



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mráčky v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: a) Frank Bold Society (dříve Ekologický právní servis), se sídlem Údolní 33, Brno, b) Ředitelství silnic a dálnic ČR, s adresou pro doručování Čerčanská 12, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5 Ca 199/2009 - 96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 8. 2009, sp. zn. OP/27/2009, č. j. 5182/560/09 40865/ENV/09, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 6. 4. 2009, sp. zn. S-JMK 27615/2008 OŽP/Šk, č. j. JMK27615/2008, kterým krajský úřad povolil výrokem I. výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) zásah do biotopů deseti ohrožených druhů organismů v rámci stavby 5204 Pohořelice – Ivaň, části rychlostní silnice R52. Konkrétně krajský úřad povolil při realizaci stavby (výrok I. bod 1.) škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje

vyjmenovaných zvláště chráněných druhů živočichů a dále (výrok I. bod 2.) přemísťovat vývojová stadia nebo užívaná sídla některých těchto druhů; k tomu stanovil podmínky, včetně toho, že uložil žadateli [tj. nynější osobě zúčastněné na řízení ad b)] při technickém řešení požadovaných opatření respektovat návrhy ochranných opatření Biologického průzkumu (HBH Projekt, leden 2008); výrokem II. krajský úřad nepovolil sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat sídla užívaná kormoránem velkým a vlaštovkou obecnou.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze, přičemž navrhl, aby městský soud rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu zrušil. Rozsudkem ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5 Ca 199/2009 – 96, městský soud žalobu zamítl.

Městský soud v rozsudku vymezil, za jakých podmínek je možné povolit výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. K námitce žalobce, že právními prostředky byl zpochybněn mj. průběh procesů posuzování vlivů záměru dané stavby na životní prostředí (dále též „EIA“), v nichž byly zvažovány čtyři varianty silničního spojení, a procesů posuzování vlivů koncepcí, tj. zejména příslušné územně plánovací dokumentace na životní prostředí (dále též „SEA“), které řízení o povolení výjimky předcházely, městský soud uvedl, že orgán ochrany přírody musí při svém rozhodování vycházet z podkladů platných v dané době; to, že byl určitý podklad zpochybněn právní cestou, ještě není důkazem o jeho nezákonnosti. Chybí-li tu tedy hodnocení různých žalobcem namítaných a dokládaných vad předcházejících aktů, nesvědčí to o vadném vypořádání odvolací námitky. Žalovaný přitom nereagoval výslovně na námitku, dle níž se krajský úřad nevyjádřil k jednotlivým předloženým podkladům, které popíraly převahu veřejného zájmu na výstavbě silnice R52; zaujal však k věci souhrnné stanovisko, které městský soud považoval za dostačující, neboť není nutné, aby správní orgán jednotlivě reagoval na každý z podkladů předložených v řízení (z různých hledisek zpochybňujících vhodnost a prospěšnost zvolené trasy rychlostní silnice R52), pokud dá najevo, že v tomto druhu řízení není možné zvažovat další dopravní řešení v jiných trasách a hodnotit jejich výhodnost z různých hledisek, a tento svůj postoj zdůvodní.

Skutečnost, že koridor rychlostní silnice R52 byl vymezen v územním plánu velkého územního celku Břeclavska (dále též „ÚP VÚC Břeclavska“) a že tento územní plán označil tuto rychlostní silnici za veřejně prospěšnou stavbu, je jedním z dílčích argumentů, které přispívají k intenzitě veřejného zájmu na výstavbě. Status veřejně prospěšné stavby nevede bez dalšího k přiznání výrazné převahy veřejného zájmu na výstavbě dálnice nebo rychlostní silnice nad zájmem ochrany přírody, je však jedním z významných kritérií, které vstupují do hodnocení správního orgánu dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobce dále namítal, že o veřejném zájmu na stavbě rychlostní silnice, ani o jeho výrazné převaze, jakožto podmínkách pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, nesvědčí „politické dokumenty“, tj. zmiňovaný územní plán ani stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, k posouzení vlivů stavby rychlostní silnice R52 Pohořelice-Mikulov (Drasenhofen) na životní prostředí (dále též „stanovisko EIA“); kdyby tomu tak bylo, řízení o dané výjimce by bylo zbytečné. Městský soud k tomu uvedl, že souhlasí s tím, že žádný z předmětných dokumentů sám o sobě nedokládá veřejný zájem na stavbě ani jeho výraznou převahu nad

pokračování

zájmem ochrany přírody, o intenzitě veřejného zájmu však vypovídá souhrn těchto dokumentů. Soud tedy neshledal v hodnocení správních orgánů žádné pochybení. Dle názoru městského soudu nelze z úvah o veřejném zájmu vyloučit politickou vůli vyjádřenou usnesením vlády ze dne 9. června 2008 č. 735 k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice - státní hranice s Rakouskou republikou (dále též „usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008“) a Dohodou 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 česko-rakouských státních hranicích, publikovanou pod č. 40/2009 Sb. m. s. (dále též „mezivládní dohoda č. 40/2009 Sb. m. s.“), a to i z toho důvodu, že představitelé moci výkonné jsou – byť nepřímými – reprezentanty veřejnosti a jejich úkolem je formulovat zájmy veřejnosti a uvádět je do praxe. I ÚP VÚC Břeclavska, přijatý dle předcházející právní úpravy, později nahrazený Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále též „ZÚR Jihomoravského kraje“) je dokumentem „politickým“ (na nižší regionální úrovni); „politická“ je v podstatě celá hierarchie nástrojů územního plánování od politiky územního rozvoje přes zásady územního rozvoje k územním plánům a jen samotná skutečnost, že se jedná, pokud jde o jejich schvalování, o „politické“ dokumenty, neznamená, že neobsahují věcná a odborná kritéria. V tomto smyslu je třeba poukázat i na stanoviska SEA a EIA – odborné podklady, v jejichž rámci byly hodnoceny různé varianty dálničního spojení Brna a Vídně a byla vybrána rychlostní silnice R52. Městský soud přitom nesouhlasil s tím, že poté, co bylo takto rozhodnuto o výběru varianty, by se měl orgán ochrany přírody v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny znovu 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 a procesy SEA a EIA by ztrácely smysl, pokud by jejich výsledek neměl být závazný pro další postupy. O těchto závěrech svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu.

To, že v řízení o výjimce se již nepřezkoumává „správnost“ či obecně pojatá „vhodnost“ zvolené trasy, platí i tehdy, jestliže některý z podkladů, z něhož správní orgán vycházel v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a v němž byla právě příslušná trasa zvolena jako závazná pro další postupy, byl v mezidobí zrušen, resp. byla autoritativně vyslovena jeho nezákonnost, jako tomu bylo i v nynějším případě ÚP VÚC Břeclavska a následně i ZÚR Jihomoravského kraje. Je tomu tak proto, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Městský soud uzavřel, že souhrnem dokumentů, na něž poukázaly správní orgány, byl doložen veřejný zájem na výstavbě R52; ani při poměrování tohoto zájmu se zájmem na ochraně přírody a krajiny správní orgány nepochybily a jejich tvrzení o tom, že výstavba bude mít na dotčené živočichy jen nevýznamný vliv, není nepřezkoumatelné. Krajský úřad se totiž jednotlivě zabýval dotčenými druhy živočichů, vždy uvedl jejich rozšíření v rámci ČR i to, jaký biotop v dotčeném území vyhledávají, zda mohou využívat i jinou blízkou lokalitu, zda se výstavba dotkne jejich životního cyklu. Nezákonnost a nevymahatelnost napadeného rozhodnutí pak nepůsobí ani to, že krajský úřad ve výroku I., podmínce 12. svého rozhodnutí pro bližší technickou specifikaci ochranných opatření odkázal na dokument, který je součástí spisu, konkrétně na návrhy ochranných opatření Biologického průzkumu (HBH Projekt, leden 2008). Podle městského soudu jsou

konkrétní podmínky, za nichž může žadatel při stavbě škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje předmětných zvláště chráněných druhů živočichů, stanoveny v bodech 1. – 11. výroku I., čili přímo ve výrokové části rozhodnutí a podmínka 12. nestanoví žádné povinnosti nad rámec bodů 1. – 11., jen odkazuje žadatele na případné další technické detaily, jež se uplatní při provádění uložených opatření.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby zdejší soud rozsudek městského soudu (popř. i rozhodnutí žalovaného a krajského úřadu) zrušil a věc vrátil městskému soudu (popř. žalovanému) k dalšímu řízení.

Stěžovatel především uvedl, že nebyly splněny podmínky pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně nebyl prokázán veřejný zájem na realizaci dané silnice v úseku R5204 a jeho výrazná převaha nad zájmem ochrany biotopů a jedinců ohrožených druhů (rodů) živočichů, pročez výjimka neměla být povolena.

Podle stěžovatele se městský soud (ani správní orgány) přesvědčivě a přezkoumatelně nevypořádal s argumentací, dle níž veřejný zájem a jeho výraznou převahu nad zájmem ochrany přírody nelze opírat o irelevantní důvody, jako je politická vůle vlády, ale o jednoznačná a nezpochybnitelná kritéria, naplněná konkrétním a přesvědčivým objektivním obsahem. Stěžovatel uvedl, že ve správním řízení i v žalobě dovodil a doložil odbornými studiemi a dalšími materiály, že není žádný logický ani odborný důvod, proč by se měl daný úsek či celá rychlostní silnice R52 realizovat; vhodné je alternativní řešení spojení ČR s Rakouskem výstavbou obchvatu Břeclavi jako součásti rychlostní silnice R55. Žalovaný jako kritérium převažujícího veřejného zájmu stanovil irelevantní politické hledisko, a to usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008 a mezivládní dohodu č. 40/2009 Sb. m. s. Tyto dokumenty neprokazují veřejný zájem, jen politickou vůli. Vládní materiály též nezohledňují konkrétní technické řešení záměru ani jeho vlivy na dotčené chráněné druhy. Kritérium „politické vůle vlády“ je tak pro naplnění podmínek pro rozhodnutí dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny irelevantní a ani souhrn dílčích politických podkladů nesplňuje podmínku doložení veřejného zájmu. Výklad správních orgánů a městského soudu by vedl k tomu, že v případě „vládních záměrů“ by pro povolení výjimky stačilo usnesení vlády a jen žadatelé, jejichž záměru by nesvědčila „politická vůle“, by museli podstupovat standardní správní řízení o povolení výjimky; to by zakládalo nerovnost žadatelů před zákonem a zároveň by dotčená veřejnost nemohla jakoukoli věcnou argumentací zpochybnit splnění podmínek pro povolení výjimky.

Stěžovatel dále namítal, že údajně nízký vliv záměru na dotčené biotopy nemůže zakládat výraznou převahu veřejného zájmu, neboť se jedná o další (odlišnou) podmínku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou musí žadatel o výjimku kumulativně splnit. ÚP VÚC Břeclavska též nelze považovat za podstatný důkaz doložení výrazné převahy veřejného zájmu na realizaci záměru. Tento územní plán, stejně jako ZÚR Jihomoravského kraje, byl ostatně později Nejvyšším správním soudem zrušen, což dokládá nezákonnost celého příslušného schvalovacího procesu, jak ostatně stěžovatel od počátku tvrdil. Rovněž souhlasné stanovisko EIA, jakožto odborný podklad pro předmětné řízení, je irelevantní z hlediska prokázání existence a výrazné převahy veřejného zájmu na realizaci záměru nad zájmem ochrany přírody. Hodnocení záměru dle

pokračování

zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v relevantním znění (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“) se totiž těmito otázkami nezabývá. Skutečnost, že určitý záměr získá souhlasné stanovisko EIA, totiž neznamená, že je jeho realizace ve veřejném zájmu, a tím méně, že zájem na jeho realizaci převažuje nad jinými zájmy. Správně pak má být veřejný zájem na realizaci záměru zjišťován tak, že by se v jednotlivých případech měla zkoumat na jedné straně vzácnost daných chráněných druhů na území ČR a v daném regionu, četnost jejich populací, míra zasažení daných druhů určitým záměrem a na straně druhé ani intenzita veřejného zájmu na stavbě rychlostní silnice není ve všech případech rychlostních silnic, jejich úseků nebo obecně příhraničních rychlostních silnic vždy stejná; je třeba vzít v potaz i intenzitu dopravy na plánované komunikaci (tedy její potřebnost), náklady na její výstavbu (včetně např. zkoumání možnosti levnějšího řešení) apod.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a odkázal na své rozhodnutí, jakož i na vyjádření k žalobě. Dle žalovaného stěžovatel neuvedl, z jakých konkrétních důvodů je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. V době rozhodování o předmětné výjimce byl ÚP VÚC Břeclavska platný a správní orgány vycházely z tehdy existujícího právního a skutkového stavu; na tom nemohlo nic změnit ani napadení ÚP VÚC Břeclavska návrhem u zdejšího soudu. Rovněž ZÚR Jihomoravského kraje byly zrušeny až po více než dvou letech od rozhodnutí o výjimce. Veřejný zájem byl v rozhodné době podložen ÚP VÚC Břeclavska, mezivládní dohodou č. 40/2009 Sb. m. s. a usnesením vlády ze dne 9. 6. 2008. V rozhodnou dobu již také nebylo možné požadovat, jak to činil stěžovatel, hodnocení jiných variant propojení ČR a Rakouska, což ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363, dostupného na www.nssoud.cz. Ačkoli stěžovatel tvrdí opak, je z napadeného rozsudku městského soudu zřejmé, která jeho část se týká existence veřejného zájmu na realizaci záměru a která výrazné převahy tohoto zájmu. V procesu rozhodování o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny taktéž orgánům ochrany přírody nepřísluší posuzovat dopravní význam, ekonomickou efektivnost, komplexní vlivy na životní prostředí apod., jak se toho domáhal stěžovatel. O těchto otázkách se rozhoduje v jiných řízeních. Žalovaný též upozorňuje, že po komplexním posouzení všech aspektů záměru bylo shledáno, že existuje převaha zájmu na jeho realizaci. Orgány ochrany přírody přitom posoudily a stanovily kompenzační ochranná opatření, aby povoloovaná činnost v dotčeném prostoru negativně neovlivnila udržení příznivého stavu populace daných zvláště chráněných druhů z hlediska jejich ochrany. V souvislosti se zvolenou variantou dopravního spojení Brno-Vídeň (rychlostní silnicí R52) pak žalovaný odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 674, publikovaný pod č. 2698/2012 Sb. NSS.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

V dané věci je přitom klíčové ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení mohl výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49, § 50 a § 51 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povolit orgán ochrany přírody. Dle § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrčovovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny. Podle § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 11. 2009, přitom bylo možné danou výjimku ze zákazu u zvláště chráněných rostlin a živočichů udělit také v zájmu stavby dálnice a rychlostní silnice. Dle § 56 odst. 3 cit. zákona konečně bylo možné výjimku *„udělit jen tehdy, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a pokud populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany“*. Lze souhlasit se stěžovatelem, že pro udělení výjimky bylo třeba kumulativně splnit všechny uvedené podmínky.

Argumentace uvedená v kasační stížnosti se soustředí na dvě formulované otázky, které jsou však ve skutečnosti otázkou jedinou, totiž jakým způsobem se správní orgány a městský soud vypořádaly s podmínkou výrazné převahy (a tudíž samozřejmě i existence) veřejného zájmu na stavbě rychlostní silnice R52 v daném úseku nad zájmem ochrany přírody v této lokalitě. Dle stěžovatele se správní orgány s touto otázkou vypořádaly nedostatečně a nesprávně a podobného pochybení se měl dopustit i městský soud. Tuto argumentaci stěžovatel rozvíjel na pozadí trvalého zpochybňování výše zmiňovaných dokumentů, jimž stěžovatel přisuzoval politickou povahu, z hlediska jejich relevance pro hodnocení existence a výrazné převahy veřejného zájmu na stavbě rychlostní silnice R52 v daném úseku.

K tomu Nejvyšší správní soud v návaznosti na odůvodnění rozsudku městského soudu především uvádí, že nelze převzít paušalizující (a snad i „módní“) optiku stěžovatele, dle níž „politická“ povaha určitého dokumentu má za následek jeho diskvalifikaci jakožto smysluplného podkladu pro rozhodování správního orgánu. Stěžovatel se snaží navodit dojem, že takový dokument je již proto, že má podle názoru stěžovatele „politickou“ povahu, něčím neobjektivním či, jak již uvedl městský soud, svévolným a není s to svědčit o existenci určitého veřejného zájmu; takový přístup by mj. mohl vést k tomu, že prosté „onálepkování“ určitého dokumentu či právního aktu jakožto „politického“ by jej vyřadilo z racionálního hodnocení při rozhodování správních orgánů.

Zdejší soud tak souhlasí s názorem městského soudu, že skutečnost, že ÚP VÚC Břeclavska označil rychlostní silnici R52 za veřejně prospěšnou stavbu, sama o sobě nevede k závěru o výrazné převaze veřejného zájmu na výstavbě příslušného úseku této komunikace nad zájmem ochrany přírody, je však důležitým argumentem při posuzování této otázky. Rovněž je třeba souhlasit s městským soudem, že ani usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008, mezivládní dohoda č. 40/2009 Sb. m. s., ani ÚP VÚC Břeclavska či stanoviska SEA a EIA by samy o sobě nemusely nutně vést k závěru o výrazné převaze veřejného zájmu na výstavbě rychlostní silnice v předmětném úseku nad veřejným zájmem na

pokračování

ochraně přírody v míře, v jaké bude touto stavbou v předmětné lokalitě dotčen, nicméně o této výrazné převaze veřejného zájmu vypovídá souhrnné hodnocení těchto zmiňovaných 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.

Tento „syntetický“ pohled na danou problematiku však stěžovatel bezdůvodně odmítá. To se projevuje i v jeho nepřipadném tvrzení, že v případě „vládních záměrů“ by pro povolení výjimky stačilo usnesení vlády a jen žadatelé, jejichž záměru by nesvědčila „politická vůle“, by museli podstupovat standardní správní řízení o povolení výjimky. Nic takového ovšem ze závěrů správních orgánů ani městského soudu v uvedené věci nevyplývá. Podobně stěžovatel odmítá nahlížet komplexně na rozsudek městského soudu, když v kasační stížnosti namítá, že není zřejmé, jaká část odůvodnění se vztahuje k žalobnímu tvrzení o absenci veřejného zájmu na stavbě R52 a jaká část k žalobnímu tvrzení o nedostatku výrazné převahy tohoto zájmu nad zájmy ochrany přírody. Ve skutečnosti se však, jak již Nejvyšší správní soud uvedl, jedná o otázku jedinou, přičemž z rozhodnutí správních orgánů i z rozsudku městského soudu je zřejmé, že správní orgány i městský soud tyto otázky zvažovaly ve vzájemných souvislostech. Pokud dospěly na základě předložených podkladů k závěru, že veřejný zájem na stavbě R52 je dostatečně intenzivní, aby převládl nad veřejným zájmem na ochraně přírody v míře, v jaké má být danou stavbou dotčen, pak logicky tak mohly učinit pouze v rámci zjištění, že tu takový veřejný zájem v první řadě existuje. Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí správních orgánů i městského soudu v daném ohledu plně přezkoumatelnými.

Jak již obdobně stěžovateli vysvětlil městský soud, nelze z úvah o veřejném zájmu vyloučit politickou vůli, která zde byla představována na vládní úrovni zejména příslušným usnesením vlády ze dne 9. 6. 2008, případně, a to dokonce na úrovni mezistátní, mezivládní dohodou č. 40/2009 Sb. m. s. Správně k této otázce městský soud upozornil na to, že rovněž vláda jakožto orgán moci výkonné reprezentuje veřejnost (vzešla, byť nepřímo, z demokratických voleb) a v jejím rozhodování se odrážejí zájmy veřejnosti. V reakci na argumentaci stěžovatele lze snad v tomto směru doplnit, že existence či intenzita veřejného zájmu je mnohdy otázkou právě navýsost politickou, kterou nelze od „politiky“ zcela oddělit, jak se toho stěžovatel v jistém smyslu domáhá. V daném ohledu je možné poznamenat, že i veřejný zájem na ochraně přírody je koneckonců ve své zákonné podobě výrazem politické vůle demokraticky zvoleného zákonodárce reprezentujícího veřejnost.

Na druhou stranu je ovšem zřejmé, že mezi výsledky politické činnosti a pojem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko. Tak ovšem nečinily ani správní orgány ani městský soud. Žalovaný i městský soud hodnotili význam mezivládní dohody a usnesení vlády společně s dalšími zmiňovanými dokumenty. Navíc rozhodně nelze souhlasit se stěžovatelem, pokud má za to, že dané usnesení vlády či mezivládní dohoda č. 40/2009 Sb. m. s. jsou výlučně „politickými“ dokumenty bez jakéhokoli právního významu. Je pravdou, že usnesení vlády není obecně závazným právním předpisem a v daném případě ani individuálním správním aktem, nicméně vzhledem k tomu, že jako správní orgán prvního stupně v této věci rozhodoval Krajský úřad Jihomoravského kraje, a to v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti tohoto územního samosprávného

celku, sluší se připomenout, že podle § 30 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) se při výkonu přenesené působnosti orgány kraje řídí mj. usneseními vlády, která nemohou, jak uvádí dané ustanovení, ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem, mohou však být nepochybně relevantním vodítkem při určení toho, zda je v dané věci dán příslušný veřejný zájem a jakou má intenzitu. Obdobná vázanost žalovaného jakožto ústředního orgánu státní správy usneseními vlády vyplývá z § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v relevantním znění.

Rovněž je pravdou, že mezivládní dohoda č. 40/2009 Sb. m. s. nepatří mezi tzv. prezidentské smlouvy, jak jsou nepřesně označovány mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, a které, pokud jsou řádně vyhlášeny, jsou součástí vnitrostátního právního řádu a mají v případě rozporu přednost před zákonem. Ovšem i mezivládní dohoda č. 40/2009 Sb. m. s. je plnohodnotnou mezinárodní smlouvou z hlediska mezinárodního práva, která zavazuje ČR navenek, tedy zejména, vzhledem k tomu, že jde o smlouvu dvoustrannou, ve vztahu k Rakouské republice, a jakkoli tedy není sama o sobě v řízeních před českými správními orgány či soudy přímo aplikovatelným pramenem práva, může nepochybně, a to i s ohledem na ústavní imperativ vyjádřený v čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něhož ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, opět sloužit správním orgánům i soudům jako vodítko, zda je v dané věci dán veřejný zájem na realizaci stavby a jaká je jeho intenzita. V tomto ohledu jistě není bez významu, že uvedená smlouva zavazuje obě strany propojit rychlostní silnici R52 na území České republiky a dálnici A5 na území Rakouské republiky na česko-rakouských státních hranicích právě mezi městy Mikulov a Drasenhofen, a nikoliv zajistit dálniční spojení mezi Brnem a Vídní jiným způsobem, např. za pomoci stávající dálnice D2 a dříve zvažované rychlostní komunikace R55 s přechodem státní hranice u Břeclavi, jak prosazoval stěžovatel. Jinými slovy, pokud se stěžovatel dovolával toho, aby správní orgány rovněž v předmětném řízení podrobně zhodnotily veškeré možné výhody a nevýhody jednotlivých alternativ kapacitního silničního spojení Brna a Vídně z hlediska dopravního, ekonomického i ekologického na území ČR, měl vzít úvahu rovněž obdobnou výhodnost či nevýhodnost těchto variant na území Rakouska, která nemusí být nutně shodná, včetně toho, zda, případně v jaké míře a na jaké politické či právní úrovni je rakouská strana ochotna vůbec uvažovat o jiné variantě, než je ta, která byla potvrzena zmiňovanou bilaterální dohodou.

Pokud jde o ÚP VÚC Břeclavska a stanoviska SEA a EIA, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že územní plán velkého územního celku měl, obdobně jako současné druhy územně plánovací dokumentace, jistě svou dimenzi politickou, neboť jeho zadání, stejně jako jeho konečné znění schvalovalo zastupitelstvo daného kraje (tj. politický reprezentativní orgán kraje vzešlý z demokratických krajských voleb), na straně druhé měl zcela zásadní dimenzi odbornou, neboť byl pořizován příslušnými orgány územního plánování v přenesené působnosti a při respektování odborných požadavků, které na jeho obsah kladl zákon. Zásadní právní význam všech druhů územně plánovací dokumentace nejen z hlediska řízení o umístění dané stavby, ale i všech souvisejících řízení, jistě není třeba na tomto místě dlouze rozebírat. Podklady výlučně odbornými, které byly zvažovány jak žalovaným, tak městským soudem, jsou pak stanoviska SEA a EIA. Nejvyšší správní soud pak v souvislosti s nimi nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že hodnocení

pokračování

záměru dané stavby dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se otázkami veřejného zájmu na realizaci této stavby vůbec nezabývá. V této souvislosti lze odkázat např. na § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dle něhož se posuzují „*vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti*“. Pokud by případně zjištěné negativní vlivy stavby rychlostní silnice R52 na tyto různé složky životního prostředí, včetně živé i neživé přírody, nebyly v rámci procesu EIA v konečném důsledku hodnoceny přinejmenším s vědomím veřejného zájmu na realizaci této stavby, jen stěží by mohlo být výsledkem tohoto procesu již zmiňované souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, k jedné z předložených variant trasy silnice R52.

Lze jistě souhlasit s názorem stěžovatele, že získání souhlasného stanovisko EIA samo o sobě nutně neznamená, že zájem na realizaci daného záměru výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Na druhou stranu, jak již bylo popsáno, žalovaný i městský soud na věc nahlíželi v souvislosti s dalšími zmíněnými podklady a právě jejich souhrnné hodnocení je vedlo k závěru o výrazné převaze zájmu na realizaci stavby rychlostní silnice R52 nad zájmem ochrany přírody v míře, v jaké má být realizací této stavby v uvedeném úseku dotčen.

V souvislosti s tím je třeba poukázat na to, že krajský úřad skutečně ve svém rozhodnutí u každého z dotčených zvláště chráněných druhů (rodů) živočichů popsal, jaké je jejich rozšíření, jak budou stavbou dotčeny jejich biotopy i tyto druhy (rody) samotné. I na základě toho dospěl k závěru, že deklarovaný veřejný záměr na výstavbě rychlostní komunikace v předmětném úseku výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Dané hodnocení převzal následně žalovaný a vypořádal se s ním i městský soud. Argumentace stěžovatele, dle níž údajně malý vliv záměru na dotčené biotopy nemůže zakládat výraznou převahu veřejného zájmu, neboť se jedná o další (odlišnou) podmínku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou musí žadatel o výjimku kumulativně splnit, je přitom vnitřně rozporná. Zároveň totiž stěžovatel uvádí, že by měl být vzájemný poměr mezi veřejným zájmem na realizaci záměru a zájmem ochrany přírody zjišťován tak, že by se v jednotlivých případech měla zkoumat mj. „vzácnost“ daných chráněných druhů na území ČR a v daném regionu, míra jejich dotčení apod. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že souhlasí s žalovaným (a koneckonců i se stěžovatelem) v tom ohledu, že skutečnost, zda je dána výrazná převaha „jiného“ veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, samozřejmě závisí rovněž na míře dotčení zvláště chráněných živočichů a rostlin danou stavbou a na tom, o jak ohrožené druhy se jedná. Na jednu stranu tak je udržení populace dotčeného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany další samostatnou podmínkou pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, na straně druhé však není důvod vyloučit z poměrování jednotlivých konkurujících si veřejných zájmů právě intenzitu dotčení veřejného zájmu na ochraně přírody, tj. konkrétně intenzitu dotčení příslušných zvláště chráněných druhů a jejich biotopů. Zdejší soud se s odkazem na již uvedené domnívá, že správní orgány v podstatě postupovaly právě tak, jak v kasační stížnosti stěžovatel požadoval, nemůže jim tedy tento postup zároveň vytýkat.

Pokud se pak týká jednotlivých podkladů, ze kterých správní orgány vycházely při poměřování konkurujících si veřejných zájmů a z nichž následně vyšel i městský soud, upozornil stěžovatel na to, že ÚP VÚC Břeclavska byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, www.nssoud.cz, stěžovatel rovněž zmínil, že ZÚR Jihomoravského kraje byly následně zrušeny výše uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526. K tomu městský soud srozumitelně a přezkoumatelným způsobem, s odkazem na příslušnou judikaturu, uvedl, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání správního rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a nemůže zrušit rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jen proto, že po právní moci tohoto rozhodnutí byly zrušeny ÚP VÚC Břeclavska, resp. ZÚR Jihomoravského kraje, které jsou podkladem pro budování silniční a dálniční sítě v dané lokalitě.

Stížní námitka zpochybňující rozhodnutí žalovaného i městského soudu s ohledem na zrušení ÚP VÚC Břeclavska tak není důvodná. V tomto smyslu lze jen nad rámec věci připomenout, co již uvedl městský soud, totiž že ÚP VÚC Břeclavska byl zrušen kvůli procesnímu pochybení a samotná existence zrušujícího rozsudku zdejšího soudu ještě neznámá, že při územním plánování byla zvolena „nevhodná“ trasa a že nemůže obstát jakýkoli dokument či správní akt, který s danou trasou R52 pracuje. Rovněž žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v souvislosti s R52 odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, který uvádí:

„[695] Výběr zvolené varianty podle soudu ob stojí také z toho důvodu, že pozitivní varianty „Základní ŘSD“ zřetelně vyplývají také z tabulky obsažené na straně 53 odůvodnění ZÚR, v níž je pojednáno o kritériích a podmínkách pro hodnocení variant záměru. Výhodnost zvolené varianty vyplývá mj. z hodnocení kritérií „Poloha koridoru ve vztahu k rozvojové ose N-OS3 Vídeňské“ a „Minimalizace nežádoucí fragmentace krajiny“. Co se týče polohy koridoru, ve zvolené variantě „Základní ŘSD“ je dopravní koridor veden ve stopě stávající silnice I/52 a vytváří páteřní komunikační osu rozvojové a již existující urbanizační osy. Umožňuje dále dosažení synergického efektu především pro posílení socioekonomických podmínek dotčeného území. Oproti tomu varianta „Alternativní západní“ zásadním způsobem oslabuje významný potenciál rozvojové osy; způsobuje také vysoké riziko fragmentace krajiny. Naopak zvolená varianta respektuje stávající stopu již existující dopravní cesty. Podle soudu je tedy odůvodnění výběru varianty v ZÚR nutné interpretovat v kontextu s textovou částí tabulky na straně 53 odůvodnění ZÚR, z níž vyplývají další výhody zvolené varianty.

[696] Soud doplňuje, že odůvodnění výběru zvolené varianty na straně 54 odůvodnění ZÚR je naprosto dostačující, neboť konkrétní důvody a východiska výběru varianty vyplývají z dalších částí odůvodnění ZÚR, zejména z tabulky na straně 53, která zajišťuje lepší přehlednost o pozitivních a negativních stránkách posuzovaných variant. Na ZÚR a rovněž na text jejich odůvodnění je nutno nahlížet odlišnou optikou než na běžné správní rozhodnutí (tj. individuální správní akt určený především účastníkovi řízení). Je nezbytné vycházet z předpokladu, že ZÚR představují strategický dokument územního plánování, který není koncipován primárně pro laiky. V tomto směru tedy soud uzavírá, že výběr zmíněné varianty je zcela vyhovujícím způsobem odůvodněn; námitka je proto nedůvodná.“

pokračování

Správní orgány tedy důvodně vycházely z (v té době) dané trasy rychlostní silnice R52 v předmětném úseku, přičemž úspěšná nemůže být ani argumentační linie, v jejímž rámci stěžovatel již ve správním řízení s odkazem na jím předložené podklady a studie žádal, aby správní orgány v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumaly jiné varianty silničního spojení mezi Českou republikou a Rakouskem. Stěžovatel se totiž ve správním řízení domáhal zhodnocení možnosti povolit výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, včetně posouzení různých socio-ekonomických a jiných hledisek, primárně v souvislosti s jím navrhovanými alternativními trasami příslušného dopravního spojení. Jak městský soud správně uvedl, 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. Městský soud rovněž odkázal na judikaturu zdejšího soudu, která danou otázku výslovně řeší. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, www.nssoud.cz, v tomto ohledu (byť ve vztahu k dálnici D8) uvádí: „Stanovení 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 vracet k procesu EIA (SEA).“ Tímto rozsudkem ostatně zdejší soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 Ca 162/2008 – 173, který do značné míry vycházel z rozsudku téhož soudu ze dne 12. 1. 2009, č. j. 7 Ca 99/2006 – 65, jehož se stěžovatel dovolával v žalobě.

Na posuzovanou věc lze přiměřeně vztáhnout rovněž závěry (byť vyslovené ve vztahu k § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny) v městském soudem rovněž citovaném rozsudku 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 poměřování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla –

v souhrnu nejrůznějších 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)“.

Argumentace stěžovatele se ovšem, jak již bylo řečeno, v souvislosti s otázkou poměřovaných veřejných zájmů soustředila především na jiné varianty dopravního spojení České republiky a Rakouska (Brna a Vídně), přičemž stěžovatel preferoval obchvat Břeclavi jakožto součásti rychlostní silnice R55. Za takové situace lze plně akceptovat závěr městského soudu, dle něhož není nutné, aby správní orgán jednotlivě reagoval na každý z předložených podkladů, pokud dá najevo, že v tomto druhu řízení není možné zvažovat dopravní řešení v jiných trasách a hodnotit jejich výhodnost z různých hledisek, a tento svůj postoj zdůvodní. Jak také městský soud doplnil, zaujme-li správní orgán takový postoj, není potom třeba, aby se zmínil o každém jednotlivém podkladu a ve vztahu ke každému podkladu uváděl, že nemůže nic změnit na jeho celkovém postoji. Tyto závěry tedy zdejší soud přijímá s tím, že, jak bylo zmíněno, v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny již nebyl dán prostor pro zvažování jiných variant uvedeného dopravního spojení. Na tom nic nemění ani podmínka uvedená v § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv takové, které již bylo v předcházejících zmiňovaných procesech jakožto možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno.

Zdejší soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž splněním by jim vznikly náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. prosince 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu