



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic**, se sídlem Údolní 567/33, Brno, zastoupený JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2023, čj. MZP/2023/510/385, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 4. 2024, čj. 57 A 19/2023-98,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **5 070 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jaromíra Kyzoura, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Správa Národního parku Šumava (dále jen „správa parku“) povolila rozhodnutím z 29. 6. 2018 Jihočeskému kraji (dále jen „žadatel“) výjimku podle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), ze zákazů u konkrétních zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tuto výjimku udělila pro účely rekonstrukce silnic v úseku Nová Pec – Zadní Zvonková. Žalovaný v odvolacím řízení vydal rozhodnutí ze 17. 9. 2018, jímž změnil rozhodnutí v rozsahu vypuštění jedné podmínky, jinak shledal odvolání nedůvodným. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem z 17. 7. 2019, čj. 51 A 44/2018-74. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, o které Nejvyšší

správní soud rozhodl svým rozsudkem z 26. 2. 2020, čj. 10 As 289/2019-55, tak, že zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak i obě správní rozhodnutí, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (závazný právní názor tohoto zrušujícího rozsudku shrnul krajský soud v bodech 7 a 8 v záhlaví uvedeného rozsudku; následný procesní průběh pak žalovaný popsal na stranách 7 a 8 svého v záhlaví uvedeného rozhodnutí).

[2] Správa parku rozhodnutím z 10. 11. 2022 rozhodla o žádosti žadatele tak, že výrokem I. povolila výjimku podle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK u konkrétních zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tuto výjimku udělila pro účely rekonstrukce silnic na úsecích Přední Zvonková – Bližší Lhota (II. etapa), obchvat Bližší Lhota (V. etapa), obchvat Nové Chalupy (IV. etapa) a následného provozu silnic III/1632, III/1631 a III/1634 v úseku Nová Pec – Bližší Lhota – Zadní Zvonková (pozn. NSS: I. a III. etapa rekonstrukce se již uskutečnila – odpověď Krajského úřadu Jihočeského kraje z 24. 2. 2023, čj. KUJCK 27119/2023). Spolu s touto výjimkou stanovila správa parku podmínky, které musí žadatel splnit v zájmu ochrany přírody a krajiny. Výrokem II. tohoto rozhodnutí pak správa parku částečně toto řízení zastavila, neboť v době před vydáním zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu již došlo k I. etapě rekonstrukce. Dle správy parku se tak tato část žádosti stala bezpředmětnou. Proti tomuto rozhodnutí správy parku podal žalobce a Hnutí duha České Budějovice odvolání, o kterých žalovaný rozhodl v záhlaví uvedeným rozhodnutím tak, že upřesnil výrok II. rozhodnutí správy parku. Ve zbytku však rozhodnutí správy parku potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, o které krajský soud rozhodl v záhlaví uvedeným rozsudkem tak, že toto rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud připomněl, že správní orgány se na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu musely nově zabývat aktuální intenzitou dopravy na posuzovaných komunikacích. V tomto ohledu správní orgány nově vycházely z dopravního průzkumu Bartuška, L.: *Realizace opakovaných dopravních průzkumů na silnici III/1634 u obce Přední Zvonková na akci Rekonstrukce sil. Ú1634 v úseku N. Pec – Z. Zvonková – 3. etapa* (dále jen „Bartuška 2021“). Tento průzkum probíhal od 6. 8. 2020 do 21. 7. 2021, tj. v období zasaženém opatřeními proti pandemii koronaviru. Krajský soud v tomto ohledu nesouhlasí s žalovaným, že protiepidemická opatření lze považovat za obdobnou všední okolnost, jakou je např. vysoká inflace, která také může mít dle žalovaného vliv na intenzitu dopravy. Krajský soud má naopak za to, že protiepidemická opatření se svým charakterem výrazně odlišují od jiných každoročních vlivů. Stejný závěr jako krajský soud přitom připustila správa parku i žadatel. Žalovaný se tak, dle krajského soudu, nedostatečně zabýval tím, zda dopravní průzkum Bartuška 2021 nebyl ovlivněn protiepidemickými opatřeními. Tuto vadu nemohl žalovaný překonat ani svým konstatováním, že v zimním období 2020/2021 byla intenzita provozu na posuzovaných komunikacích nízká a že převažovala doprava v letním období. Tato nízká intenzita v zimě totiž mohla být způsobena právě protiepidemickými opatřeními, které mj. omezily i cestování do Rakouska, konkrétně do lyžařského areálu Hochficht, kam dané komunikace vedou. To dle krajského soudu platí tím spíše, jestliže dle předcházejících průzkumů dopravy naopak převažovala doprava v zimě. Kvůli této vadě proto také krajský soud považuje za předčasné, aby se zabýval souvisejícími žalobními body (např. technickým řešením rekonstrukce).

pokračování

[4] Krajský soud se neztotožnil ani s důvody, pro které správní orgány částečně zastavily nyní posuzované řízení. Dle správních orgánů nemá smysl rozhodovat o výjimce pro fázi rekonstrukce již zrekonstruovaného úseku. Dle správních orgánů se stavba uskutečnila v době existence výjimky, a proto je pozdější zrušení této výjimky irelevantní, přičemž zákon neumožňuje udělit tuto výjimku dodatečně. Krajský soud má na rozdíl od správních orgánů za to, že toto zastavení řízení bylo předčasné, neboť zákon nevylučuje ani dodatečné udělení výjimky (rozsudek NSS z 23. 9. 2014, čj. 1 As 100/2014-36, bod 27; rozsudek Krajského soudu v Brně z 30. 5. 2018 čj. 31 A 59/2017-367, bod 119). Fakt, že výjimka v době rekonstrukce dočasně existovala, nemá vliv na to, že v tuto chvíli taková výjimka udělena není. Pokud jde o množství sražené zvěře, tak správní orgány uvedly, že neevidují na posuzovaných komunikacích žádné srážky se zvláště chráněnými druhy savců. Také toto konstatování však dle krajského soudu neobstojí. Toto konstatování totiž nemá oporu ve shromážděných podkladech, byť by je mohli poskytnout uživatelé honiteb či policie.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Nejvyšší správní soud závázal ve svém zrušujícím rozsudku správní orgány k tomu, aby data o intenzitě dopravy použily pro zhodnocení, zda žadatel dostatečně vymezil svoji žádost o výjimku jen pro fázi rekonstrukce komunikací. Po vydání tohoto rozsudku však žadatel rozšířil svoji žádost také o výjimku i pro následný provoz na těchto komunikacích. Správní orgány tak nehodnotily, zda je žádost dostatečná, ale vycházely z dopravních dat pro stanovení podmínek, které by měly vést k minimalizaci nežádoucích vlivů záměru. Správní orgány také měly na základě zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu zhodnotit vlivy záměru, které jsou identifikovatelné a které se liší od již existujících vlivů. Správní orgány v tomto ohledu shledaly, že by mohlo dojít pouze ke zvýšení intenzity provozu. Konkrétní míra budoucí dopravy je však neznámá, neboť se odvíjí od budoucí míry turismu. Správní orgány proto racionálně stanovily podmínky budoucího monitoringu, který bude zkoumat intenzitu dopravy a její vliv. Dosavadní zkoumání potvrdila, že nedochází ke střetům s těmito druhy, s výjimkou ropuchy obecné, pro jejíž ochranu byla nařízena instalace trvalých bariér. Vedle dopravního průzkumu správní orgány nařídily i další nadstandardní průzkumy.

[6] Správní orgány rozhodly o snížení maximální rychlosti na posuzovaných komunikacích. Většina zvláště chráněných druhů bude totiž dotčena pouze hlukem. Jiné druhy ani nebudou ochranná opatření vyžadovat. K minimalizaci dopadů byla stanovena podmínka týkající se rychlosti. Navíc platí, že všechna stanovená opatření ještě nebyla uskutečněna. Žalobce sice tvrdí, že dopravní průzkum Bartuška 2021 je zkreslený, nicméně svá tvrzení neopírá o žádné relevantní podklady. Tato tvrzení opírá pouze o novinový článek z roku 2017, který ale neobsahuje zdroje svých informací. Z hlediska nutnosti či vhodnosti rekonstrukce je třeba vzít v potaz také to, že se jedná o mezistátní silnici, která obsluhuje okolí Lipna a která nemá alternativní trasu.

[7] Krajský soud nesprávně chápe význam a smysl dopravních dat. Jsou-li splněny podmínky pro vydání výjimky podle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK, tak dle stěžovatele slouží tato data k nastavení podmínek takové výjimky. Tím dojde k omezení možných negativních vlivů dopravy, nikoliv však k jejich úplnému vyloučení, neboť nulový vliv dopravy na

zvláště chráněné druhy je vyloučen. Na nyní posuzovaných komunikacích lze pouze snížit maximální rychlost. Zřízení oplocení okolo komunikací nepřipadá v úvahu, neboť by přerušilo přirozené migrační trasy. Nová nákladná měření dopravy, která požaduje krajský soud, by v tomto ohledu nepřinesla nová zjištění. Krajský soud otevřel žalobci možnost, aby v dalších řízeních zpochybnil aktuálnost dalších podkladů. Stěžovatel rovněž vysvětlil, proč intenzitu dopravy není třeba řešit sezónně (zima x léto), což však krajský soud ignoroval. Vysvětlil, že zimní provoz se některých druhů vůbec dotknout nemůže a že letní provoz přináší větší rizika. Zároveň není známo, kolik uživatelů těchto komunikací skutečně směřuje na lyžařský areál Hochficht. Krajský soud se odkazuje na staré průzkumy dopravy, o kterých však Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku konstatoval, že z takto zastaralých dat nelze vycházet.

[8] Krajský soud konstatoval, že stěžovatel se nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s protiepidemickými opatřeními. Stěžovatel přitom tato opatření zohlednil na straně 11 svého rozhodnutí. Zde stěžovatel uvedl také internetové odkazy, kde jsou dostupné zprávy o dopravní intenzitě. Protiepidemická opatření skutečně v létě 2020 ovlivnila intenzitu dopravy, nicméně vzhledem k rekordní návštěvnosti Šumavy nemohlo dojít ke snížení dopravy. Krajský soud v tomto ohledu uvedl, že stěžovatel měl vzít v potaz také rakouská protiepidemická opatření. Dle stěžovatele ale není známo, kolik vozidel skutečně pokračovalo dále do Rakouska. Mnoho vozidel totiž mohlo směřovat pouze na příhraniční parkoviště, odkud se nastupuje na cyklistické, turistické a lyžařské trasy. Stěžovatel přirovnal mimořádnost protiepidemických opatření k mimořádné inflaci v roce 2022. Vzhledem k její výši nesouhlasí stěžovatel s krajským soudem v tom, že by šlo o běžný každoroční vliv. Tato inflace, stejně jako nadprůměrně vysoké teploty roku 2023 a jejich důsledky pro lyžařskou sezónu, naopak dle stěžovatele měly vliv na intenzitu dopravy.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by i správa parku uznala pochybnosti o dopravních datech. Správa parku i žadatel pouze odložili dopravní průzkum na později. Dopravní průzkum byl zahájen v srpnu 2020, kdy se zavedení protiepidemických opatření nepředpokládalo. Ta byla zavedena až v říjnu 2020 a skončila v dubnu 2021, přičemž dopravní data byla v těchto měsících sbírána tehdy, kdy tato opatření ještě/už nebyla účinná. Podle metodiky Ministerstva dopravy *Stanovení intenzit dopravy na pozemních komunikacích* z roku 2018 (dále jen „metodika ministerstva“) se roční dopravní data stanovují na základě měření, které se má provádět v měsících duben, květen, červen, září a říjen. Tyto měsíce Bartaška 2021 zahrnul a šlo o měsíce, kdy volný pohyb osob nebyl omezen.

[10] Pokud jde o částečné zastavení nyní posuzovaného řízení, tak krajský soud se odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 100/2014-36. V tomto rozsudku šlo ale dle stěžovatele o jinou skutkovou situaci. Tehdy došlo k uskutečnění záměru bez vydané výjimky a žadatel se domáhal jejího zpětného vydání. V nynější věci byly naopak dané úseky opraveny v době, kdy výjimka pro rekonstrukci platila. Tyto úseky jsou již zkolaudovány. Tato část argumentace žalobce se však týká až fáze provozu. Komunikace již jsou osazeny značkami omezujícími maximální rychlost. V případě budoucí potřeby mohou být tyto značky vyměněny či dále doplněny.

[11] Požadavek krajského soudu, aby správní orgány doložily počty sražených savců, je formalistický. Správní orgány nemusí dokazovat, že nějaké informace nemají, přičemž

pokračování

správa parku nemusí sepisovat, že na daných komunikacích neeviduje srážky se zvláště chráněnými druhy. Dojde-li ke srážce např. vlka či rysa, tak správa parku tyto události mediálně prezentuje. Není tedy důvod se domnívat, že by snad správa parku měla informace o srážkách s živočichy, ale tajila je. Provedené monitoringy neodhalily žádné zásadní problémy, s výjimkou ropuchy obecné, pro jejíž ochranu byla nařízena instalace trvalých bariér.

Vyjádření žalobce

[12] Žalobce považuje ve svém vyjádření kasační stížnost za nedůvodnou. Žalobce v průběhu správního řízení upozorňoval na existenci metodiky ministerstva, nicméně stěžovatel ve správním řízení na tyto námitky nereagoval. V kasační stížnosti pak stěžovatel tuto metodiku dezinterpretuje. Roční průměr dopravy se stanovuje na základě přepočtových koeficientů, mj. podle proměn intenzity dopravy v průběhu roku. Pro znalost intenzity dopravy v průběhu roku je však nejprve třeba provést sčítání i v ostatních měsících (bod [9] předposlední věta tohoto rozsudku). Stěžovatel proto nemůže rozlišovat mezi letním a zimním užíváním posuzovaných komunikací, jestliže průzkum Bartuška 2021 neprováděl sčítání i v zimních měsících. Bartuška 2021 se navíc odchyluje od předchozích průzkumů v otázce intenzity dopravy v zimních měsících. Závěry Bartušky 2021 neodpovídají skutečnosti a jsou zkresleny protiepidemickými opatřeními, resp. tato opatření ani nepovažoval za významnou okolnost, která by mohla ovlivnit intenzitu dopravy. Ani stěžovatel nereaguje na to, že v Rakousku platila omezení pro příjezd z České republiky. Metodika ministerstva přitom upozorňuje, že dopravní průzkumy musí takové významné okolnosti zohledňovat. Správa parku i žadatel se shodli, že průzkum by se měl provést v době volného pohybu osob. Sám stěžovatel v kasační stížnosti připouští, že disponuje minimem dopravních dat. Lyžařský areál Hochficht je navíc významným cílem zimní dopravy, který se nachází v zahraničí. Také tuto skutečnost tak měl, dle metodiky ministerstva, Bartuška 2021 zohlednit.

[13] Stěžovatel se mýlí v tom, že dopravní průzkumy jsou relevantní pouze pro otázku, zda se má žádost o výjimku vztahovat i na fázi provozu. Dopravní průzkumy jsou naopak zásadní pro stanovení podmínek takové výjimky. Na základě rozhodovacích podkladů či stanoviska EIA totiž byla stanovena hranice intenzity dopravy, po jejímž překročení by mělo dojít k regulaci množství vozidel na daných komunikacích. Taková opatření by měla být stanovena předem či alespoň preventivně připravena, byť řízení o výjimce není formálně vzato navazujícím řízením. Krajský soud rovněž přesvědčivě vysvětlil, proč správní orgány nemohly částečně zastavit nyní posuzované řízení. Ochrana zvláště chráněných druhů může vyžadovat taková opatření, která mohou vést k dalším stavebním pracím. Nemusí přitom jít jen o nové dopravní značky, ale také o opatření zabraňující jízdu v noci či regulující množství projíždějících vozů anebo o zavedení úsekového měření rychlosti. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 100/2014-36 je aplikovatelný i na nyní projednávanou věc. Relevantní je v tomto ohledu jeho závěr, že výjimku podle § 56 ZOPK lze řešit i dodatečně.

[14] Žalobce má za to, že součástí správního spisu by měly být podklady ohledně evidence srážek se zvláště chráněnými druhy. Příslušná tvrzení stěžovatele byla v předchozích fázích tohoto řízení rozporná. Žalobce považuje za neobvyklé, že správní orgány vycházejí

v tomto ohledu z mediálních zpráv, přičemž ne každá srážka se zvláště chráněným druhem se v médiích objeví. V otázce srážek se zvláště chráněnými druhy nebyl proveden žádný monitoring. Pokud jde o správu parku, tak ta sama připustila, že mimo vlastní honitby má pouze náhodné informace o srážkách. Na již zrekonstruovaných částech komunikací, kde doprava dosahuje vyšších rychlostí, se eviduje více srážek se zvěří než v minulosti. Následný provoz na komunikaci tedy může být rizikovější než samotná rekonstrukce. V právu životního prostředí platí zásada předběžné opatrnosti, tj. je třeba vycházet z nejhoršího možného scénáře. Správní orgány v tomto ohledu odmítly zahrnout i ty podmínky ochrany, které vyplývaly z podkladů pro stanovisko EIA, přičemž i tyto podmínky měly být respektovány. Stanovisko EIA též požaduje omezení nočního provozu. Tento, nejen žalobcův, požadavek tak není radikální. V minulosti přitom silnice byla uzavřená pro přeshraniční provoz.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

Dopravní průzkum intenzity dopravy

[16] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že je vázán rozsahem kasačních námitek (rozsudek NSS z 3. 8. 2023, čj. 3 As 20/2023-41, bod 19). Tyto námitky přitom musí brojit proti rozhodovacím důvodům napadeného rozsudku krajského soudu (rozsudek NSS z 4. 10. 2012, čj. 9 As 78/2012-25). Jinými slovy tak platí, že Nejvyšší správní soud by se věcně neměl zabývat těmi otázkami či okruhy námitek, kterými se předtím nezabýval ani krajský soud. Nyní napadený rozsudek krajského soudu se zabýval pouze těmito třemi otázkami, resp. jeho rozsudek stojí pouze na těchto třech rozhodovacích důvodech: 1) nedostatečné vypořádání ze strany stěžovatele ohledně použitelnosti Bartušky 2021, 2) nedůvodnost částečného zastavení nyní posuzovaného řízení a 3) nepodložená tvrzení o množství srážek automobilů a živočichů. Nejvyšší správní soud se proto zabýval jen těmito třemi otázkami. Nezabýval se tak argumenty stěžovatele (a ani žalobce), které se týkají (ne)dostatečnosti ochranných opatření či vlivů záměru na zvláště chráněné druhy. Jak již vysvětlil krajský soud v bodě 50 nyní napadeného rozsudku, zabývat se těmito otázkami by v bylo předčasné v situaci, kdy krajský soud zatím nepřezkoumal věcný obsah napadených správních rozhodnutí (rozsudek NSS z 13. 10. 2022, čj. 10 Ads 27/2021-45, bod 12).

[17] Nejvyšší správní soud tedy nejprve zkoumal, zda se žalovaný dostatečně vypořádal s otázkou validity (nezkreslenosti) průzkumu Bartuška 2021. Na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud toliko shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud výslovně neuvedl, že by Bartuška 2021 byl nepoužitelný (tj. výslovně nenařídil zpracování nového nákladného průzkumu, jak argumentuje stěžovatel). Ani Nejvyšší správní soud se proto nezabýval tím, zda je Bartuška 2021 relevantní. Ve vztahu ke kasační argumentaci to jednak znamená, že námitky, kterými stěžovatel sporuje to, jakým způsobem krajský soud údajně chápe smysl a význam dopravních průzkumů, jsou nepřípustné, neboť se mýlí s rozhodovacími důvody krajského soudu (rozsudek NSS z 16. 5. 2022, čj. 8 As 215/2020-98, bod 16). Krajský soud se v nyní napadeném rozsudku skutečně nezabýval smyslem a významem dopravních průzkumů (či vhodnou fází jejich vyhodnocování), ale zabýval se pouze tím, jak se k Bartuškově 2021 postavil stěžovatel. Ze stejného důvodu, tj. že se mýlí s rozhodovacími důvody krajského

pokračování

soudu, Nejvyšší správní soud věcně neprojednal ani ty námitky, kterými stěžovatel popisuje výzkumné období či metodologii Bartušky 2021. Tyto argumenty stěžovatel neuvedl ve svém rozhodnutí, a proto je krajský soud nemohl posoudit jako rozhodovací důvody stěžovatele, vůči kterým by se případně mohl vymezit.

[18] Byť se tedy Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů nezabýval částí kasační námitek, je třeba k dalším úvahám předeslat, že ani krajský soud a ani stěžovatel nezpochybnil obecnou potřebu zpracování dopravního průzkumu, jakožto podkladu, který měl význam pro stanovení podmínek výjimky.

[19] Příslušný obsah rozhodnutí stěžovatele shrnul krajský soud v bodě 44 nyní napadeného rozsudku. Ačkoliv stěžovatel považoval protiepidemická opatření za výjimečnou okolnost, tak konstatoval, že tato okolnost je ve své „výjimečnosti“ srovnatelná s vysokou inflací či nadprůměrně teplou zimou. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že všechny tyto tři okolnosti mohou mít vliv na míru turismu, což je patrně významný zdroj dopravy na posuzovaných komunikacích. Zároveň ale souhlasí i s krajským soudem v tom, že protiepidemická opatření se svým charakterem zásadně odlišují od ostatních vyjmenovaných okolností. Protiepidemická opatření totiž, na rozdíl od ostatních okolností, primárně cílila právě na snížení mobility, tedy na nyní posuzovaný jev. Tato opatření, v kombinaci s protiepidemickými opatřeními sousedních států, které omezovaly vstup na svá území, tedy mohla vést k opravdu významnému snížení přeshraniční mobility. To je přitom případ i nyní posuzovaných komunikací, které vedou do Rakouska. Mezi stranami v tomto ohledu není sporu, že tyto komunikace jsou v zimě využívány pro cesty do lyžařského střediska Hochficht, kdy v minulosti převažovala zimní doprava nad tou letní. Jestliže ale v nyní posuzovaném období naopak převažovala letní doprava nad zimní a zároveň v tomto období platila protiepidemická opatření, která omezovala zimní rekreační dopravu, tak v takovém případě se stěžovatel měl podrobněji zabývat tím, zdali průzkum Bartuška 2021 skutečně vypovídá o běžném způsobu užívání posuzovaných komunikací, resp. zda tento průzkum není ovlivněn tehdejší výrazným tlakem na snížení mobility. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí stěžovatele je v této otázce nepřezkoumatelné.

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval dílčími námitkami, které stěžovatel vznesl k použitelnosti Bartušky 2021. Krajský soud nijak po stěžovateli nevyžaduje, aby znal a rozlišoval intenzitu dopravy směřující do Rakouska a intenzitu dopravy končící před rakouskými hranicemi. Pokud jde o předchozí dopravní průzkumy, tak krajský soud jimi pouze podpořil své pochybnosti o tom, zda je Bartuška 2021 použitelný, neboť jeho zjištění jsou opačná oproti dřívějším průzkumům. Pouhým porovnáním Bartušky 2021 a dřívějších průzkumů však krajský soud nijak nepřekročil závazný právní názor zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, dle kterého jsou předchozí průzkumy zastaralé, a nemohou tak být primárním podkladem nových správních rozhodnutí. Ostatně i správa parku porovnála Bartušku 2021 s předchozími dopravními průzkumy, byť primárně vycházela z Bartušky 2021 (strana 16 poslední odstavec rozhodnutí stěžovatele).

[21] Pokud jde o budoucí zpochybňování dalších podkladů ze strany žalobce, tak platí, že správní orgány by měly zjistit *stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti* (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Toto pravidlo, dle kterého by správní orgány mj. měly vycházet

z relevantních podkladů, přitom platí i pro ta správní řízení, která navazují na předchozí zrušující rozsudky správních soudů. Krajský soud je však v novém řízení o žalobě vázán svým předchozím zrušovacím rozsudkem v těch otázkách, které již vyřešil. Tím se omezuje okruh otázek, které lze v nové žalobě zpochybnit, resp. žalobce nemá neomezené možnosti dalšího zpochybňování podkladů (usnesení rozšířeného senátu NSS z 23. 2. 2022, čj. 1 As 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, bod 39).

[22] Stěžovatel dále namítá, že „není třeba vyřešit, zda je provoz charakterizován jako ‚rekreační – zimní (II-R-Z)‘ nebo ‚rekreační – letní (II-R-L)‘, tuto úvahu však krajský soud ignoroval. MŽP dospělo k závěru, že zimní provoz se řady druhů dotknout vůbec nemůže, a že letní provoz přináší větší rizika“ (strana 4 poslední odstavec doplnění kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud má jednak za to, že tato námitka je vnitřně rozporná. Stěžovatel na jednu stranu tvrdí, že není třeba rozlišovat mezi zimní a letní dopravou, ale na druhou stranu vysvětluje, proč je letní doprava rizikovější než zimní. Stejnou úvahu učinil také na straně 16 posledním odstavci svého rozhodnutí. Pokud ale soud odhlédne od tohoto rozporu, tak zároveň platí, že krajský soud se nemohl touto úvahou stěžovatele zabývat. Jestliže krajský soud zpochybnil relevantnost podkladu, ze kterého správní orgány vycházely, pak se nemohl zabývat tím, zda úvahy, které správní orgány na základě tohoto podkladu učinily, jsou správné. Pokud by krajský soud skutečně hodnotil význam zimní dopravy, tak by takové hodnocení bylo předčasné. To také krajský soud vysvětlil v bodě 50 nyní napadeného rozsudku, kde uvedl, že se nemůže zabývat těmi námitkami, jejichž řešení navazuje na předchozí řádné zjištění intenzity dopravy. Není tak pravdou, že by se krajský soud opomněl vypořádat s částí rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud tedy shledal tento okruh námitek nedůvodným.

Zbývající námitky

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze výjimku podle § 56 ZOPK udělit i dodatečně, resp. zda správní orgány směly částečně zastavit nyní posuzované řízení. Z rozsudků NSS čj. 1 As 100/2014-36 (body 27 a 28), anebo Krajského soudu v Brně čj. 31 A 59/2017-367 (body 119 a 120), na které se odkázal krajský soud v bodě 56 nyní napadeného rozsudku, skutečně vyplývá, že tuto výjimku lze udělit i dodatečně. Stěžovatel přitom má pravdu v tom, že zatímco tehdy posuzované záměry byly uskutečněny bez takové výjimky, tak v nyní projednávaném případě byla část záměru uskutečněna na základě udělené výjimky. Nejvyšší správní soud nicméně ve svém zrušujícím rozsudku shledal tuto konkrétní výjimku nezákonnou, a proto ji zrušil. Daná část komunikace tak byla zrekonstruována na základě nezákonného podkladu, nehledě na to, že v době této rekonstrukce byla tehdejší výjimka pravomocná. Z tohoto úhlu pohledu totiž není rozdíl mezi situací, kdy by záměr byl uskutečněn bez výjimky, a situací, kdy by byl uskutečněn na základě nezákonné výjimky.

[24] Lze dodat, že výjimka je nezbytným podkladem nejen pro samotný zásah v území, ale i pro územní rozhodnutí, neboť výjimka podle § 56 ZOPK musí být vydána před vydáním územního rozhodnutí (rozsudek NSS z 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154). Tento závěr zastával Nejvyšší správní soud také ve své nedávné rozhodovací praxi, v níž posuzoval znění § 56 odst. 6 ZOPK v účinnosti od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2023 (s účinností od 1. 1. 2024 bylo toto ustanovení opět významně novelizováno). Dle tohoto znění platilo, že pokud se

pokračování

až po zahájení územního řízení zjistí, že bude třeba vydat výjimku podle § 56 ZOPK, tak o této výjimce bude rozhodovat orgán podle stavebního zákona. Orgán ochrany přírody v takovém případě vydává závazné stanovisko. Pokud se ale ještě před zahájením územního řízení zjistí, že pro daný záměr je potřeba vydat výjimku podle § 56 ZOPK, tak se tato výjimka stále vydává samostatně před zahájením územního řízení (rozsudek NSS z 27. 9. 2023, čj. 6 As 225/2022-36, bod 24). Rozhodnutí podle § 56 ZOPK a následná rozhodnutí vydávaná podle stavebního zákona tak stále mají charakter řetězcích se rozhodnutí, kdy jedno rozhodnutí navazuje na druhé (rozsudek NSS z 23. 6. 2023, čj. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS, bod 20). Jinými slovy – zamýšlený stavební záměr lze uskutečnit pouze při zákonnosti jak rozhodnutí vydaného v územním (či srovnatelném) řízení, tak ale i rozhodnutí vydaného v řízení podle § 56 ZOPK (rozsudek NSS z 26. 2. 2020, čj. 10 As 289/2019-55, bod 18).

[25] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval tím, zda správní orgány měly opatřit podklad (podklady) pro své konstatování, že na posuzovaných komunikacích neevidují srážky vozidel se zvláště chráněnými savci. Stěžovatel v tomto ohledu namítá, že správa parku vyhledává tyto informace v rámci své úřední činnosti. Jestliže však správa parku takové informace nezaznamenala, pak dle stěžovatele není důvod, aby tyto neexistující informace formálně evidovala. Nejvyšší správní soud má za to, že z napadeného rozsudku krajského soudu žádný takový požadavek nevyplyvá. Z bodu 57 rozsudku krajského soudu vyplývá, že správa parku si pro své konstatování měla opatřit podklady ať už interního či externího charakteru. Pokud jde o interní podklady, tak krajský soud jejich konkrétní příklady neuvedl, nicméně pokud jde o externí podklady, tak krajský soud uvedl jako jejich příklady vyjádření od policie či vyjádření uživatelů honiteb. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud správa parku takové informace skutečně interně neeviduje, neboť žádné srážky v rámci své činnosti nezaznamenala, pak rozsudek krajského soudu nebrání v tom, aby správní orgány pouze vysvětlily ve svých rozhodnutích, že o těchto srážkách nevedou interní podklady, neboť samy nezaznamenaly žádné informace o takových srážkách. Zároveň ale platí, že informace samotné správy parku nemusí být úplné, a proto by si správní orgány měly tyto informace ověřit také z jiných zdrojů. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem v tom, že správní orgány, pokud hodlaly z této skutečnosti vyjít, se měly dotázat také jiných subjektů či institucí, u kterých lze očekávat, že by obdobnými informacemi mohli disponovat. Stěžovatel v kasační stížnosti nesporně, že v tomto ohledu se nabízí dotaz na policii a uživatele honiteb. Nejvyšší správní soud proto shledal také tento okruh námitek nedůvodným.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce naopak úspěch měl, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení přiznal.

[28] Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který za něj v řízení před Nejvyšším správním soudem učinil jeden úkon právní služby, a sice

vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025], za který mu náleží odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková náhrada nákladů řízení tak činí 5 070 Kč.

[29] Stěžovatel je povinen žalobci zaplatit náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 5 070 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jaromíra Kyzoura, advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. dubna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu