



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, zast. JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Hnutí DUHA České Budějovice**, se sídlem Dlouhá 134, Kaplice, **II) Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, z. s.**, se sídlem Fráni Šrámka 1168/35, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2018, čj. MZP/2018/510/1232, sp. zn. ZN/MZP/2018/510/542, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 7. 2019, čj. 51 A 44/2018-74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 7. 2019, čj. 51 A 44/2018-74, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2018, čj. MZP/2018/510/1232, sp. zn. ZN/MZP/2018/510/542, a rozhodnutí Správy Národního parku Šumava ze dne 29. 6. 2018, čj. NPS 05325/2018, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobce **má právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalovanému, a to ve výši, kterou soud dodatečně určí.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Správa Národního parku Šumava (dále též jen „správa“) rozhodnutím ze dne 29. 6. 2018 povolila Jihočeskému kraji jako žadateli výjimku pro pět zvláště chráněných druhů rostlin a padesát šest zvláště chráněných druhů živočichů dle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v souvislosti s rekonstrukcí silnic č. III/1631, III/1632 a III/1634 v úseku Nová Pec – Zadní Zvonková. Stalo se tak poté, co předchozí rozhodnutí správy ze dne 12. 2. 2018, které výjimku taktéž povolilo, žalovaný pro řadu nezákonností rozhodnutím ze dne 28. 5. 2018 zrušil.

[2] K odvolání žalobce a osoby zúčastněné na řízení I) žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2018 změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že z výroku vypustil podmínku č. 6, jinak neshledal odvolání důvodným.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou. Krajský soud žalobu zamítl. V podstatě ve všech žalobních bodech se soud ztotožnil se závěry žalovaného a správního orgánu I. stupně. Uzavřel, že silniční úsek mezi osadami Přední Zvonková a Zadní Zvonková prochází nejcennějším územím celé trasy rekonstruované silnice, neboť právě zde může dojít k největšímu možnému negativnímu působení na zvláště chráněné rostliny a živočichy z celé trasy. V úseku mezi obcí Nová Pec a osadou Přední Zvonková bude silnice rozšířena, neboť se nejedná o natolik významnou oblast s vysokým výskytem zvláště chráněných druhů, a proto je rekonstrukce tohoto typu možná. Rekonstrukce celé silnice má jednoznačně celospolečenský význam, neboť dosavadní stav značně ohrožuje účastníky silničního provozu, jejich majetek a zdraví, a proto lze zcela nepochybně konstatovat veřejný zájem. Silnice neumožňuje bezpečné vyhýbání vozidel z důvodu její proměnné šíře 3m – 5m, což ještě vyhrcuje hustá cyklistická doprava v tomto úseku v letních měsících. Kromě nevyhovující šířky je silnice v havarijním stavu, veřejný zájem na její rekonstrukci je vysoký a vliv rekonstrukce silnice na životní prostředí je podstatně nižší.

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu velmi obsáhlou kasační stížnost. V ní předně upozorňuje na to, že krajský soud neprovedl navržené důkazy, aniž tento postup odůvodnil. Uvádí, že řada důkazů, jejichž provedení stěžovatel v řízení před soudem navrhoval, se vůbec nenalézá ve správním spisu. Proto se ani nemohlo uplatnit specifické pravidlo, podle něhož se správním spisem nedokazuje. Stěžovatel nesouhlasí se závěry krajského soudu, že dokumenty a internetové zdroje ve spise být nemusely. Stěžovatel nadto ztratil možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nesouhlasí s krajským soudem v tom, že se spisem seznámit ani nepokusil. Stěžovatel upozorňuje i na překvapivost rozhodnutí soudu. Prodloužení platnosti stanoviska EIA bylo podkladem, k němuž se stěžovatel nemohl nijak vyjádřit. S tím souvisí též systémová podjatost, kterou bylo prodloužení zatíženo. Rozsudek je nepřezkoumatelný také ve vztahu k nálezové databázi Agentury ochrany přírody. Soud žádné dokazování touto databází neprováděl, přesto však hodnotí její aktuálnost. Dále stěžovatel poukazuje na nesrovnalosti v předmětu řízení o výjimce a na příliš úzké pojetí tohoto předmětu, jak ho

pokračování

nakonec pojalý správní orgány. Upozorňuje též na to, že žalovaný v druhém rozhodnutí vyslovil úplně opačný právní názor než v rozhodnutí prvním.

[5] Žalovaný ve vyjádření s rozsudkem krajského soudu souhlasí. Vyjadřuje se k jednotlivým bodům kasační stížnosti, kterou závěrem navrhuje zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

III.A. Vada opomenutých důkazů na straně krajského soudu

[8] NSS se předně zabýval námitkou, že krajský soud zatížil svůj rozsudek vadou, neboť se vůbec nevyjádřil k jednotlivým důkazním návrhům stěžovatele. NSS předesílá, že krajský soud měl povinnost o vznesených důkazních návrzích rozhodnout. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu o tzv. „opomenutých důkazech“, „soud sice není povinen provést všechny navržené důkazy, avšak musí o vznesených návrzích rozhodnout a - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal. Jestliže tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté Listiny [...]. Důkazy, jimiž se soud při postupu nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost“ [náleze ze dne 4. 9. 2002, sp. zn. I. ÚS 113/02 (N 109/27 SbNU 213)].

[9] Těmto ústavním požadavkům napadený rozsudek nevyhověl. Právě naopak, rozsudek ignoroval velkou množství důkazních návrhů, které v průběhu řízení o žalobě stěžovatel podal. Odůvodnění rozsudku se k důkazním návrhům vůbec nevyjadřuje, dokonce ani nezmiňuje, že by stěžovatel nějaké důkazní návrhy uplatnil.

[10] Z protokolu o jednání ze dne 10. 7. 2019 NSS zjistil, že krajský soud zamítl „návrh na doplnění dokazování“, a to s odkazem na právní názor vyslovený v rozsudku NSS „sp. zn. 2 As 84/2015, který dovodil, že správní spis nemusí obsahovat veřejně dostupné podklady a že v podstatě obecný odkaz na zdroje sám o sobě nepůsobí nezákonnost [správního] rozhodnutí“. Odhlédne-li NSS od skutečnosti, že o podobném odůvodnění neprovedení navržených důkazů není v rozsudku ani zmínka, lze k tomu upozornit, že tímto argumentem se mohl krajský soud vypořádat jen s početnými důkazními návrhy v podání ze dne 27. 6. 2018 (označeném jako „Doplnění příloh žaloby“). V tomto podání stěžovatel vskutku předložil krajskému soudu řadu příloh, které navrhoval provést jako důkaz, aniž blíže vysvětlil, k čemu mají navržené důkazy sloužit [stěžovatel jen uváděl, že přiložené písemnosti „zřejmě fakticky byly správními orgány použity během správního řízení jako podklady pro jejich rozhodnutí [...], aniž byly zařazeny do spisu a aniž byla dána účastníkům řízení (včetně žalobce) možnost se k nim před vydáním rozhodnutí vyjádřit“].

[11] Nicméně stěžovatel uplatnil též řadu dalších důkazních návrhů, které směřují k něčemu úplně jinému a k nimž se krajský soud nevyjádřil ani během soudního jednání dne 10. 7. 2019. V replice k vyjádření žalovaného datované 7. 7. 2018 stěžovatel předložil fotodokumentaci z roku 2018, která měla prokazovat výskyt bobra evropského přímo v místech, kde má rekonstruovaná silnice přemostřovat Hamerský potok na úseku mezi Bližší Lhotou a Přední Zvonkovou v oblasti Zadních Hamrů. Tento důkaz stěžovatel předkládal k prokázání zastaralosti podkladů správních orgánů (s. 2 repliky). Podobně předkládal písemnosti prokazující výskyt rysa ostrovida a vlka v dané lokalitě (s. 3 repliky). Dále polemizoval s tezí žalovaného, že Správa Národního parku Šumava v dané lokalitě neprovádí žádný cílený monitoring, což opět podložil řadou písemností (s. 4 repliky), nadto k tomu navrhl i výslech pracovnice Správy Národního parku Šumava, která se dle stěžovatele podílí na projektu 3Lynx (s. 5 repliky, stěžovatel uvedl jméno a příjmení pracovnice a její e-mail). Na s. 5 a 6 repliky stěžovatel polemizoval se závěry správních orgánů ohledně rozšíření střevlíka Ménétriesova, což podkládal řadou písemností a návrhem na výslech experta Ing. R. H., pracovníka Agentury ochrany přírody a krajiny.

[12] Pokud soud provedení navržených důkazů nepovažoval za potřebné, měl v rozsudku vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Protože tak krajský soud neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou opomenutého důkazu (srov. k tomu např. rozsudek ze dne 1. 4. 2008, čj. 9 Azs 15/2008-108). Akceptovat snad lze, byť s notnou výhradou, jen výslovné nevypořádání se s návrhem důkazu, který měl prokazovat systémovou podjatost v prodloužení platnosti stanoviska EIA na straně Jihočeského kraje (v bodě 32 rozsudku krajský soud vysvětluje, že namítaná systémová podjatost se netýká nynějšího řízení, proto lze dovodit, že s touto otázkou související důkazní návrhy na s. 6 a 7 žaloby by byly v soudním řízení nadbytečné).

[13] NSS upozorňuje, že některé pasáže rozsudku přímo ukazují, že se krajský soud řádně neseznámil s obsahem repliky stěžovatele (např. v bodě 24 rozsudku krajský soud v rozporu s právě uvedeným tvrdí, že stěžovatel ve své kritice aktuálnosti podkladů o výskytu zvláště chráněných druhů nic konkrétního neuvedl).

[14] Nedosti na tom. Jak správně upozornil stěžovatel, krajský soud sice během jednání žádné dokazování neprováděl, „dokazoval“ však asi *in camera*, tedy mimo jednací síň. V bodě 26 krajský soud polemizuje s argumentací stěžovatele, že databáze Agentury ochrany přírody a krajiny není pravidelně aktualizována. Soud doslova uvedl, že jde o veřejně dostupnou databázi, „do níž může každý po provedení registrace nahlížet. Z informací z této databáze získaných soud zjistil, že informace v ní jsou pravidelně doplňovány o nejnovější nálezy, nelze se tedy ztotožnit se závěry žalobce, že nedochází k pravidelné aktualizaci“ (bod 26 rozsudku). Podobně to platí pro „dokazování“ internetovými stránkami v systému EIA (body 22, 29 a 30 rozsudku krajského soudu).

[15] Již první kasační námitka je tedy důvodná. Krajský soud zatížil svůj rozsudek protiústavností, spočívající jednak v tom, že zcela ignoroval množství předložených důkazů, jednak prováděl dokazování jinde než při jednání, a to v rozporu s výslovným příkazem § 77 odst. 1 s. ř. s. [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; k ústavnímu

pokračování

významu povinnosti dokazovat při jednání srov. nález ze dne 28. 11. 1996, sp. zn. III. ÚS 113/96 (N 129/6 SbNU 449)].

III.B. Vady na straně správních orgánů

[16] NSS nicméně zjistil, že další namítané nezákonnosti se týkají nejen rozsudku krajského soudu, ale též rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správy. Bylo by proto neefektivní rušit jen rozsudek krajského soudu, když i přes hrubá pochybení na straně soudu jsou tu evidentně důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. ke zrušení obou rozhodnutí správních orgánů.

[17] NSS jen pro pořádek opakuje, že rozhodnutí správy je rozhodnutím o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění od 1. 6. 2017. Podle § 56 odst. 1 cit. zákona výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů *v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. V pochybnostech o škodlivosti zamýšleného zásahu lze požádat o poskytnutí předběžné informace podle správního řádu.* Podle § 56 odst. 2 písm. c) téhož zákona výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit *v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí.*

[18] Rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny je samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení. Závazně se jím určuje, zda konkretizovaný 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, a to přestože k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Nejde proto o akt předběžné povahy (viz takto již rozsudek ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118).

[19] V řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny leží důkazní břemeno na žadateli, a ten tedy musí předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek. Ostatní účastníci řízení mají po celou dobu řízení právo se k žádosti i k předloženým podkladům vyjádřit (§ 36 odst. 2 správního řádu) a podávat návrhy, včetně návrhů na provedení dalších důkazů (§ 36 odst. 1 správního řádu). Účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci musí být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu) (srov. k tomu rozsudek ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40, bod 29, s dalšími citacemi).

Rozpor mezi žalovaným a Správou Národního parku Šumava ohledně přesného obsahu aktivit pracovníků správy

[20] Stěžovatel má především pravdu, že rozhodnutí správy a rozhodnutí žalovaného jsou navzájem rozporná, a to v otázce, v jakém rozsahu a jakým způsobem vlastně pracovníci správy zjišťují informace o zvláště chráněných druzích. Tento rozpor nelze nijak vysvětlit a je o to absurdnější, že žalovaný mluví o aktivitách Správy Národního parku Šumava zcela jinak než sama správa.

[21] Správa v druhém rozhodnutí uvádí, že zaměstnanci správy „v souladu s jejich pracovní náplní provádějí odborný monitoring území CHKO Šumava. Monitoring se skládá ze základního monitoringu ZCHD živočichů a rostlin a monitoringu stavu předmětu ochrany CHKO Šumava“ (s. 17 rozhodnutí, podobně s. 10 tamtéž). Stěžovatel se proto v odvolání domáhal přesnější konkretizace toho, co pracovníci správy činí, jaký je obsah monitoringu, jaké jsou z něj písemné výstupy apod. Žalovaný však v druhém rozhodnutí v příkrém rozporu s právě uvedeným tvrdí, že pokud pracovníci správy při své činnosti pozorují i zvláště chráněné živočichy a rostliny, jedná se o „náhodná pozorování při výkonu jiné pracovní činnosti. Nejde tedy o cílený monitoring druhů“ (s. 9 rozhodnutí).

[22] Není tedy divu, že se stěžovatel následně v žalobním řízení pokoušel prokazovat, že ve skutečnosti správa cílený monitoring provádí, uváděl jména osob, které to dělají, navrhoval jejich výsledky a důkazy výstupy jejich činnosti (viz bod [11] shora). S ohledem na zřejmý rozpor v názoru správy a žalovaného (a s ohledem na další vady vyjmenované níže) však bude na správních orgánech, aby si vyjasnily, co tedy vlastně pracovníci Správy Národního parku Šumava v území činí.

[23] NSS k tomu dodává, že pokud snad pracovníci správy opravdu žádný cílený monitoring zvláště chráněných druhů neprovádí a veškeré jejich poznatky z území jsou vlastně (slovy žalovaného) „náhodné“, vzniklé při výkonu jiné činnosti, je evidentní, že takovéto nahodilé skutkové poznatky by nemohly být ani dostačujícím podkladem pro náležité zákonné zhodnocení rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Obsah správního spisu a právo stěžovatele vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

[24] S právě uvedeným velmi úzce souvisí další stížnostní námitka, totiž co vše musí být ve správním spise, a zda byl stěžovatel zkrácen na právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný v prvním rozhodnutí ze dne 28. 5. 2018 vyčetl správě, že sice v prvním rozhodnutí uváděla, že vycházela z průběžných terénních výzkumů prováděných v roce 2017. Těmito průzkumy měla aktualizovat starší podklady z roku 2009 a 2010. Ze spisu však dle žalovaného vůbec nebylo zřejmé, zda takové terénní průzkumy probíhaly, a pokud ano, jakým způsobem, co přesně bylo zjištěno apod. Jestliže takové údaje ve spisu chybí, nemohli se s nimi účastníci seznámit a vyjádřit se k nim.

[25] Správa v oznámení o pokračování řízení ze dne 6. 6. 2018 vyrozuměla účastníky o listinách, kterými rozmnožila obsah správního spisu. Těch mnoho nebylo. Krom podání

pokračování

samotných účastníků a rozhodnutí žalovaného šlo jen o územní rozhodnutí k rekonstrukci silnice vydané stavebním úřadem v Horní Plané. Poté správa vydala rozhodnutí, které odůvodnila mj. poznatky z monitoringu území (a žalovaný následně popřel, že by správa nějaký monitoring prováděla, jde prý jen o náhodná pozorování při výkonu jiné činnosti – viz bod [21] shora). Žalovaný pak změnu rozhodnutí odůvodnil ověřením stanoviska EIA a prodloužením jeho platnosti ze dne 13. 3. 2018. Správa nadto prý vycházela z řady odborných podkladů (s. 8 a 9 druhého rozhodnutí žalovaného).

[26] Krajský soud v bodech 22 a 23 rozsudku potvrdil závěr žalovaného, že obsah správního spisu byl dostatečný. Soud vyšel z judikatury NSS, upozornil, že veškeré podklady, z nichž správní orgány vycházely a z nichž citovaly či na ně odkazovaly v napadených rozhodnutích, byly dostupné na internetových stránkách v informačním systému EIA. Proto nebylo nutné tyto podklady zakládat do správního spisu, stěžovatel ostatně ani absenci těchto listin ve správním spise v průběhu správního řízení nenamítal. Nadto krajský soud upozornil, že stěžovatel evidentně podle citací v žalobě vycházel z podkladů, na nichž byla postavena rozhodnutí správních orgánů.

[27] NSS s uvedeným názorem krajského soudu ani s názorem žalovaného v jeho (druhém) rozhodnutí nesouhlasí. V rozsudku ze dne 2. 10. 2015, čj. 2 As 84/2015-56, citovaném krajským soudem, NSS vskutku uvedl, že „správní spis nemusí obsahovat veřejně dostupné podklady, jako jsou právní předpisy, opatření obecné povahy nebo odborné publikace a další zdroje informací, kterými správní orgán disponuje díky svému zaměření a jedná se o jeho odborné znalosti. Pokud však jde o odborné publikace nebo nálezovou databázi Agentury, bylo namíste tyto zdroje blíže specifikovat (např. konkrétními citacemi a vyvozením závěrů); nicméně ani takové pochybení, jakým je pouhý obecný odkaz na uvedené zdroje, samo o sobě nepůsobí nezákonnost rozhodnutí“ (bod 42, zvýraznění přidáno). Krajský soud však tento judikát dezinterpretuje. Klíčové je, aby šlo o veřejně dostupné podklady. Takovými jsou jistě opatření obecné povahy nebo odborné publikace – správní orgán jistě nemusí připojovat ke spisu knihu či celé opatření obecné povahy. Právní předpisy pak samozřejmě nejsou ani podklady, neboť se vztahují k otázkám právním, nikoliv skutkovým (proto se jimi ani nedokazuje).

[28] Názor vyslovený v judikátu 2 As 84/2015 třeba doplnit dalšími úvahami. Pokud například správní orgán hodlá zahrnout do svého rozhodnutí skutečnosti, které jsou mu známé z jeho úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu), aniž by účastníci řízení mohli s ohledem na okolnosti dané věci aplikaci takovýchto skutečností rozumně předpokládat, musí s těmito skutečnostmi nejprve seznámit účastníky řízení a poskytnout jim dostatečný prostor k tomu, aby mohli prostřednictvím svých tvrzení učinit tyto skutečnosti spornými a navrhnout za tím účelem provedení důkazů (rozsudek ze dne 10. 2. 2010, čj. 1 As 100/2009-129, č. 2038/2010 Sb. NSS).

[29] Stejně tak vědomost o obsahu určité internetové stránky není bez dalšího skutečností obecně známou, nadto obsah jedné a téže internetové stránky vzhledem k povaze internetu může být - a obvykle též je - proměnlivý v čase (rozsudek ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70, bod 28). Nestačí proto jen odkázat na určitou internetovou stránku, ale je v zásadě třeba obsah internetové stránky k určitému okamžiku zachytit, ať již vtištěním, nebo uložením obsahu stránky na elektronický nosič informací (např. CD

nebo do elektronického spisu). Nepřipojení podkladů do spisu je snad ospravedlnitelné tehdy, byly-li publikovány knižně, popřípadě on-line v podobě, kde jsou změny vyloučeny (např. formát .PDF), správní orgán by však měl uvést přesnou citaci, kde lze tyto podklady dohledat (ledaže to všichni účastníci řízení s ohledem na okolnosti věci musí vědět).

[30] Správní spis v nynější věci je ve srovnání s obdobnými spisy rozhodovanými před NSS obsahově dosti chudičký. Do spisu nebylo vloženo ani prodloužení platnosti stanoviska EIA ze dne 13. 3. 2018, což je z pohledu NSS nepochopitelné. Stěžovatel správně upozorňuje, že o prodloužení platnosti stanoviska EIA se správa nezmínila ani ve výzvě k vyjádření k podkladům ze dne 6. 6. 2018 (viz bod [25] shora) a toto prodloužení zmínila teprve v rozhodnutí (aniž jej však vložila do spisu). Na druhou stranu platí, že argumentace prodloužením platnosti stanoviska EIA nemohla být pro stěžovatele úplně překvapivá, protože jej zmiňuje žalovaný již v prvním rozhodnutí ze dne 28. 5. 2018, kterým prvé rozhodnutí správy zrušil (s. 8 prvého rozhodnutí žalovaného). S ohledem na právo účastníků řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řízení) však je zásadní námitka stěžovatele, že prodloužení platnosti stanoviska EIA nebylo v průběhu správního řízení vůbec veřejnosti dostupné, neboť bylo do internetového systému EIA vloženo teprve 17. 6. 2019 (tuto skutečnost výslovně potvrdil žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti: viz s. 3, část uvozená nadpisem *K bodu VI. ...*). Není proto podstatné, že stěžovatel o existenci prodloužení platnosti stanoviska EIA věděl. Podstatné je, že ho správa nezařadila do správního spisu za situace, kdy prodloužení nebylo veřejnosti na internetu nijak dostupné.

[31] S tím souvisí též porušení práva stěžovatele vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán sice nemusí publikované odborné publikace či podobné dokumenty připojit do správního spisu, musí však předem uvědomit účastníky řízení, že chce při zjišťování otázek skutkových z určitých podkladů vycházet (ledaže to nebude pro účastníka nijak překvapivé, neboť s ohledem na okolnosti věci je poukaz na takovéto podklady předvídatelný). Není přijatelný postup, kdy se účastník řízení teprve ze samotného rozhodnutí dozví, z jakých podkladů vycházel správní orgán při zjišťování skutkových otázek. Právě to se stalo v řízení před správou. Proto se krajský soud mylí, pokud poukazuje na to, že ze žalobních námitek beztak plyne, že stěžovatel dané publikace znal. Podstatné je, že s jejich obsahem nemohl polemizovat v řízení správním. V důsledku výkladu krajského soudu by se dokazování v obdobných věcech v rozporu s principem dělby moci přenášelo na správní soudy. Lze dodat, že porušením § 36 odst. 3 správního řádu by naproti tomu nebylo, pokud by správní orgán neseznámil stěžovatele s takovými podklady, které mu stěžovatel jako žadatel sám předložil, či které správní orgán považoval za nadbytečné a nevycházel z nich (viz cit. rozsudek 6 As 73/2015, bod 32).

[32] Pravdu měl žalovaný nikoliv v druhém rozhodnutí, napadeném správní žalobou, ale v rozhodnutí prvním. Tam správně poukazoval na judikaturu Ústavního soudu, dle níž poskytnutí možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu) je třeba chápat jako možnost, která je dána účastníkovi správního řízení v jeho závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí, poté, co jsou shromážděny podklady pro rozhodnutí. „*Smyslem citovaného ustanovení je totiž umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci*“ [srov. náleze ze dne 3. 3. 2005, sp. zn.

pokračování

II. ÚS 329/04 (N 39/36 SbNU 427)]. Jak uvedl již rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2003, čj. 5 A 152/2002-41 (který žalovaný v prvním rozhodnutí rovněž správně citoval), povinnost správního orgánu poskytnout možnost účastníkům vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí nelze „*považovat za splněnou tím, že správní orgán účastníku řízení teprve v odůvodnění rozhodnutí »sdělí«, že a jaké všechny důkazy byly provedeny*“. Tyto závěry, které žalovaný správně formuloval v prvním rozhodnutí, bohužel správa zcela ignorovala, žalovaný pak porušení vlastního závazného právního názoru z nepochopitelných důvodů v druhém rozhodnutí schválil.

[33] V daném případě je proto neodpustitelné, že správa v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu účastníky neseznámila s tím, z jakých podkladů hodlá v rozhodnutí vycházet. Pokud nebude předem jasně vymezeno, z jakých podkladů správní orgán ve svém rozhodnutí vychází, stává se právo účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí iluzorním. Již to je samo o sobě porušení § 36 odst. 3 správního řádu s dopadem spočívajícím ve zrušení rozhodnutí správních orgánů (viz např. cit. rozsudek 6 As 73/2015, bod 38).

[34] Za situace, kdy správní spis zůstal v podstatě bez jakýchkoliv připojených podkladů, je neodpustitelná též skutečnost, že správa blíže nespecifikovala nálezovou databázi Agentury. Nepostačí vycházet z toho, že všechno je dnes někde dostupné na internetu (z čehož asi vychází krajský soud). Takovýto názor je bizarní. Jak správně upozorňuje stěžovatel, vzhledem k naprosto neuchopitelnému a bezbřehému množství dat a informací dostupných na internetu by jinak byly kladeny zcela nepřiměřené požadavky na účastníky řízení, aby museli předem odhadovat, co z tohoto informačního univerza správní orgány použijí, a pro jistotu se obsáhle vyjadřovat ke všem hypotetickým podkladům.

[35] Krajský soud stěžovateli za těchto skutkových okolností vyčítá, že se do správního spisu vůbec nepokoušel nahlížet. NSS však dává za pravdu argumentaci stěžovatele. Ten vysvětluje, že veškeré spisové podklady získal od své pobočné organizace, která se rovněž řízení účastnila. Především však byl stěžovatel o rozšíření obsahu spisu správou informován, ovšem, jak se ukázalo později, klíčové podklady, z nichž správa v rozhodnutí vycházela, do spisu zařazeny nebyly (viz k tomu část III. kasační stížnosti a bod [25] shora). Pokud byl stěžovatel informován o tom, co do spisu správa „nově“ vložila, NSS chápe, že se o nahlížení do spisu ani nepokoušel. Nic z těchto „nových“ podkladů totiž nemělo a ani nemohlo mít na věc samu větší vliv, tedy nahlížení do spisu by za těchto okolností bylo ztrátou času. Ve spise klíčové podklady pro rozhodnutí nebyly a nejsou.

Otázka systémové podjatosti při prodloužení platnosti stanoviska EIA

[36] Naproti tomu je správný závěr krajského soudu o významu údajné systémové podjatosti Jihočeského kraje ve vztahu k prodloužení platnosti stanoviska EIA ze dne 13. 3. 2018. Tuto otázku správně krajský soud neřešil, neboť prodloužení platnosti stanoviska EIA nebylo pro řízení o výjimce dle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny závazné. Řízení o výjimce není tzv. navazujícím řízením ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí [viz jeho § 3 písm. g) *a contrario*], řízení o výjimce a řízení o stanovisku EIA jsou tedy na sobě nezávislá (viz např. rozsudek ze dne

27. 3. 2019, čj. 6 As 299/2018-69, bod 29, věc *Egeria*). Proto ani stanovisko EIA není „objektivním odborným podkladem“ pro vydání rozhodnutí o výjimce ve smyslu § 1 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stanovisko EIA se uplatní jako jakýkoliv jiný podklad pro rozhodnutí o výjimce v tom rozsahu, ve kterém řeší předmět požadované výjimky (VOMÁČKA, V. komentář k § 56, in: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2018, s. 433, podobně např. rozsudek ze dne 16. 5. 2017, čj. 5 As 180/2015-51).

[37] Proto jsou tu jakékoliv úvahy o systémové podjatosti kraje v souvislosti s pořízením prodloužení platnosti stanoviska EIA zcela akademické, bez jakéhokoliv významu pro nynější věc. Prodloužení platnosti EIA a materiály s ním spojené jsou v nynější věci podkladem, s nímž správní orgány i účastníci měli mít právo polemizovat, upozorňovat na nesprávnosti skutkového charakteru apod. NSS opakuje, že jelikož však prodloužení platnosti stanoviska EIA nebylo veřejně dostupné a nebylo ani zařazeno do správního spisu, nic takového stěžovatel činit nemohl, s obsahem stanoviska EIA nemohl efektivně ve správním řízení polemizovat. Tuto nezákonnost třeba přičíst již správnímu řízení před Správou Národního parku Šumava.

Omezení rozhodnutí o výjimce jen na rekonstrukci silnice a vyloučení fáze provozu silnice z rozhodování

[38] Další otázkou je, zda má rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny řešit pouze fázi rekonstrukce silnice, anebo též fázi provozu silnice.

[39] Žalovaný k tomu v prvním rozhodnutí na s. 7 poznamenal, že „*Jihočeský kraj požádal o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) [zákonu o ochraně přírody a krajiny] pouze pro vlastní rekonstrukci silnic, nikoliv pro následný provoz na nich*“. Žalovaný dále citoval rozsudek ze dne 13. 1. 2017, čj. 2 As 207/2016-46, věc *Spolek Nízký Jeseník*, bod 28, dle něž „*na stavební záměr je nanejvýš vhodné nahlížet jako na funkční celek již od počátku procesu plánování jeho realizace. Je totiž nevhodné a zejména nelogické rozdělovat posuzování dopadů zamýšlené stavby zvláště pro případ její výstavby a následného provozu, a to zejména v případech, kdy by bez uvedení do provozu takovéto stavební dílo zcela postrádalo smysl*“. Z toho žalovaný vyvodil jasný právní názor, kterým zavázal správu:

„Dle odvolacího orgánu bude mít provoz na komunikaci závažnější dopad na předmětné zvláště chráněné živočichy než vlastní rekonstrukce. Lze totiž předpokládat, že s rozšířením komunikace se provoz na ní stane atraktivnější, a proto i hustší. Toto hledisko správa nijak neřešila. Jestliže Jihočeský kraj požádal o výjimku pouze pro vlastní rekonstrukci silničního tělesa, pak měla buď Jihočeský kraj vyzvat, aby svou žádost rozšířil, nebo výjimku nepovolit, neboť, jak vyplývá z výše uvedeného rozsudku, vlastní stavba a následný provoz spolu úzce souvisí a nelze od využití stavby odhlédnout.“

[40] Správa Národního parku Šumava však tento závazný příkaz žalovaného nevyslyšela. Ve druhém rozhodnutí dospěla na základě dat z roku 2009 a 2010, vztahujících se ke sčítání dopravy na dané komunikaci v období prosinec 2008 až prosinec 2009, k závěru, že se provoz po rekonstrukci nijak nepromění (s. 17). Provoz na komunikaci má rekreační charakter, intenzita dopravy se při běžném provozu v pracovní den pohybuje na hodnotách do cca 150 vozidel za 24 hodin, během sezóny se běžně zdvojnásobí a ve

pokračování

špičkách dosahují ojediněle hodnot do cca 500 vozidel za 24 hodin. Nově opravená komunikace může být pro řidiče vždy atraktivnější, ovšem v tomto případě se jedná o komunikaci místního významu, pro dopravu místních občanů a turistů. Rekonstrukcí silnice nevznikne nová „zkratka“, lze předpokládat, že se hodnota dopravní zátěže nezvýší. Posuzovaný záměr řeší rekonstrukci silnice zejména ve stávající stopě (s. 17 tamtéž). Jakkoliv správa formálně užívání a provoz silnice neřešila, do rozhodnutí dodala podmínku č. 6, podle níž v celém úseku silnice vyloučila provoz motorových vozidel nad 3,5 tuny (s výjimkou autobusů a dopravní obsluhy) a současně omezila maximální rychlost na 50 km/hod., s výjimkou úseku Přední Zvonková – hraniční přechod, kde stanovila rychlost na 40 km/hod. Tuto podmínku správa stanovila z důvodu „*maximálního možného omezení případného střetu projíždějících vozidel s volně žijícími živočichy*“ (s. 20 tamtéž).

[41] Žalovaný na to v řízení o odvolání zareagoval tak, že podmínku č. 6 zrušil, neboť při stanovení této podmínky správa překročila rámec předmětu řízení. Řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je řízením na žádost, předmět řízení určuje žadatel. Argumentaci stěžovatele judikátem 2 As 207/2016, *Spolek Nízký Jeseník*, žalovaný odmítl (*jakkoliv v prvním rozhodnutí tímto judikátem argumentoval sám žalovaný a správu zavázal tento právní názor následovat – pozn. NSS*). Závěry judikátu dle žalovaného dopadají jen na nové záměry, které přináší do území nové zátěže. V nynějším případě však silnice v území existuje a vlivy z jejího provozu také. Zvýšenou zátěž přinese jen rekonstrukce silnice. Žalovaný vysvětlil, že prvé rozhodnutí správy kritizoval za to, že se vůbec nezabývala změnami, které přinese provoz silnice. V novém rozhodnutí však již správa dostatečně vysvětlila, proč se provoz na rekonstruované silnici nezmění.

[42] Krajský soud k tomu uvedl v bodě 34 rozsudku následující:

„K další žalobní námitce soud uvádí, že řízení o výjimce podle § 56 ZOPK se týkalo pouze fáze realizace záměru rekonstrukce, neboť v tomto rozsahu bylo o výjimku požádáno. Z toho důvodu došlo ke zrušení podmínky č. 6 v prvostupňovém rozhodnutí. Žalovaný správně konstatoval, že nelze do řízení o výjimce pro fázi realizace záměru rekonstrukce výslovně zahrnovat taktéž fázi provozu. Projednáváná silnice již v území je dlouhodobě umístěna a plní, byť nedostatečně, svou funkci. Vlivy plynoucí z jejího provozu jsou z toho důvodu známy. Pro řízení o výjimce je nezbytné posoudit nově vzniklé vlivy související s rekonstrukcí již stávající silnice. Podle prvostupňového rozhodnutí na straně 17 nedojde ke zvýšení dopravní zátěže a vliv provozu na složky životního prostředí zůstane stejný jako před rekonstrukcí. Krajský soud hodnotí proto tvrzení žalobce o zvýšení atraktivity jako pouhé spekulace, které nejsou založené na žádných relevantních argumentech. Dále soud uvádí, že argumentace správních orgánů byla přesvědčivá a podložená, naproti tomu tvrzení žalobce nebyla nikterak prokázána a nebyla opřena o žádné relevantní údaje. Krajskému soudu příslušelo hodnotit zákonnost vydaného rozhodnutí na rekonstrukci silnice. S ohledem na existenci stávající silnice a známé dopady jejího provozu nelze tudíž předjímat, že výjimka ve stávajícím rozsahu nebude dostačující i pro kolaudaci a její provoz. Pro takový případ není vyloučeno, jak uvedl NSS v rozsudku sp. zn. 6 As 299/2018, pokud nebude výjimka dostačující a v potřebném rozsahu, vést řízení o další výjimce následně. Příslušné hodnocení provádí dotčené orgány v navazujících řízeních.“

[43] Krajský soud si však vůbec nepovšiml, že i v této otázce žalovaný diametrálně změnil názor (srov. k tomu bod [39] *contra* bod [41] shora). V prvním rozhodnutí žalovaný „předpokládal“, v souladu s tím, co v odvolání uváděl stěžovatel, že „s rozšířením komunikace se provoz na ní stane atraktivnější, a proto i hustší“. S odkazem na judikát

2 As 207/2016, *Spolek Nízký Jeseník*, žalovaný jasně odmítl, že by se výjimka měla posuzovat pouze pro vlastní rekonstrukci silnice. Ve druhém rozhodnutí, které je nyní předmětem přezkumu správních soudů, zaujal žalovaný názor opačný, s tím, že se provoz na komunikaci nijak nezmění.

[44] Jak však správně uvádí stěžovatel v bodě 66 kasační stížnosti, z podkladů, na které se odvolávala samotná správa, plyne, že s větší plynulostí a frekvencí dopravy nastanou větší problémy s živočichy přecházejícími přes komunikaci. Nadto má stěžovatel pravdu též v tom, že studie, z nichž správa přebírá čísla o frekvenci provozu na komunikacích, byly v okamžiku rozhodování správy již cca 9 let staré - správa vydala rozhodnutí 29. 6. 2018, sčítání dopravy na dané komunikaci, o které se opírala, se však vztahovalo k obdobím prosince 2008 až prosince 2009. Z takto zastaralých dat tedy těžko činit závěry, kterými správa navíc popřela předchozí rozhodnutí žalovaného.

[45] Změna názoru žalovaného při výkladu judikátu 2 As 207/2016 neodpovídá ani skutkovému stavu této věci. NSS souhlasí se žalovaným, že pouhá rekonstrukce silnice bez jejího rozšíření či nějakých dalších kvalitativních změn by úvahy o nových dopadech jejího provozu nevyvolala. Nicméně v nynější věci je podstatou rekonstrukce dílčí rozšíření silnice (na 6,5 metru šířky v úseku mezi obcí Nová Pec a osadou Přední Zvonková), což umožní plynulejší provoz po celé silnici – a tedy větší dopady na zvláště chráněné živočichy, kteří se v oblasti pohybují a přes komunikaci přecházejí (viz stěžovatelem cit. dokument Mudra 2010, s. 31, z něhož vycházela též správa). Jak správně říká stěžovatel, i změnou existující stavby se mohou její negativní vlivy měnit.

[46] Krajským soudem zmíněný rozsudek 6 As 299/2018, *Egeria* (viz bod [42] shora, již citován v bodě [36] shora), závěry judikátu 2 As 207/2016, *Spolek Nízký Jeseník*, nijak nezpochybňuje. Krajský soud vytrhává závěry rozsudku 6 As 299/2018, *Egeria*, z jejich kontextu. V tomto rozsudku totiž NSS vysvětlil, že v okolí silnice se výskyt velkých šelem nepotvrdil, pokud by se však v průběhu realizace stavby nebo jejího následného používání jejich výskyt prokázal, „opět se aktivuje ustanovení § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny a nutnost zajistit ochranu těmto zvláště chráněným živočichům, tj. povinnost stavebníka (vlastníka) žádat o vydání další výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje těchto živočichů, kde by patrně musela být s ohledem na okolnosti případu stanovena povinnost oplotit předmětnou rychlostní silnici“ (rozsudek 6 As 299/2018, *Egeria*, bod 31). Z podobných závěrů vycházel NSS též v dalším souvisejícím rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 4. 4. 2019, čj. 7 As 400/2018-105, rovněž věc *Egeria*, bod 26, kde se souhlasně cituje též judikát 2 As 207/2016, *Spolek Nízký Jeseník*).

[47] Správa se tedy při rozhodování o výjimce podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny měla zabývat též dopady provozu na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů. To samozřejmě platí jen za situace, kdy takovéto dopady provozu stavby jsou již v okamžiku rozhodování alespoň rámcově identifikovatelné a liší se od dopadů existující stavby. K této otázce však správa doposavad neprovedla náležité dokazování. Správa jen na základě zcela zastaralých podkladů posuzovala frekvenci provozu v dané lokalitě, ignorovala přitom reálnou možnost, nastíněnou též prvním rozhodnutím žalovaného v této věci, že v důsledku většího komfortu řidičů se provoz v dané lokalitě podstatně zvýší.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[48] NSS tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu přistoupil také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Správy Národního parku Šumava jako správního orgánu I. stupně. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[49] Správní orgány jsou tímto rozsudkem vázány [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Správa nyní věc ve shodě s výše uvedeným nově řádně rozhodne. Současně vyjasní rozpor mezi tvrzením žalovaného a tvrzením vlastním, tedy jaké aktivity a jaký monitoring v území pracovníci správy vlastně provádí. Do spisu řádně vloží veškeré podklady rozhodnutí, včetně prodloužení platnosti stanoviska EIA. Tato povinnost neplatí jen u podkladů veřejně přístupných, např. odborných knih a publikací (za podmínek výše vysvětlených). Správa také opětovně zváží budoucí dopady provozu a provede nové důkazy, které aktualizují odhady provozu na silnici po její rekonstrukci. Výsledky tohoto dokazování pak ovlivní, zda tak, jak žádost Jihočeského kraje vymezila předmět žádosti o výjimku (tedy jen pro fázi rekonstrukce silnice), je dostatečný, či nikoliv. Konečně správa dá též účastníkům možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu).

[50] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl. Proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Osoby zúčastněné na řízení rovněž nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim NSS neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[51] Stěžovatel byl v řízení úspěšný, a náleží mu tedy náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Výši nákladů NSS specifikuje bezodkladně po tom, co mu stěžovatel tyto náklady vyčíslí (ze spisu neplynou zejména náklady v řízení před krajským soudem, včetně nákladů souvisejících s účastí advokáta na jednání před krajským soudem).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. února 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu