ přitom bude mít formu závazného stanoviska. Možnost přezkoumání tohoto stanoviska ve správním řízení je založena postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu a ve správním soudnictví pak ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Je tedy zřejmé, že definitivní řešení této otázky bude i při zvoleném řešení posouzeno orgány ochrany přírody a krajiny (a to případně ve dvou stupních), nikoli stavebním úřadem, bude se tak dít za účasti žalobce, který bude mít možnost se k definitivní podobě kompenzačních opatření vyjádřit, a s možností přezkoumání této podoby soudem.

Odůvodnění žalovaného, jímž obhajuje správnost a účelnost zvoleného postupu, se soudu nejeví jako nelogické. V tomto ohledu je třeba připomenout, že otázka řešení kompenzačních opatření je otázkou odbornou, náležející do sféry správního uvážení. V tomto ohledu je soud oprávněn přezkoumat pouze to, zda správní uvážení nevybočilo ze zákonných mezí a je odůvodněno způsobem přezkoumatelným a zásadám logického uvažování neodporujícím. Soud přitom nepřísluší nahrazovat odborné správní uvážení provedení správními orgány svým „soudním uvážením“, jak se ve své podstatě žalobce domáhá.

Žalovaný zcela správně poukazuje na to, že konkrétní technické řešení stavby silnice dosud není známo. Není tak např. známo, zda a v jakých místech bude silnice vedena na náspech, jak budou tyto násypy vysoké, jak budou navazovat na okolní terén atd. Všechny tyto okolnosti budou známy až v územním, potažmo stavebním řízení. Pokud tedy správní orgány shledaly jako účelnější, aby byla konkrétní podoba kompenzačních opatření stanovena až na základě znalosti konkrétní podoby a umístění budovaných násypů, nejeví se takový postup jako a priori nelogický nebo neúčelný. Soud proto není oprávněn zrušit žalobou napadené rozhodnutí jen z toho důvodu, pokud by se domníval, že žalobcem požadovaný způsob řešení (podrobný popis konkrétního řešení kompenzačních opatření již v rozhodnutím o výjimce) by se mu jevil jako vhodnější.

Důvodem pro vyhovění podané žalobě nemůže být ani fakt, že v rozhodnutí, jímž byla povolena výjimka ke škodlivému zásahu do biotopů 10 kriticky a silně ohrožených druhů živočichů silnicí R5506 Napajedla – Babice v km 0,484 – 2,655, kterou vydala Správa Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty dne 15. 3. 2010 pod čj. 01618/BK/2008/roz2/Ko, je složení travní směsi podrobně specifikováno. Již ze samotného faktu, že jde o rozhodnutí vydané jiným správním orgánem, než je ten, který v této věci rozhodoval v prvním stupni, vyplývá, že se nemůže jednat o porušení zásady, podle níž má být o stejných věcech rozhodováno stejně.

Soud nicméně tento žalobcův poukaz na citované rozhodnutí vnímá také jako průkaz faktu, že stanovení přesného složení travní směsi již v řízení o výjimce je možné. To soud nikterak nezpochybňuje, na druhé straně je však zřejmé, že to ještě nemusí nutně znamenat, že

přístup, který v této věci zvolil krajský úřad, je nesprávný. Soud již výše odůvodnil, že postup zvolený krajským úřadem je možný a správní orgány pro jeho užití uvedly racionální důvody, a především že zvolený postup nijak neznemožňuje žalobci, aby se definitivního a faktického rozhodování o této otázce účastnil. Nezbývá tedy než zopakovat, že soudu nepřísluší přehodnocovat závěry správních orgánů, pokud ze dvou možných a s právními předpisy souladných řešení zvolí jedno z nich a svůj postup srozumitelně a logicky nerozporně odůvodní. Právě to je případ, který nastal v projednávané věci, a soud proto ani tomuto žalobnímu tvrzení nepřisvědčil.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 3. dubna 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu