



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **Ekologický právní servis, o.s.**, sídlem Brno, Dvořákova 13, zast. Mgr. Luděk Šikolou, advokátem, sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Praha 10, Vršovická 65, za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, sídlem Praha 4, Na Pankráci 546/56, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28.8.2009, č.j. 52222/560/09, 41731/ENV/09, sp.zn. OP/29/2009,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28.8.2009, č.j. 52222/560/09, 41731/ENV/09, sp.zn. OP/29/2009, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14.826,- Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku a to k rukám Mgr. Ludka Šikoly, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2009, zn. 00388/PA/2009/AOPK, č. 16/2009, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení povolila Agentura ochrany přírody - Správa CHKO Pálava výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. (dále jen zákon o ochraně přírody) k zásahu do biotopů 20ti silně ohrožených druhů živočichů stavbou „Rychlostní silnice R52, stavba 5204 Pohorelice – Ivaň“.

K odvolání žalobce žalovaný ze dne 28.8.2009, č.j. 52222/560/09, 41731/ENV/09, sp.zn. OP/29/2009, napadené rozhodnutí správního orgánu I. st. změnil pouze v upřesňujícím

rozsahu výjimky ze zásahu a jinak rozhodnutí potvrdil. Žalovaný konstatoval, že orgánu ochrany přírody nepřísluší posuzovat vhodnost záměru z hledisek dopravních, ekonomických, zahraničněpolitických, neboť tyto jsou věci k tomu příslušných samostatných institutu, resp. specializovaných subjektů veřejné správy. Žalovaný se ztotožnil se závěry SCHKO Pálava, dle kterých stavbou nedojde k výraznému negativnímu ovlivnění u žádného z druhů, pro něž byla požadována výjimka.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítá absenci doložení veřejného zájmu na realizaci R5204 Pohořelice - Ivaň. Veřejný zájem na stavbě R5204 Pohořelice – Ivaň je snižován neexistencí odůvodněné potřeba silničního spojení Brno - Vídeň přes Mikulov (viz. kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu č. 08/26), kvalitní a rychlé spojení Brna s Vídní má zajistit D2 a R55. V současné době k silničnímu spojení Brna a Vídně slouží dvoupruhová silnice I/52, která byla postavena v roce 1995. Podle závěrů NKÚ je tato silnice I. třídy v dobrém technickém stavu a podle predikovaného vývoje dopravní intenzity bude svému účelu minimálně do roku 2020 plně vyhovovat. Podle studie Volfa (leden 2007) jsou kumulativní vlivy R52 a 2pruhového obchvatu kolem Břeclavi na území NATURA 2000, který má být projektován až jako poslední, vyšší, než u pouhé výstavby R55. I toto hledisko měl žalovaný zvážit. Dle žalobce ekonomická neodůvodněnost R5206 (a R5204 i R5205) vyplývá ze samotných výpočtů žadatele metodou HDM-4, podle které je tento úsek ekonomicky neefektivní, stejně jako další úseky R5204 a R5205. Za této situace bylo proto nutné, aby žalovaný a prvostupňový orgán posoudili i skutečnost, zda je veřejným zájmem přednostní a rychlá výstavba R5206 (a celé R52) ve vztahu k dotčeným biotopům, než zvážení přednostní výstavby R55 kolem Břeclavi. Podle žalobce nelze jako na důkaz veřejného zájmu a jeho výrazné převahy pouze odkazovat na politické dokumenty (usnesení vlády a mezivládní česko-rakouskou dohodu o silničním bodu), neboť oba správní orgány měly samy vyhodnotit celou situaci. Stejně tak se správním orgánům nepodařilo zdůvodnit, že veřejný zájem na výstavbě R5204 výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Nepostačí pouhý odkaz na schválení v územním plánu, na politické dokumenty či na souhlasné stanovisko EIA; tvrzení, podle nějž budou vlivy na ohrožené živočichy nevýznamné, je nepřezkoumatelné.

Další podstatnou skutečností, která dle žalobce marginalizuje veřejný zájem na výstavbě rychlostní silnice R5206, je postup, jakým probíhalo schvalování Územního plánu Velkého územního celku Břeclavsko (dále jen „ÚP VÚC Břeclavsko“). ÚP VÚC Břeclavsko musel projít procesem posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA). Žalobce tvrdil, že tento proces proběhl nelegálně, neboť při něm bylo postupováno podle již zrušeného zákona. Namísto aktuálního zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, byl aplikován v té době již neplatný zákon č. 244/1992 Sb., čímž došlo k nezohlednění variantního silničního spojení Brna a Vídně např. přes Břeclav. Na tento chybný postup navázalo řízení o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), které přestože bylo provedeno formálně bezchybně, je závislé na předchozím posuzování dle procesu SEA, tudíž ani proběhnuvší řízení EIA nemůže v tomto kontextu obstát. Na tuto skutečnost upozorňuje veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl (viz Zpráva o výsledku šetření ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně) i Evropská komise (viz dopis Evropského ombudsmana, který se kauzou z podnětu Ekologického právního servisu zabývá). Dále žalobce poukázal na řízení vedené u Nejvyššího správního soudu (dále též NSS) pod sp.zn. 3 Ao 1/2007 a právní analýzu (memorandum) advokátní kanceláře Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři. Konkrétně namítal, že se v rámci schvalování ÚP VÚC Břeclavsko neposuzovaly koridory, ale výsledek procesu EIA se jen „převodl“ do územního plánu. Tím byl popřen celý smysl zákona č. 100/2001 Sb., podle kterého se logicky mají nejprve

posuzovat koridory procesem SEA a až pak varianty procesem EIA. Dle názoru žalobce se tedy u R52 (a R5206) opakují nezákonnosti s procesy SEA a EIA jaké byly u dálnice D8-0805 (viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, č. 1 As 111/2008-363).

Žalobce se dovolává skutečností, které byly známy až po podání odvolání (zpráva NKÚ č. 08/26, rozsudek NSS ve věci 1 As 111/2008). Žalobce v odvolání namítl, že územní plán velkého územního plánu Břeclavska nedeklaruje veřejný zájem na stavbě a že územní plán byl napaden žalobou a podroben kritice jak ze strany Veřejného ochránce práv, tak v memorandu, které si objednalo Ministerstvo dopravy. Žalovaný však ve svém rozhodnutí uvedl při definování veřejného zájmu zcela jiné důvody. Žalobce je s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 1. 2009, č. j. 7 Ca 99/2006-65, přesvědčen, že veřejným zájmem není pouhá existence stavby bez posouzení konkrétního technického řešení a případně i jiné varianty trasy; je proto třeba vážit veřejný zájem ve vzájemných (dopravních, ekologických, územně-schvalovacích i ekonomických) souvislostech obou zamýšlených silnic – R52 přes Mikulov i R55 kolem Břeclavi. Konkrétně měly správní orgány zvážit, zda zásahy do biotopů R5204 (i v úsecích R5205 a R5206) a R55 kolem Břeclavi budou přijatelné k tomu, že se budou moci stavět obě silnice, nebo se dokonce může stát to, že R5204 vyvolá větší negativní zásahy než R55. Dokladem veřejného zájmu nemohou být politická rozhodnutí (usnesení vlády, mezistátní dohoda), neboť pak by celé řízení podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. bylo zbytečné; správní orgány musejí samy vyhodnotit dokumenty shromážděné ve spisu a předložené účastníky řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Žalovaný si byl vědom oponentního posudku ke komparativní studii, skutečnosti v něm uváděné však nepovažoval za relevantní z hlediska žádosti o výjimku. Rozsudky NSS i zprávy NKÚ jsou vodítkem pro výkon státní správy, nikoli podkladem, který by měl být součástí spisu. Po orgánech ochrany přírody lze stěží požadovat, aby v tomto typu řízení posuzovaly a zdůvodňovaly ekonomickou opodstatněnost či dopravní výhodnost předkládaného záměru; to je věcí jiných subjektů veřejné správy. S ohledem na přeshraniční charakter projektu orgány ochrany přírody záměrně vyčkávaly s rozhodnutím a žádaly od žadatele, aby předložil mezivládní dohodu o propojení rychlostních komunikací na české a rakouské straně. Usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008 nepovažuje žalovaný za zásadní doklad veřejného zájmu na R52; jde ale o jednoznačné stanovisko, které je důležité z toho důvodu, že v předcházejícím období byla dosavadní preference R52 do jisté míry zpochybňována. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby. Žalovanému není zřejmé, jak by měl zkoumat jinou variantu spojení Brna s Vídní, pokud investor jiná taková možná řešení nerozpracoval. Odborná způsobilost pracovníků orgánů ochrany přírody jim neumožňuje posuzovat ekonomickou či dopravní výhodnost záměrů. Pokud šlo o námitky žalobce týkající se tvrzených nedostatků předchozího koncepčního posuzování, žalovaný nebyl příslušný toto řešit a proto odkázal na možnost uplatnění takové námítky samostatně v rámci navazujících procesů, s využitím k tomu příslušných právních instrumentů. Pokud jde o námitku žalobce a), poukazující na absenci řádného vyhodnocení a porovnání investorem požadované trasy R52 ve vztahu k alternativě kapacitního spojení Brna a Vídně přes Břeclav, i tuto žalovaný jako nedůvodnou odmítl. K tomu odkázal na usnesení vlády ČR ze dne 9.6.2008, č. 735, v němž se vláda vyslovila pro realizaci jak čtyřpruhové rychlostní komunikace Pohořelice - Mikulov (st. hranice s Rakouskem), tak čtyřpruhového obchvatu Břeclavi jako pokračování rychlostní komunikace R 55 Hulín - Břeclav. V uvedeném kontextu se tak pro účely vedeného řízení o výjimce v případě kapacitního spojení Brna a Vídně přes Břeclav nejedná již o alternativu, ale o plnohodnotné samostatné řešení s tím, že opodstatněnost realizace jedné či druhé varianty kapacitního spojení Brna a Vídně, či dokonce realizace obou je závislé na zdůvodnění ekonomické, dopravní výhodnosti.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle ust. § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody může orgán ochrany přírody povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49, 50 a § 51 odst. 2 v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody.

Podle ust. § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, zveřejní žádost o vydání tohoto rozhodnutí, a to vždy alespoň na internetu. Při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah stanoviska. Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.

Oprávněnou soud shledal námitku žalobce, podle které sice územní plán velkého územního celku Břeclavsko prošel procesem posouzení vlivu koncepcí na životní prostředí (SEA), avšak tento proces neproběhl v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., neboť byl aplikován již neplatný zákon č. 244/1992 Sb. Na tento chybný proces pak navázalo řízení o posouzení vlivu záměrů na životní prostředí (EIA), které je závislé na předchozím posouzení procesu SEA a tudíž ani proběhnuvší řízení nemůže v tomto kontextu obstát. Ve smyslu § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. je stanovisko EIA závazným podkladem. Bez tohoto stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky, týkající se ochrany životního prostředí, je povinen je správní orgán zahrnout do svého rozhodnutí. Z výše uvedeného ustanovení vyplývá, že stanovisko EIA je povinným podkladem pro všechna správní řízení. Konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí by tak měly být zahrnuty do rozhodnutí správního orgánu. Není určující, že je toto ustanovení obsaženo v zákoně č. 100/2001 Sb. Stejně závěry vyslovil i Nejvyšší správní soud vztahu k územnímu řízení a řízení o vydání povolení stavby v rozsudku č.j. 1 As 91/2009-83. V rozsudku č.j. 1 As 47/2012-38 pak NSS uvedl, že závěry rozsudku NSS č.j. 1 As 91/2009-83 je nutno vztáhnout i na povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody. Z výše uvedeného vyplývá, že stanovisko EIA je závazným podkladem pro všechna navazující správní řízení, včetně řízení o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona o ochraně přírody. Obsah stanoviska EIA musí být zohledněn v rozhodnutí o povolení výjimky podle ust. § 56 zákona o ochraně přírody.

Jestliže je stanovisko EIA povinným podkladem pro řízení a následně i rozhodnutí o udělení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, pak jej lze v tomto řízení a případně i v řízení navazujícím přezkoumat, a to minimálně v rozsahu, v jakém se dotýká zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tím spíš, byla-li účastníkem správního řízení namítána jeho nezákonnost. Za tohoto stavu soud

nemohl odhlédnout od skutečnosti, že rozsudkem NSS č.j. 3 Ao 1/2007-210 bylo zrušeno opatření obecné povahy – Územní plán velkého územního celku Břeclavska. V odůvodnění rozhodnutí NSS dospěl k závěru, že podmínka využitelnosti SEA, zpracované k Územní prognóze Jihomoravského kraje, nebyla v daném případě splněna, neboť Ministerstvo životního prostředí neprovedlo zjišťovací řízení podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb. Zároveň NSS konstatoval, že toto pochybení je sice procedurálního charakteru, svojí povahou však významně ovlivňuje zákonnost Územního plánu velkého územního celku Břeclavska. Výsledky zjišťovacího řízení podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., totiž nelze v žádném případě předjímat, zejména pak zůstává otevřená otázka variantního posouzení silničního spojení Brno-Vídeň z hlediska vlivů na životní prostředí, která potenciálně ovlivňuje rozhodnutí o volbě výsledného koridoru. NSS poznamenal, že ust. § 14 zákona č. 244/1992 Sb., podle něhož byla zpracována SEA pro Územní prognózu Jihomoravského kraje, z níž bylo vycházeno při zpracování SEA pro Územní prognózu Břeclavska, požadavek na případné variantní řešení územně plánovací dokumentace neobsahovalo. Z obdobného důvodu pak NSS zrušil rozsudkem č.j. 6 Ao 2/2011-27 i opatření obecné povahy – Územní plán obce Perná v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně souvisejících ochranných pásem.

Za situace, kdy proces SEA neproběhl v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb. (na posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí byl nesprávně aplikován zák. č. 244/1992 Sb.), nemohlo být v projednávaném případě vydáno v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb. ani stanovisko EIA. Vydání tohoto stanoviska nutně vychází z procesu SEA, neboť na výsledky tohoto řízení navazuje. Byl-li proces SEA zatížen vadou, jak tomu bylo v projednávaném případě, přenáší se tato vada i na stanovisko EIA. Proces SEA je totiž nadřazeným dokumentem ke stanovisku EIA. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že stanovisko EIA nebylo v projednávaném případě vydáno v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb. Jelikož stanovisko EIA je zásadní podklad pro vydání rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a přičemž toto stanovisko nebylo v projednávaném případě pořízeno v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem spočívajících ve výše uvedeném vadném provedení procesu SEA, což mohlo mít za následek nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

Samotná skutečnost, že rozsudkem NSS č.j. 3 Ao 1/2007-210 bylo zrušeno opatření obecné povahy – Územní plán velkého územního celku Břeclavska není důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť dle § 75 odst. 1 s.ř.s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právní stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Vzhledem k povaze výše uvedené vady, jež zakládá provedení nového procesu SEA, soud považuje za nadbytečné se vypořádat s dalšími žalobními body.

Žalobce měl ve věci úspěch a náleží mu proto dle § 60 odst. 1 s. ř. s. náhrada nákladů řízení. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením daňovým poradcem analogicky podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., a to za 3 úkony právní služby po 2.100,- Kč (převzetí věci, sepis žaloby, replika) podle znění vyhlášky účinného do 31. 12. 2012, viz čl. II vyhlášky č. 486/2012, a 1 úkon za 3.100,- Kč (sdělení k výzvě soudu) podle znění vyhlášky účinného po 1. 1. 2013, dále 4 režijní paušály po 300,- Kč, to vše s 21 % DPH. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč.

O nákladech osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 5 věty první s.ř.s. Osobě zúčastněné na řízení nebyla uložena soudem žádná povinnost.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Praze dne 28.6.2013

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