



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců: a) **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, IČO: 67010041
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
b) **"VODA Z TETČIC z.s."**, IČO: 22678956
sídlem Hybešova 178, 664 17 Tetčice

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65 7, 100 10 Praha 10

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2017, č. j. 2617/560/16,
78056/ENV/16, sp. zn. OP 45/2016

takto:

- I. Věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 A 185/2017 a sp. zn. 31 A 197/2017 **se spojují** ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod sp. zn. 31 A 185/2017.
- II. Žaloby **se zamítají**.
- III. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016, č. j. JMK 118158/2016, sp. zn. S-JMK 24050/2016/OŽP/Ško (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žadateli Ředitelství silnic a dálnic ČR povolil škodlivě zasahovat do celkem 3 zvláště chráněných druhů rostlin a 37 zvláště chráněných druhů živočichů v trase stavby Rychlostní silnice R52/Dálnice D52 (dále také „R/D52“), stavba 5206 Perná – st. hranice ČR/Rakousko, stavba 5206.1 obchvat Mikulova, v části mimo území Chráněné krajinné oblasti Pálava, tj, km 34,550-37,350, a stanovil podmínky, za kterých je tato výjimka udělena. Předmětem prvostupňového rozhodnutí je tedy povolení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“; pro výjimku dle § 56 tohoto zákona a řízení o ní bude dále používáno označení „výjimka“ a „řízení o výjimce“).
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali oba žalobci a další dvě osoby odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 4. 2017, č. j. 2617/560/16, 78056/ENV/16, sp. zn. OP 45/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), částečně změnil prvostupňové rozhodnutí (doplněním textu do výroku II. a změnou podmínek č. 2, 11 a 12) a ve zbytku je potvrdil.

II. Písemná podání učiněná v řízení o žalobě žalobce a)

3. Žalobce a) se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že podmínka č. 1 (určení tzv. ekodozoru) je nejasná a nekontrolovatelná. Způsob vypořádání této námítky žalovaným je nedostatečný, respektive nepřezkoumatelný. Pro ekodozor nevyplývá žádná průběžná konkrétní činnost, nemá povinnost předkládat nikomu doklady o své činnosti. Není zřejmé, proč není průběžná kontrola nutná, ačkoli jde o běžnou podmínku. Žalobce a) dále nesouhlasí s vypořádáním jeho námítky, že se krajský úřad nevyjádřil k šesti odborným studiím, které se týkaly otázek spornosti převahy veřejného zájmu na výstavbě obchvatu Mikulova. Považuje za diskriminační, že správní orgány zároveň věnují obrovskou pozornost všem podkladům, které předkládají žadatelé ze strany státních investorů. Podle žalobce a) také nebyla doložena převaha veřejného zájmu pro stavbu obchvatu Mikulova. Nesouhlasí s vypořádáním námítky o nelogičnosti a nesprávnosti způsobu vážení veřejného zájmu. Žalovaný i krajský úřad se zabývají velkým množstvím koncepčních materiálů, které se předloženým konkrétním technickým řešením stavby obchvatu nezabývají, a zároveň odmítají podklady stejné koncepční úrovně. V napadeném rozhodnutí nejsou konkretizovány výhody výstavby R5206.1 délky 3,895 km.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Nad rámec toho uvádí, že ekodozor může provádět pouze osoba odborně způsobilá. Ustanovení osoby ekodozoru musí být projednáno s krajským úřadem v souvislosti s územním a stavebním řízením a konkrétně stanoveno meritorním rozhodnutím v těchto řízeních. Napadeným rozhodnutím je dostatečně

zabezpečení veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných druhů, a to v míře obecnosti, která je přezkoumatelná a souladná se zákonem, zaručující zároveň jeho nadčasovost. Všechny činnosti ekodozoru musí být zaznamenány ve stavebním deníku. Není důvod ani možnost nějakou osobu vyloučit z ekodozoru. Žalobcem předkládané studie byly vypracovány pro účely procesů SEA a EIA. Pro potřeby řízení o výjimce jsou obecné. Krajský úřad se otázce veřejného zájmu věnoval srozumitelně a přezkoumatelně. Orgány ochrany přírody nejsou příslušné k přezkoumávání výsledků procesů EIA a SEA. Závěry těchto procesů nicméně mohou být jedním z podkladů. Otázku „salámování“ nepřísluší řešit orgánům ochrany přírody v řízení o výjimce. Posouzení považuje žalovaný za dostatečně souměřitelné. Doložení neexistence jiného uspokojivého řešení nespočívá v provádění porovnání spojení Brna s Vídní v jiné trase. Podkladem rozhodnutí jsou i skutečnosti známé z úřední činnosti. Požadavek na posouzení záměru jako celku je pro řízení o výjimce irelevantní. Je zásadní, že řízení o výjimce již není navazujícím řízením.

5. Žalobce b) se k žalobě žalobce a) vyjadřuje tak, že ekodozor není zákonem specifikován, a měl jej tedy specifikovat žalovaný v rozhodnutí. Žalovaný se své pochybení snaží převádět do řízení podle stavebního zákona. Opírá se o podivnou argumentaci a opomíjí, že na povolení výjimky není právní nárok a správní úvaha musí být odůvodněna. K zásadním nedostatkům procesu EIA a stanoviska EIA patří také absence EIA na síť doprovodných komunikací. Toto stanovisko je proto pouze částečné. Pro řešený úsek, který je slepý, nelze veřejný zájem najít. Posuzování převahy veřejného zájmu bylo nesouměrné. Nikdy nebude hodnoceno, zda veřejný zájem na ochraně přírody celého úseku R/D52 nebude vážit více než veřejný zájem na této stavbě.

III. Písemná podání učiněná v řízení o žalobě žalobce b)

6. Žalobce b) se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že mu byl znemožněn výkon práva řádného vyjádření k odvolání z důvodu digitální formy odvolání a nezaslání kompletních odvolání. Žalovaný jeho vyjádření k odvolání vůbec nezmiňuje. Dále došlo k nepřijatelnému „salámování“ R/D52. Pokud není R5206-1 samostatně provozuschopná, nemůže pro ni existovat veřejný zájem. Rozhodnutí je nezákonné z důvodu nesouměřitelného vyhodnocení obou veřejných zájmů (a také nepřezkoumatelné, protože se touto námitkou žalovaný nezabýval) a absence řádného doložení neexistence jiného uspokojivého řešení spojení Brna s Vídní. Krajský úřad i žalovaný vycházejí z irelevantních podkladů a odmítají podklady stejné koncepční úrovně. Existují varianty koridoru, které by nenarušovaly celistvost lokality systému NATURA 2000 Pálava. Žadatel požádal o vydání územního rozhodnutí bez rozhodnutí o výjimce, což svědčí o účelovém zneužití práva. Průběh výběru varianty byl opačný, než zákon předpokládá, neboť stanovisko EIA ovlivnilo výběr varianty v zásadách územního rozvoje. Záměr celé stavby nebyl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, stanovisko č. j. 4061/OPVI/05 proto nelze použít v navazujících řízeních. Do okamžiku, než je zákonně vybrána varianta trasy, je řízení o výjimce bezpředmětné. Tvrzení o neexistenci jiného uspokojivého řešení je nepodložené důkazem.
7. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Nad rámec toho uvádí, že žalobce se mohl k odvoláním vyjádřit. Z vyjádření je zřejmé, že žalobce byl s celým obsahem všech odvolání obeznámen. Požadavek na zaslání stejnopisu odvolání výhradně v listinné formě je přepjatý. Vyjádření žalobce vypořádal žalovaný souhrnně v rámci jeho odvolacích

námitek. Orgány ochrany přírody nejsou příslušné k přezkouvání výsledků procesů EIA a SEA. Závěry těchto procesů nicméně mohou být jedním z podkladů. Otázku „sálamování“ nepřisluší řešit orgánům ochrany přírody v řízení o výjimce. Posouzení považuje žalovaný za dostatečně souměřitelné. Doložení neexistence jiného uspokojivého řešení nespočívá v provádění porovnání spojení Brna s Vídní v jiné trase. Podkladem rozhodnutí jsou i skutečnosti známé z úřední činnosti. Požadavek na posouzení záměru jako celku je pro řízení o výjimce irelevantní. Je zásadní, že řízení o výjimce již není navazujícím řízením.

8. Žalobce b) ve své replice poukázal na to, že se žalovaný ve svém vyjádření dopustil několika hrubých chyb. Jeho vyjádření je prokazatelně psáno k úplně jiné žalobě. Žalobní body zkracuje, čímž dochází ke změně jejich obsahu a významu. Vyjádření žalobce b) k odvolání bylo žalovaným opomenuto. Měl nepřiměřeně krátkou dobu k prostudování odvolání a příloh. Žalovaný si vyložil text žaloby chybně. Pro předmětný záměr v době vedení řízení o výjimce neexistoval důkazy podložený předpoklad možnosti samostatné provozuschopnosti obchvatu Mikulova. Rozhodnutí nesplnila podmínku doložit, že stavba neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Lze důvodně předpokládat, že budou vydávána i dílčí stavební povolení. Použitím argumentace a podkladů pro daleko rozsáhlejší úsek se krajský úřad nepřipustně odchýlil od předmětu a účelu řízení. Podklady pro doložení veřejného zájmu pro stavbu jsou nesouměrné. Výrok rozhodnutí je o celé trase budoucí dálnice. Přitom nebyl doložen podklad o ohrožení zvláště chráněných druhů v celé délce trasy. K nedostatkům EIA patří také absence EIA na síť doprovodných komunikací. Jde o stanovisko částečné. Stanovisko EIA není důkazem o neexistenci jiného uspokojivého řešení. Před ním neproběhl výběr koncepčních variant spojení Brno – Vídeň.

IV. Posouzení věci krajským soudem

9. Jelikož obě žaloby, vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 31 A 185/2017 a sp. zn. 31 A 197/2017 směřují proti témuž rozhodnutí žalovaného, přistoupil soud nejprve ke spojení věcí ke společnému řízení dle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
10. Následně soud na základě včas podaných žalob přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkouvání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
11. Po přezkouvání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloby **nejsou důvodné**.
12. Jádrem sporu je především naplnění jednotlivých zákonných podmínek pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud proto považuje za vhodné nejprve přiblížit zákonnou úpravu povolování výjimek podle citovaného ustanovení.
13. Podle odstavce prvního § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody může povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 mj. v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy,

pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolená činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Dle § 56 odst. 2 písm. c) lze výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů 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.

14. Jelikož se námitky obou žalobců do určité míry překrývají, provede soud posouzení jednotlivých okruhů žalobních námitek souhrnně. Úvodem soud ovšem předesílá, že se mohl zabývat pouze těmi žalobními body, které žalobci řádně uplatnili ve lhůtě pro podání žaloby, tedy nikoliv až v replice či vyjádření k žalobě druhého žalobce (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).

IV.A. Námitky týkající se znemožnění práva vyjádřit se k odvolání

15. Žalobce b) namítá, že mu byl znemožněn výkon práva řádného vyjádření k odvolání z důvodu digitální formy odvolání a nezaslání kompletních odvolání. Žalovaný podle něj také jeho vyjádření k odvolání vůbec nezohlednil.
16. Podle § 86 odst. 2 věty první správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili.
17. Co se týče pojmu „stejnopis“, ten rozhodně nelze spojovat pouze s písemnou formou, jak tvrdí žalobce. Stejnopisem se obecně rozumí shodné vyhotovení originálu. Nutně však neplatí, že by shodné vyhotovení muselo být vždy listinné, a to už proto, že samotný originál může být v elektronické podobě (bylo-li odvolání podáno datovou zprávou). Konkrétní forma vyhotovení stejnopisu se vždy odvíjí od toho, jakým způsobem je účastníku řízení zasílán. Je-li smyslem citovaného ustanovení zaslání stejnopisu odvolání k vyjádření, je nutno nejprve vždy posoudit, jakou cestou mají být účastníku řízení písemnosti zasílány. Tuto otázku přitom reguluje § 19 až § 26 správního řádu. Je-li doručováno prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky nebo na elektronickou adresu, z povahy věci plyne, že stejnopis musí být vyhotoven elektronicky. V ostatních případech zákon výslovně neuvádí, v jaké formě má být stejnopis zaslán, nicméně podle názoru soudu je zasílání do datové schránky nebo na elektronickou adresu výjimkou z obecného pravidla, že účastníkům řízení jsou zásadně písemnosti zasílány v listinné podobě. Nemá-li účastník řízení zřízenou datovou schránku, ani nežádá o zasílání na e-mailovou adresu, nelze vycházet z předpokladu, že bezesporu disponuje technickými prostředky pro práci s digitálními soubory. Jakkoliv je používání takových technických prostředků rozšířené, není jejich vlastnictví ani schopnost jejich ovládání samozřejmostí napříč celým obyvatelstvem.
18. Soud proto uznává, že bylo pochybením krajského úřadu, že odvolání ostatních účastníků řízení zaslal žalobci b) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb v digitální podobě na trvalém nosiči dat. Na druhou stranu má soud za to, že toto pochybení nemohlo mít žádný vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť žalobce b) se prokazatelně s obsahem odvolání ostatních účastníků řízení seznámil, vyjádřil se k nim a kromě toho se k věci vyjádřil také v rámci vlastního odvolání.

19. Tvzení žalobce b), že soubory nebyly opatřeny identifikátorem či ověřovací doložkou a že jej krajský úřad nemůže nutit vyjadřovat se k odvolání, u něhož nemá jistotu, že odpovídá originálu, považuje soud za zcela účelové. Jak bylo uvedeno výše, již samotné zasílání dokumentů na trvalém nosiči dat bylo procesním pochybením, proto je zcela bezpředmětné, zda dané soubory měly také obsahovat identifikátor či ověřovací doložku. V každém případě žalobce b) nepředložil žádnou konkrétní pochybnost, ze které by mohlo plynout, že tyto soubory skutečně neodpovídají originálům. Možná manipulace je stejně spekulativní, jako možná manipulace se stejnopisy zasílanými v listinné podobě.
20. Soud zároveň podotýká, že povinnost zaslat stejnopis odvolání se nevztahuje na přílohy odvolání. Podstatou odvolání je uplatnění odvolacích námitek. Ty mohou být uplatněny toliko v samotném odvolání, nikoliv v jeho přílohách. Za stejnopis odvolání lze proto považovat pouze skutečně vyhotovení samotného odvolání, nikoliv jeho příloh. Zasílá-li správní orgán spolu se stejnopisem odvolání také kopie příloh, jedná již nad rámec zákonné povinnosti stanovené v § 86 odst. 2 věty první správního řádu. Mají-li mít přílohy nějakou relevanci v řízení o odvolání, musí odvolatel v textu odvolání na tyto přílohy odkazovat a uvést, co z nich pro danou věc vyplývá. Jestliže se tedy ostatní účastníci řízení seznámí s obsahem odvolání, musí jim být zřejmé, že k odvolání byly připojeny také přílohy. S těmito přílohami se přitom mohou seznámit tak jak s každým jiným podkladem rozhodnutí, tj. nahlédnutím do správního spisu.
21. Soud proto nepovažuje za pochybení, jestliže krajský úřad žalobci b) zaslal pouze některé z příloh odvolání, neboť už zaslání těchto příloh bylo nadstandardním postupem překračujícím zákonnou povinnost krajského úřadu. Zasílání kopií podkladů ze správního spisu nad rámec zákonné povinnosti zaslat stejnopis podání k vyjádření je přitom bylo podmíněno zaplacením správního poplatku, který krajský úřad po žalobci b) nepožadoval.
22. Namítá-li žalobce b), že žalovaný jeho předběžné vyjádření k odvolání vůbec nezmínil a nezohlednil, v tomto případě soud žádné relevantní pochybení žalovaného neshledal. Žalobce b) nevystupoval v pozici oponenta ostatních odvolatelů, jejich argumenty podporoval a sám také proti prvostupňovému rozhodnutí brojil. Vyjádřením k odvolání ostatně nelze jakkoliv odvolací námítka rozšiřovat, neboť je to primárně odvolatel, kdo určuje předmět odvolacího řízení. K veškerým argumentům žalobce b) proto žalovaný nutně přihlédl při vypořádávání jednotlivých odvolacích námitek. Žalobce b) nakonec ani neuvádí, k čemu konkrétně žalovaný při rozhodování nepřihlédl. Neuvedení skutečnosti, že se žalobce b) k odvolání ostatních účastníků vyjádřil, je zcela marginálním nedostatkem rekapitulační části napadeného rozhodnutí. Rozhodně se nejedná o nedostatek argumentace žalovaného, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

IV.B. Námitky týkající se nedostatečného vymezení podmínky „ekodozoru“

23. Žalobce a) namítá, že podmínka „ekodozoru“ je nejasná a nekontrolovatelná. Z podmínky podle něj nevyplývá žádná průběžná konkrétní činnost ve smyslu pořizování písemné a fotografické dokumentace ani povinnost předkládat někomu tyto doklady. Dále namítá, že způsob vypořádání této námítka žalovaným je nedostatečný, respektive nepřezkoumatelný.
24. Konkrétně se uvedená námitka týká podmínky č. 1, podle níž *„za účelem minimalizace dopadu akce na ZCHD živočichů bude pro dobu realizace záměru stanovena odborně způsobilá fyzická nebo právnická osoba jako ekodozor stavby, její jmenování bude konzultováno*

s Krajským úřadem Jihomoravského kraje, odborem životního prostředí jako orgánem ochrany přírody, o čemž bude sepsán zápis. Ekodozor bude po celou dobu stavby dohlížet na dodržování podmínek tohoto rozhodnutí, bude mít právo omezit nebo zastavit probíhající práce na dobu nezbytně nutnou pro provedení zásahů ve prospěch ZCHD“.

25. Předně soud uvádí, že neshledává napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným z důvodu, že by žalovaný dostatečně nevypořádal odvolací námitku směřující proti nedostatečnému vymezení podmínky „ekodozoru“. Žalovaný na odvolací námitku zcela konkrétně reagoval na straně 103. Z jeho argumentace je patrné, proč považuje námitku za lichou. Žalobci nic nebrání proti této argumentaci věcně brojit, což také činí. Stejně tak soudu nic nebrání v tom, aby správnost závěrů žalovaného věcně přezkoumal.
26. Zdejší soud má za to, že uvedená podmínka byla stanovena zcela srozumitelně a dostatečně. Lze si jistě představit řadu způsobů, jak uvedenou podmínku konkretizovat, některé ze žalobcem a) vznášených požadavků ovšem plynou z povahy „ekodozoru“. Kromě toho je pro konkretizaci některých oprávnění a povinností „ekodozoru“ prostor v následných řízeních o umístění či povolení stavby. Skutečnost, že jiný orgán ochrany přírody stanovil podobnou podmínku jinak či podrobněji, je irelevantní (proto soud ani neprováděl dokazování žalobcem předloženým rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje, vydaným v jiné věci). Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je podstatné, zda podmínka stanovená v nyní projednávané věci je dostatečná pro účely ochrany zvláště chráněných druhů.
27. „Ekodozor“ sice není právní úpravou přímo regulován, nicméně jeho povaha, účel, a tudíž i obsah jeho činnosti plyne z povahy tohoto institutu, kterou lze dovozovat především z toho, jak byl „ekodozor“ vymezen v samotné podmínce č. 1. Ačkoliv tedy například zákon ani podmínka č. 1 neuvádí, že „ekodozorem“ může být ustanovena pouze osoba odborně způsobilá, tato skutečnost vyplývá z povahy „ekodozoru“. Žalovaný sice odkazuje na § 45i a § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, který na „ekodozor“ přímo nedopadá, nicméně je zřejmé, že pro tyto účely je nutno je použít analogicky. Tato skutečnost totiž plyne z povahy stanovené podmínky. Není potřeba, aby každý takový detail, který lze považovat za samozřejmý, byl explicitně vyjádřen přímo ve výroku rozhodnutí o výjimce.
28. Zároveň soud souhlasí se žalovaným v tom, že není potřeba žádnou konkrétní osobu z možnosti vykonávat „ekodozor“ předem vyloučit (a to navíc přímo ve výroku rozhodnutí o výjimce), či naopak předem konkrétní osobu stanovit. Skutečnost, že se má jednat o osobu odborně způsobilou (tj. držitele zvláštní akreditace dle § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny), je dostatečnou zárukou odbornosti prováděného „ekodozoru“. Posouzení, zda některý konkrétní subjekt není vhodný jako ekodozor například z toho důvodu, že má na realizaci záměru určitý zájem, je až věcí posouzení při ustanovování „ekodozoru“.
29. K procesu ustanovování „ekodozoru“ žalovaný v napadeném rozhodnutí poukazuje na skutečnost, že krajský úřad bude dotčeným orgánem v územním a stavebním řízení, a nejpozději v této souvislosti s ním proto bude ustanovení osoby „ekodozoru“ prokonzultováno a konkrétně stanoveno v meritorním územním rozhodnutí či stavebním povolení. Krajský soud tyto úvahy žalovaného považuje za zcela logické, přičemž žalobce a) je ani nijak nevyvrací.
30. Co se týče konkrétní povinnosti „ekodozoru“ pořizovat písemnou a fotografickou dokumentaci o své činnosti a předkládat ji pravidelně například krajskému úřadu,

neshledává soud, aby byl takový požadavek nutně stanoven již v rozhodnutí o výjimce. „Ekodozor“ musí podle citované podmínky po celou dobu stavby dohlížet na dodržování podmínek tohoto rozhodnutí. Kromě toho má právo omezit nebo zastavit probíhající práce. Zdejší soud má za to, že výše uvedené vymezení pravomocí „ekodozoru“ je pro účely rozhodnutí o výjimce plně postačující. Jak poukazuje žalovaný, rozhodnutí o výjimce neopravňuje žadatele ke stavební činnosti. Stejně jako ustanovování konkrétní osoby „ekodozoru“ je i otázka jeho případných konkrétnějších povinností věcí následných řízení o umístění či povolení stavby.

31. Jelikož osoba ustanovená „ekodozorem“ je držitelem zvláštní akreditace, již tato skutečnost by měla poskytovat záruku, že bude skutečně po celou dobu stavby dohlížet na dodržování podmínek rozhodnutí o výjimce, jak po ní samotné rozhodnutí požaduje. Kromě toho není bez významu, že orgány ochrany přírody mají kontrolní pravomoci nejen ke kontrole dodržování zákonných zákazů zasahovat do zvláště chráněných druhů, ale i ke kontrole samotných rozhodnutí o výjimce a jejich podmínek. Neplnil-li by nejen samotný žadatel, ale například i „ekodozor“ požadavky stanovené v rozhodnutí o výjimce, byl by důvod pro to, aby v daném konkrétním případě zasáhl orgán ochrany přírody. To se týká také případného neplnění povinnosti po celou dobu stavby dohlížet na dodržování podmínek rozhodnutí o výjimce ze strany „ekodozoru“.
32. Požadavek, aby „ekodozor“ nad rámec zaznamenávání své činnosti do stavebního deníku také pravidelně informoval orgán ochrany přírody či zástupce veřejnosti o výsledcích své činnosti, považuje soud za možný, nikoliv však nezbytný. Účelem podmínek stanovených v rozhodnutí o výjimce je primárně zajištění minimalizace zásahu do zvláště chráněných druhů, nikoliv zakotvení všech požadavků zástupců veřejnosti, které jsou sice možné, avšak z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů spíše okrajové. Podmínky stanovené v rozhodnutí o výjimce nelze chápat jako podmínky, za nichž budou zástupci veřejnosti realizaci záměru akceptovat.
33. Z uvedených důvodů považuje soud námitky týkající se nedostatečného vymezení podmínky „ekodozoru“ za nedůvodné.

*IV.C. Námitky týkající se „salámování“ R/D52
a nedoložení převahy veřejného zájmu na realizaci záměru*

34. Jedním z klíčových bodů žaloby je námitka nepřipustného „salámování“ R/D52, tj. žádání o výjimky po částech a nikoliv pro celý záměr.
35. Nejprve se soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí z důvodu, že se žalovaný údajně touto námitkou nezabýval.
36. Ačkoliv nevypořádání odvolací námitky obecně zakládá nepřezkoumatelnost odvolacího rozhodnutí, v projednávané věci má soud za to, že napadené rozhodnutí tímto nedostatkem netrpí. Žalovaný se uvedenou problematikou komplexně zabýval na stranách 64 a 65 napadeného rozhodnutí. Z rozhodnutí je zcela zřejmý postoj žalovaného k namítané „salámové“ metodě. Žalovaný poukázal na objektivní důvody pro podávání dílčích žádostí (legislativní situace, nastavení jednotlivých procesů, ekonomické a organizační důvody apod.), uvedl, že problematiku „salámování“ do velké míry eliminuje proces EIA, a doplnil, že v případě daného úseku jde navíc o samostatnou stavbu (obchvat Mikulova). Krajský soud považuje tyto úvahy žalovaného za zcela dostačující a

přezkoumatelné. Žalobcům nic nebrání proti těmto úvahám brojit, což také činí, a soudu nic nebrání správnost těchto úvah přezkoumat.

37. Námitku nepřezkoumatelnosti proto soud neshledal důvodnou.
38. Námitkou „salámování“ se ostatně zabýval již krajský úřad zejména na stranách 25 a 26 prvostupňového rozhodnutí. Nelze proto ani souhlasit s tvrzením žalobce, že by mělo být z uvedeného důvodu považováno také toto rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
39. Co se týče podstaty námitky využití nežádoucí „salámové“ metody, tímto termínem je označován postup, při kterém je určitý záměr investorem rozdělen na několik dílčích úseků, se kterými je následně nakládáno jako se samostatnými stavbami, což může investorovi teoreticky usnadnit realizaci stavby, ačkoliv dochází k zásadnímu navýšení počtu vedených správních řízení a dalších správních postupů. Jelikož má ale realizace určité stavby dopad na životní prostředí jako celek, je často považována tato „salámová“ metoda při posuzování vlivů na životní prostředí jako nežádoucí (k tomu blíže Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 As 119/2014-31; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).
40. Krajský soud nicméně považuje za potřebné v první řadě zdůraznit, že ne každá situace, kdy investor žádá o dílčí povolení několika samostatnými žádostmi, představuje ono nežádoucí „salámování“. Je nutno vždy posuzovat konkrétní okolnosti případu. Má-li být v konkrétním případě shledáno, že žadatel obchází zákon a účelově podává řadu dílčích žádostí, tj. *de facto* se dopouští zneužití práva, je potřeba v řízení takové zneužití prokázat. Nepostačuje pouhý poukaz na skutečnost, že žadatel mohl podat žádost jedinou. Je vždy nutno vzít v úvahu jednak to, zda neexistují objektivní důvody takového postupu, jednak charakter konkrétního typu řízení, které mělo být takto rozděleno do více samostatných řízení. Charakter řízení totiž ani nemusí umožňovat naplnění výše uvedeného cíle, tj. usnadnění realizace záměru v důsledku vyhnutí se řádnému posouzení vlivů záměru.
41. V případě řízení o výjimce v daném případě je přitom významnou okolností to, že rozhodnutí o výjimce není rozhodnutím, které by kohokoliv opravňovalo k realizaci záměru. Jelikož na výjimku teprve navazují rozhodnutí povolující takovou činnost, nemůže investor toliko rozdělením žádosti o výjimku na několik samostatných žádostí dosáhnout toho, že část záměru již bude realizována a teprve v průběhu realizace či poté se zjistí, že žádosti na jinou část záměru nelze vyhovět. Pokud by taková situace nastala, nejednalo by se o důsledek „salámování“ výjimek, nýbrž jediné „salámování“ navazujících řízení o umístění a povolení stavby. Právě v těchto řízeních proto musí být podle názoru soudu kladen důraz na posuzování, zda žadatel nevyužívá nepřípustnou „salámovou“ metodu.
42. V řízení o výjimce je možnost žadatele obejít zákonné požadavky či získat jinou výhodu tím, že podá více samostatných žádostí, značně omezena. Nejenže v takovém řízení nemůže získat oprávnění k realizaci záměru, ale kromě toho možnost jakéhosi „salámování“ vlivů záměru na životní prostředí je snížena. Předmětem posuzování je totiž zásah do zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, kteří zpravidla tvoří jednotlivý celek, tj. jakési nedělitelné společenství obývajících oblast celého záměru. Živočiškové obývají v dané oblasti celou řadu biotopů (a pohybují se po řadě biokoridorů) a právě vyvažování důsledků možného zásahu záměru (po realizaci kompenzačních opatření) do těchto jednotlivých dílčích biotopů, potažmo biokoridorů, s veřejným zájmem na realizaci

záměru je zpravidla jádrem řízení o výjimce. Stejná situace je v případě zvláště chráněných druhů rostlin.

43. Je pochopitelně nutno rozlišovat, jestli zásah do zvláště chráněného druhu má spočívat primárně právě v zásahu do biotopu (což bude nejčastější případ), do života jedince či do samotné populace daného druhu. Ačkoliv se rozhodnutí o výjimce zaměřuje na všechny tyto dílčí důsledky, je nutno vzít v úvahu přijatá kompenzační opatření, která zpravidla zásah minimalizují tak, že k některým z uvedených dopadů vůbec nemusí dojít. Soustředili se při dílčích úvahách pozornost orgánu ochrany přírody na konkrétního jedince, nehraje jakékoliv „salámování“ z povahy věci roli. Při zásahu do biotopu může mít „salámování“ negativní dopad pouze v případě, že je takto rozdělen jediný biotop, aniž by byly vzaty v úvahu poměry v celém biotopu a dopady záměru na celý biotop. Zde se tudíž musí orgán ochrany přírody zaměřit na to, zda zvláště chráněné druhy tvoří skutečně relativně samostatná společenství obývající samostatné biotopy dotčené pouze danou konkrétní částí záměru. Pokud ne, musí vzít v úvahu také dopad dalších relevantních částí záměru. Největší dopad pak může mít „salámování“ v případě, že má být záměrem snížena populace určitého druhu. V takovém případě zásadně nemůže hrát roli toliko populace v dílčím úseku, ale musí být opět vzaty v úvahu širší souvislosti (zejména dopad celého záměru).
44. Z rozhodnutí krajského úřadu je přitom patrné, že v důsledku kompenzačních opatření bude zabráněno jak mortalitě jedinců, tak snížení populace dotčených zvláště chráněných druhů. To ostatně žalobci nijak nerozporují. Záměr tak v daném úseku reálně zasáhne pouze do přirozeného životního prostředí těchto druhů, tj. do jejich biotopů a biokoridorů (ke konkrétním důsledkům záměru při zohlednění přijatých podmínek rozhodnutí o výjimce viz dále).
45. Z uvedeného důvodu krajský soud nesouhlasí se stěžejním východiskem žalobců, že předmětem vyvažování by měl být veřejný zájem na celé R/D52 a zájem na ochraně všech zvláště chráněných druhů v oblasti tohoto záměru. Na misku vah nelze klást celkové počty živočichů či druhů živočichů (respektive jejich životy), jak požadují žalobci, už proto, že výsledkem nemá být usmrcení živočichů. Jak bylo uvedeno výše, důsledkem záměru v daném úseku bude po realizaci přijatých podmínek rozhodnutí o výjimce primárně zásah do jejich životních podmínek, přirozeného vývoje, respektive přirozeného životního prostředí. Žalobci opomíjí, že právě kompenzační opatření jsou zcela zásadní součástí rozhodnutí o výjimce. Podle názoru soudu se v řadě případů, kdy již záměr byl předmětem posuzování v rámci procesů územního plánování (tak jako v projednávané věci), dokonce jedná o hlavní část rozhodnutí, neboť určité vyvažování veřejného zájmu na realizaci stavby a zájmu na ochraně přírody a krajiny již proběhlo (zejména v rámci procesů SEA). Byť tyto procesy nemohou zcela předjímat posouzení, zda veřejný zájem na realizaci záměru převáží nad partikulárním zájmem ochrany přírody z hlediska ochrany konkrétního zvláště chráněného druhu pro účely rozhodnutí o výjimce, je zřejmé, že do značné míry určují jak to, zda je záměr záměrem realizovaným ve veřejném zájmu, tak to, zda je daná varianta záměru přijatelná z hlediska ochrany životního prostředí (být z pohledu celé řady hledisek). Neudělení výjimky v takové situaci bude tudíž vyhrazeno pro ojedinělé případy. Proto musí být v následném řízení o výjimce pozornost soustředěna primárně právě na to, aby daný záměr zasáhl do zvláště chráněných druhů minimálně.
46. Jelikož orgán ochrany přírody neposuzuje abstraktní zásah do zvláště chráněných druhů, nýbrž zcela konkrétní zásah do konkrétních jedinců, populací a biotopů, musí zohledňovat

to, jaké budou v jeho rozhodnutí stanoveny podmínky zásahu. Bez přihlédnutí k těmto kompenzačním opatřením by bylo poměřování veřejných zájmů zcela odtrženo od reality, neboť by orgán ochrany přírody vážil důsledky, které vůbec nemohou nastat. Posuzuje-li ve výše uvedených případech širší souvislosti případu a bere-li v úvahu také důsledky záměru v úsecích, které nejsou předmětem daného konkrétního řízení, musí taktéž vzít v úvahu pravděpodobná kompenzační opatření na těchto jiných úsecích. Předmětem jeho úvah zkrátka nemohou být toliko předpokládané důsledky realizace záměru bez ohledu na kompenzační opatření (tj. důsledky, které reálně vůbec nehrozí).

47. Pro projednávanou věc je ovšem podstatné, že žalobci nepoukazují na žádný konkrétní případ biotopu konkrétního zvláště chráněného druhu, který zasahuje do dalších úseků záměru R/D52 a u něhož nebyly vzaty v úvahu možné dopady v oněch dalších úsecích. Stejně tak žalobci neuvádí, že by měla být snížena populace konkrétního zvláště chráněného druhu, přičemž krajský úřad nepřihlédl k tomu, jaký dopad na populaci tohoto druhu bude mít celý záměr. Z prvostupňového rozhodnutí naopak plyne, že krajský úřad v řadě případů vzal v úvahu širší souvislosti celého záměru a jeho dopadu.
48. Žalobci se toliko dožadují, aby dopady celého záměru byly posuzovány komplexně v rámci jediného řízení o výjimce. Takovýto požadavek ovšem z právní úpravy neplyne, a to ani nepřímou z požadavku na vyvažování veřejného zájmu na realizaci záměru se zájmem na ochraně přírody. Jak je uvedeno výše, zájem na ochraně přírody a krajiny zde není zpravidla reprezentován jednolitou skupinou živočichů či rostlin, kterou by nebylo možno dále dělit do dílčích celků. Dotčené zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin se právě naopak přirozeně vyskytují v takovýchto dílčích oblastech – biotopech (potažmo se pohybují po takovýchto dílčích oblastech – biokoridorech). Předmětem vyvažování s veřejným zájmem na realizaci záměru je tak spíše celá řada dílčích zájmů na ochraně jednotlivců, populací a biotopů zvláště chráněných druhů v té které oblasti, respektive na ochraně jejich přirozeného vývoje a životního prostředí. Jelikož podání dílčích žádostí o výjimky a udělování těchto dílčích výjimek takové vyvažování nutně neomezuje a etapizace liniových staveb nadto představuje běžný způsob jejich realizace, neshledává soud v uvedeném postupu zjevnou snahu o obcházení zákonných požadavků, které by bylo možné hodnotit jako nepřípustnou „salámovou“ metodu.
49. Úvaha žalobce b), že „*teoretické pozabíjení všech živočichů v trase 3,9 km R5206.1 obchvat Mikulova se dotkne udržení příznivého stavu druhu daleko méně, než pozabíjení všech živočichů v trase 23,1 km celé R52*“, je klasickým případem argumentačního klamu. Krajský úřad ani žalovaný žádné poměřování mezi „pozabíjením všech živočichů“ a veřejným zájmem na stavbě R/D52 neprováděli, a ani nebylo na místě je provádět, neboť i podle obsahu prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že ve skutečnosti bude zásah do zvláště chráněných druhů živočichů v důsledku realizace záměru naprosto minimální. Téměř všechny možné negativní důsledky budou totiž eliminovány kompenzačními opatřeními.
50. Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí velmi podrobně popisuje minimální důsledky záměru po realizaci kompenzačních opatření, nejprve v případě každého zvláště chráněného druhu a poté také souhrnně, přičemž žalobci proti těmto závěrům žádné námítky nevznáší. Soud proto pouze zopakuje některé závěry krajského úřadu. U zvláště chráněných druhů rostlin krajský úřad zdůraznil, že pro udržení druhu bude nutno realizovat soubor ochranných opatření dle Návrhu opatření na slanisku. V případě zvláště chráněných druhů živočichů pak zpravidla dospěl k závěru, že dotčení daného druhu je vliv na populaci druhu akceptovatelný nebo že realizací Návrhu opatření na slanisku

zůstane vhodný biotop zachován. U některých druhů pak krajský úřad uzavřel, že vliv záměru na druh je pouze teoretický, nevýznamný nebo dokonce nulový. Krajský úřad v rozhodnutí zdůraznil důležitost realizace kompenzačních opatření a poukázal na to, že po ukončení výstavby pro některé druhy vzniknou biotopy nové.

51. Z uvedeného je patrné, že požadavek žalobců, aby oproti veřejnému zájmu na realizaci záměru byl na druhou miskou vah položen život všech živočichů na celé trase R/D52, je zcela nepřipadný.
52. Stejně tak je nepřipadný požadavek žalobců, aby nebyl na onu první pomyslnou miskou vah položen veřejný zájem na realizaci celého záměru R/D52, nýbrž pouze posuzovaného úseku, tj. jako by k realizaci celého záměru nemělo v budoucnu dojít. Takovýto požadavek nerespektuje realitu a důvod realizace záměru. Nelze proto ani souhlasit s tvrzením, že pokud není daný úsek samostatně provozuschopný, nemůže pro něj existovat veřejný zájem. Jakkoliv se v daném případě jedná také o relativně samostatný úsek, který má sloužit také odvedení dopravy z Mikulova, jeho primárním smyslem je celkové propojení Brna s Vídní. Od této skutečnosti jednoduše nelze odhlédnout a při vážení veřejného zájmu na jeho realizaci se zájmem ochrany přírody je nutno vzít v úvahu tento účel. Ten je přitom zcela zřejmý již z Politiky územního rozvoje z roku 2008 či Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016. Kromě toho nelze přehlédnout také existenci Dohody ze dne 23. 1. 2009 mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R 52 a rakouské dálnice A 5 na českorakouských státních hranicích, publikovanou pod č. 40/2009 Sb. m. s. Existenci veřejného zájmu nemůže zvrátit poukaz žalobců na nezákonnost některých z uvedených dokumentů, neboť se jedná o dokumenty platné a účinné a soudu nepřísluší v tomto řízení jakkoliv přezkoumávat jejich zákonnost (viz též dále). Stejně tak nelze souhlasit se žalobci v tom, že by krajský úřad i žalovaný vycházeli z irelevantních materiálů, nebo že by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu absence konkrétních podkladů ke stavbě. Zmíněné dokumenty považuje soud naopak za zcela relevantní a rozhodující. Za irrelevantní rozhodně například nelze považovat poukaz krajského úřadu na to, že R/D52 je součástí Transevropské dopravní sítě TEN-T. Ačkoliv tato skutečnost nepředjímá konkrétní trasování jednotlivých součástí sítě, ve chvíli, kdy byly uzavřeny územně plánovací procesy, v nichž byla zvolena konkrétní varianta spojení Brna s Vídní, pak skutečnost, že jde o součást TEN-T sítě zdůrazňuje veřejný zájem na realizaci tohoto záměru. Tato skutečnost je přitom z hlediska naplnění podmínek § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny podstatná. Naopak je nutno zdůraznit, že jsou to žalobci, kdo odkazuje na materiály, které již relevantní nejsou, neboť nerespektují aktuální stav územního plánování.
53. Poukazují-li žalobci na to, že žalovaný nepřihlédl k řadě jimi předložených studií, pak soud v postupu žalovaného neshledává žádné pochybení (ani diskriminační přístup). Žalobce a) zejména konkrétně poukazuje na šest „studií“, které předložil ke svému vyjádření ze dne 16. 5. 2016. Všechny tyto podklady se nicméně vztahují k problematice existence jiných variant dopravního spojení Brna s Vídní. Jak bude podrobněji rozvedeno dále, v řízení o výjimce se již nelze vracet o krok zpět a opět vážit, která z variant záměrů (ve smyslu různých tras) je nejvhodnější. Podklady předkládané na podporu závěru o existenci jiné vhodnější varianty proto z povahy věci nemohou být v řízení o výjimce považovány za relevantní. Tomu odpovídá také postoj žalovaného, který se nutně váže ke všem námitkám a podkladům týkajícím se právě možných variant spojení Brna s Vídní (viz zejména strany

61 až 64 napadeného rozhodnutí). Nejenže z tohoto důvodu nelze považovat napadené rozhodnutí v části týkající se reakce žalovaného na žalobcem uváděné podklady za nepřezkoumatelné, ale závěry žalovaného je nutno považovat za zcela správné.

54. Ani v případě žalobcem a) uváděných třech studií soud neshledal pochybení krajského úřadu a žalovaného. Krajský úřad tyto studie vzal na vědomí a pouze poukázal na to, že se týkaly předmětu řízení pouze okrajově. Na zcela obecnou odvolací námitku, že se k těmto studiím krajský úřad pečlivě nevyjádřil, nemohl žalovaný reagovat jinak, než poukázat právě na to, že krajský úřad studie vzal na vědomí s tím, že se týkají předmětu řízení pouze okrajově. Žalobce a) netvrdil (a nečiní tak ani v žalobě), co konkrétně ze studií plyne, jaká konkrétní skutková zjištění krajského úřadu studie vyvracejí, v čem konkrétně tedy krajský úřad pochybil. Výše uvedené vypořádání odvolací námitky proto rozhodně nelze považovat za nepřezkoumatelné či nezákonné.
55. Shrne-li soud výše uvedená zjištění ohledně dotčení jednotlivých zvláště chráněných druhů a jednotlivé dokumenty potvrzující veřejný zájem na realizaci R/D52, musí uzavřít, že souhrnné hodnocení výše uvedených dokumentů na straně jedné a nízká míra dotčení chráněných druhů živočichů, resp. jejich biotopů za podmínky provedení nařízených kompenzačních a ochranných opatření na straně druhé svědčí o výrazné převaze veřejného zájmu na realizaci záměru. V tomto směru jsou závěry soudu shodné jako v případě jiných zvláště chráněných druhů vyskytujících se v témže úseku R/D52 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j 5 As 10/2013-38).
56. Soud proto uzavírá, že žalovaný i krajský úřad provedli řádné posouzení, zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, své závěry přezkoumatelným způsobem zdůvodnily a jejich úvahy jsou logicky konzistentní, racionální a založené na správných východiscích.

IV.D. Námitky týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení

57. Žalobce b) dále namítá, že krajský úřad v řízení o výjimce nedoložil neexistenci jiného uspokojivého řešení ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
58. Žalobce v rámci těchto námitek poukazuje také na nezákonnost stanoviska EIA ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05 (dále jen „stanovisko EIA“), Politiky územního rozvoje z roku 2008, Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 či stanoviska k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (dále jen „stanovisko SEA“) vydaného pro Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016. Soud proto považuje za vhodné nejprve přiblížit vztah těchto institutů k řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
59. Ústředním bodem vztahu stanoviska EIA a řízení o výjimce je otázka, zda toto řízení představuje navazující řízení pro účely § 9a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). V této otázce přitom došlo k zásadnímu judikatornímu i legislativnímu vývoji. Pojem navazující řízení byl vymezen až novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb. Do této doby bylo navazující řízení vykládáno pouze postupně se vyvíjející judikaturou Nejvyššího správního soudu. Do účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. se Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích postupně přiklonil k závěru, že stanovisko EIA je v rozsahu podmínek, které se dotýkají konkrétního řízení, mimo jiné i řízení o výjimce, možno přezkoumat jako podklad

prostřednictvím § 75 odst. 2 s. ř. s. Řízení o výjimce bylo proto považováno za řízení navazující na proces EIA.

60. Uvedenou novelou bylo s účinností od 1. 4. 2015 do § 3 do té doby účinného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, mimo jiné vloženo písm. g), kterým byl vymezen pojem navazující řízení jako takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona. Podle důvodové zprávy se za navazující řízení považují ta řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru. Navazujícím řízením je dle důvodové zprávy řízení, v němž se vydává rozhodnutí, pro jehož vydání je nezbytným podkladem závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 149 správního řádu. V důsledku citované novely je výsledkem posouzení záměru v celém procesu EIA závazné stanovisko, nikoliv pouhé stanovisko, jak tomu bylo do té doby.
61. Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb. se k řízení o výjimkách dle zákona o ochraně přírody a krajiny vyjadřuje zcela jednoznačně: *„Recentní soudní judikatura má ovšem tendenci považovat za řízení, která musí být založená na stanovisku EIA, i některá další řízení, která se alespoň parciálním způsobem s předmětem procesu EIA překrývají (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 47/2012 - 38 ohledně povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ze zákona tak nově explicitně vyplývá, že řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru, do rozsahu definice navazující řízení nespadají.“*
62. Následně, přijetím novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, byla taxativně vymezena ta řízení, která jsou považována za navazující. Řízení o výjimce mezi nimi vyjmenováno není [k tomu blíže § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění zákona č. 326/2017 Sb., účinném od 1. 11. 2017].
63. Krajský úřad vydal prvostupňové rozhodnutí dne 15. 8. 2016, žalovaný pak vydal napadené rozhodnutí dne 28. 4. 2017. Jelikož správní orgány zásadně rozhodují podle skutkového a právního stavu v době rozhodování, bylo pro jejich rozhodnutí rozhodné znění zákona po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. Proto na toto řízení dopadá novější právní úprava, která jasně definuje navazující řízení, přičemž řízení o výjimce za navazující řízení nepovažuje.
64. Účinností zákona č. 39/2015 Sb. přestalo být řízení v této věci navazujícím řízením na stanovisko EIA, toto stanovisko přestalo mít pro účely tohoto řízení charakter závazného stanoviska a stalo se jedním z řady podkladů, z nichž správní orgány sice musely vycházet a k nimž museli přihlížet, nicméně nejednalo se již o povinný podklad a ani o podklad, který by závazně řešil některou z otázek rozhodných pro posouzení návrhu. Shodný charakter mělo pro účely řízení o výjimce také následné závazné stanovisko žalovaného ze dne 23. 3. 2016, č. j. 19817/ENV/16, k ověření souladu obsahu stanoviska EIA ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, vydané podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb.; dále také „ověřovací stanovisko“. Nelze proto souhlasit se žalobcem b), že by mělo být takové stanovisko vyřazeno z podkladů pro rozhodnutí, jestliže nebylo pro krajský úřad a žalovaného závazné. Jako podklad rozhodnutí neslouží pouze závazná stanoviska, nýbrž jakékoliv listiny či skutečnosti, které může správní orgán při rozhodování potenciálně využít, bez

ohledu na to, jak je nakonec při rozhodování vyhodnotí a zda se vůbec ukáže jako relevantní.

65. Pro stanovisko EIA, ověřovací stanovisko, Politiku územního rozvoje z roku 2008, Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 i stanovisko SEA přitom platí, že je nelze podrobit soudnímu přezkumu v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o výjimce. Pro každý z těchto aktů je nastaven způsob přezkumu tak, aby nedocházelo k opakovanému posuzování téže otázky. Buďto je možné napadnout přímo daný akt samostatně, nebo je možné proti němu brojit v rámci navazujícího řízení. Řízení o výjimce však nelze v tomto smyslu považovat za navazující řízení k žádnému z uvedených aktů. Námitky směřující přímo proti těmto aktům jsou proto nepřípustné a soud se jimi vůbec nemůže věcně zabývat. Stejně je tomu v případě námitek, jimiž žalobce b) poukazuje na účelovost jednání žadatele při podávání žádosti o zahájení územního řízení a podobně. Jakékoliv nedostatky územního řízení se nemohou promítnout do posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, neboť územní rozhodnutí je rozhodnutím samostatně přezkoumatelným.
66. K povaze rozhodnutí o povolení výjimky se několikrát vyjadřoval i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006, rozsudek ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012-38). Rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky považuje Nejvyšší správní soud za samostatné správní rozhodnutí o žádosti adresáta, které má samostatný předmět řízení. Tímto rozhodnutím se závazně určuje, zda konkrétní záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve stavu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, avšak k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o příklad typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamyšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Toto rozhodnutí (v kladném případě), samostatně stanoví podmínky, které je povinen žadatel respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích. Udělením výjimky dle § 56 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nemůže dojít k realizaci záměru.
67. S uvedeným souvisí i skutečnost, že zejména stanovisko EIA, ale i Politika územního rozvoje z roku 2008 či posléze Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 (potažmo stanovisko SEA) mohly být v posuzované věci využity jako podklad pro učinění závěru o tom, že zvolená varianta záměru je ve veřejném zájmu a že byla podrobena posouzení z hlediska neexistence jiného uspokojivého řešení, ve smyslu neexistence vhodnější varianty, aniž by krajský úřad či žalovaný vůbec měli posuzovat správnost či zákonnost těchto dokumentů. Byli povinni pouze tyto dokumenty komplexně posoudit a mimo jiné vyhodnotit, zda z nich skutečně vyplývá veřejný zájem na existenci daného záměru a proběhnuvší zvážení různých variant záměru. To také v projednávané věci učinili.
68. Jak uvedl Nejvyšší správní soud přímo ve věci týkající se nyní posuzovaného úseku R/D52 (rozsudek ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38), „v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny již není prostor pro zkoumání jiných variant trasy, neboť námitky ve vztahu k výsledkům procesu SEA lze uplatňovat v průběhu územního plánování, případně v návrhu na zrušení příslušné územně plánovací dokumentace; námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA pak mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí.“ Lze odkázat také na rozsudek ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323, v němž Nejvyšší správní soud taktéž zdůraznil, že „[s]tanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem

územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Přesně tímto způsobem ostatně žalobce postupoval, uplatnil námitky proti procesu SEA a stanovisku EIA v územním řízení a žalobě proti územnímu rozhodnutí. Porovnáváním několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po jeho vydání, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je v první řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky (§ 4 odst. 1 písm. c/ vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, shodně § 9 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření). Stanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení a její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. se nelze vrátit k procesu EIA (SEA).“

69. Na danou věc je také přílehlavý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363, dle něhož „nemají žalobci pravdu v tom, že zhodnotit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve smyslu § 26 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., není možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice. Toto srovnávání se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje již jen s jednou variantou (resp. zde se dvěma variantami téhož koridoru), a na tom není nic závadného. (Stanovisko SEA by pochopitelně mělo být vydáno v souladu se zákonem, což zahrnuje i respektování práv veřejnosti, a výtku v tomto směru krajský soud dosud nevyvrátil). Ve fázi poměrování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejruznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla „předvýběrem“ z více variant)“.
70. Citovaná judikatura potvrzuje, že v řízení o výjimce nelze přezkoumávat zákonnost či správnost aktů, jejichž předmětem bylo hodnocení variant záměru či volba výsledné varianty.
71. Soud zdůrazňuje, že správní orgány zásadně rozhodují podle skutkového a právního stavu v době vydání jejich rozhodnutí, což platí i pro rozhodování odvolacího orgánu. Žalovaný proto mohl při rozhodování přihlédnout také k obsahu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 a stanoviska SEA, které k nim bylo vyhotoveno. Právě v rámci Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 byla zvolena konkrétní varianta záměru, která je v rámci navazujících územně plánovacích procesů či územního řízení pouze upřesňována. Toto upřesňování se však děje již v rámci předem vymezeného koridoru a nelze je proto považovat za další formu výběru z několika variant záměru. Nutno dodat, že i připravované Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 v době rozhodování krajského úřadu byly relevantní informací pro posuzování převahy veřejného zájmu na realizaci záměru či neexistence jiné vhodnější varianty záměru (k tomu viz obdobně bod 52 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251).
72. Již stanovisko EIA spolu s ověřovacím stanoviskem a ve spojení s mezivládní dohodou č. 40/2009 Sb. a Politikou územního rozvoje z roku 2008 však byly ve svém souhrnu

dostačujícím podkladem pro závěr, že neexistuje jiné uspokojivé řešení ve smyslu jiné varianty záměru. Vycházely-li správní orgány z těchto podkladů, nebylo již v souladu se shora citovanou judikaturou vůbec na místě se vracet o krok zpět a vedle varianty trasy, s níž přichází žadatel o výjimku, zkoumat i to, jaký dopad na zvláště chráněné druhy budou mít i varianty jiné, v předchozích procesech již „vyloučené“. Tím by se popírala logická návaznost jednotlivých kroků. Správní orgány tedy nemohly přihlížet k údajným vadám stanoviska EIA a musely toliko vyhodnotit jeho obsah, a to i ve spojení s dalšími výše uvedenými podklady. Na tom nic nemůže změnit ani tvrzená zastaralost stanoviska EIA, neboť se jedná toliko o jeden z podkladů rozhodnutí, který navíc pro danou věc neměl charakter závazného stanoviska (srov. též VOMÁČKA, V. et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 434).

73. Soud zdůrazňuje, že posouzením možných variant záměru se nevyčerpává hodnocení neexistence jiného uspokojivého řešení. Tuto podmínku proto také nelze považovat za splněnou pouze tím, že v předcházejících procesech byla vhodnost jednotlivých variant záměru již posuzována. I když už je konkrétní trasa záměru určena, musejí orgány ochrany přírody například vážit, jaké jsou způsoby realizace stavby a jak zajistit, aby při stavební činnosti a při následném užívání záměru byly zvláště chráněné druhy živočichů dotčeny co nejméně. Soud nicméně provádí přezkum správních rozhodnutí vždy v mezích žalobních bodů, a proto se v této části omezil pouze na posouzení námitky neprokázání neexistence jiného uspokojivého řešení z důvodu namítaných nedostatků podkladových aktů, jejichž předmětem bylo právě posouzení variant záměru a volba výsledné varianty.

V. Shrnutí a náklady řízení

74. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
75. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšní žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
76. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. února 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. P.