



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, z. s., IČO 67010041
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Štěpánská 640/45, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2021/560/1535,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2021/560/1535, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 21. 5. 2021, č. j. JMK 50944/2021, **se ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč, a to k rukám JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky se sídlem Vodičkova 704/36, 110 00 Praha, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 21. 5. 2021, č. j. JMK 50944/2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žadateli Brněnské komunikace, a. s. povolil škodlivě zasahovat do celkem 13 zvláště chráněných druhů živočichů pro účely realizace stavby „Východní obchvat Žebětína I. Etapa“ 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 „ZOPK“; pro výjimku dle § 56 tohoto zákona a řízení o ní bude dále používáno označení „výjimka“ a „řízení o výjimce“). Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2021/560/1535 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl, přičemž prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Předmětem sporu je otázka, zda se žalovaný řádně vypořádal s návrhy žalobce na změnu podmínek č. 7, č. 13.2 a č. 15 a přidání nové podmínky týkající se výsadby vegetace podél silnice. Žalobce současně zpochybňuje také naplnění podmínek pro udělení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Namítá, že žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkami vznesenými v odvolání, uvedl pouze stručnou a obecnou argumentaci o rozsahu 3 stran. Žalobce v odvolání navrhl změnit podmínky č. 7, č. 13.2 a č. 15, žalovaný však konstatoval, že změny jsou sice vhodné, avšak nejsou nutné a podmínky jsou dostatečně konkrétní. Tímto žalovaný zpochybnil svoji úlohu nadřízeného správního orgánu při kontrole zákonnosti vydaného správního rozhodnutí. Žalovanému navíc nic nebránilo, aby podmínky sám změnil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je stručné a obecné, žalobce má právo na uvedení konkrétních důvodů. Žalovaný nedostatečně přezkoumal podmínku č. 15, která představuje aplikaci § 56 odst. 7 ve vztahu k § 5b odst. 3 a odst. 5 ZOPK. Podmínka č. 15 (ani č. 14) neobsahuje věcný a časový kontrolní plán, žalovaný tento nedostatek neodstranil z moci úřední, i když mu z judikatury správních soudů muselo být zřejmé, že podmínky jsou nedostatečné. Žalovaný se řádně nevypořádal s námitkou žalobce o uložení podmínky výsadby vhodných dřevin na tělese silnice. Veřejný zájem byl založen toliko na souladu plánované výstavby s územním plánem a dále na ničím nepodložených tvrzeních ohledně dopravní situace, nadlimitní intenzity hluku a nadlimitní koncentrace emisí. V napadeném rozhodnutí zcela chybí poměrování protichůdných veřejných zájmů, žalovaný neidentifikoval periferii a jádro veřejných zájmů, jak předpokládá judikatura. Nedošlo k přesvědčivému doložení neexistence jiného uspokojivého řešení.
4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dodává, že podmínky kontroly nebylo možné stanovit konkrétněji, jelikož dosud nebyl vybrán zhotovitel, neexistuje harmonogram výstavby. V dané fázi přípravy záměru je vymezení kontrol dostatečné. Argumentace, že žalovaný neakceptováním návrhu na doplnění nové podmínky popřel smysl účasti spolků dle § 70 ZOPK, je pouhá nepodložená konstrukce ze strany žalobce. Dle hodnocení autorizované osoby dojde realizací záměru k nepatrnému zmenšení biotopu tuhýka obecného, stanovení nové podmínky je proto nedůvodné. Existence veřejného zájmu je založena i na jiných okolnostech než na souladu záměru s územním plánem Brna. Usnesení municipálního i regionálního zastupitelstva ohledně územně plánovací dokumentace jako manifestace veřejné vůle řádně zvolených zástupců samospráv obce i kraje je nepochybně vyjádření veřejného zájmu. Při realizaci

navržených opatření k vyloučení nebo zmírnění negativního vlivu zásahu na chráněné zájmy je vliv zásahu hodnocen jako mírný. Předmětná lokalita není z hlediska ochrany přírody a krajiny významná, jedná se o obdělávaná pole.

5. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou. Připomíná, že v řízení o povolení škodlivého zásahu záměrem „Rychlostní silnice R52, stavba 5204 Pohořelice – Ivaň, 1. etapa v km 16,1-19,2“ správní orgány obdobnému návrhu na změnu podmínky vyhověly, nyní se však žalovaný k návrhu změn ani nevyjádřil. Tímto postupem tak porušil § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť tím vytváří nedůvodné rozdíly při rozhodování obdobných případů. Tvrzení, že žalovaný nemohl sestavit věcný a časový harmonogram kontrol z toho důvodu, že není znám zhotovitel nebo harmonogram výstavby je absurdní. Obecný harmonogram kontrol má být sestaven již v řízení o výjimce, jednotlivé kontroly lze navázat na provádění jednotlivých škodlivých zásahů, či provádění kompenzačních opatření. Na konci řízení o výjimce musí být jasné, jakým způsobem budou prováděny kontroly, aby veřejnost věděla, jak může kontrolovat výsledky těchto kontrol. Žalobce dále rozvádí svoji argumentaci týkající se absence veřejného zájmu, zejména odkazuje na řadu rozhodnutí správních orgánů, ve kterých orgány přistupovaly k prokázání existence veřejného zájmu na výstavbě záměru diametrálně rozdílným způsobem.
6. Žalovaný ve svém následném vyjádření zdůrazňuje neporovnatelnost záměru s jinými záměry, na které poukazuje žalobce, a shrnuje své základní argumenty uvedené ve svém prvním vyjádření.

III. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), a řízení předcházející jeho vydání. Soud 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.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování. Soud neprováděl dokazování správními rozhodnutími vydanými v jiných řízeních, ani odvoláním žalobce v jiném řízení, neboť tyto důkazy nebyly pro věc podstatné. Shledal-li soud nedostatky v napadeném rozhodnutí i jemu předcházejícím řízením, bylo by zcela nadbytečné posuzovat, zda tyto nedostatky zároveň představují nedůvodné rozdíly při rozhodování obdobných případů.

III.A) Nevypořádání návrhů žalobce na změnu podmínek č. 7, 13.2 a 15 a přidání podmínky č.

17

8. Žalobce v rámci doplnění odvolání navrhoval změnit některé z podmínek prvostupňového rozhodnutí a přidat podmínku č. 17. Dle názoru žalobce se žalovaný s navrženými změnami podmínek v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal, návrhy pouze obecně odmítl, aniž by se věnoval jejich obsahu.
9. Ze správního rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč považuje skutečnosti jím predestírané za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, veškerá zde citovaná judikatura je dostupná na www.nssoud.cz). Povinnost dostatečně se

vypořádat se s námitkami účastníka řízení platí tím spíše pro odvolací orgán, neboť samotným smyslem odvolacího řízení je přezkum napadeného rozhodnutí v rozsahu vznesených námitek (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2014, č. j. 47 A 32/2012-38). Tyto požadavky pak zcela jistě platí také v případě účasti ekologických spolků na řízeních o povolení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Úkolem ekologických spolků je hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, přičemž právě tento zájem zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se jimi správní orgány musí věcně zabývat. Od těchto účastníků řízení se proto očekává, že svými námitkami budou hájit právě zájem na ochraně životního prostředí. Nemá-li však být účastenství těchto spolků ve správních řízeních pouze formální záležitostí, je třeba, aby správní orgány reagovaly na jejich relevantní námitky takovými pro věc významnými argumenty, které adekvátním způsobem vysvětlují, proč jsou uplatněné námitky nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 3 As 304/2019-79). Pokud správní orgán výše uvedeným požadavkům na odůvodnění rozhodnutí nevyhoví, zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, protože není zřejmé, proč rozhodl tak, jak rozhodl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 337/2018-28).

10. Konkrétně žalobce v odvolání navrhoval změnit podmínku č. 7 tak, že k výsadbě vhodné travobylinné směsi dojde nejpozději do 1 roku od zprovoznění silnice, přičemž funkčnost této výsadby bude součástí zpráv o monitoringu zasílaných do vydání kolaudačního souhlasu. V podmínce č. 13.2 žalobce navrhoval změnit sousloví „Po dokončení stavby“ na sousloví „Po zprovoznění stavby“, aby bylo kontrolovatelně dáno, kdy přesně má monitoring začít. V případě podmínky č. 15 pak žalobce navrhoval, aby podmínka nově obsahovala časový a věcný rozpis kontrol, které budou probíhat od zahájení terénních prací do vydání kolaudačního souhlasu, a to minimálně dvakrát ročně. Poslední jmenovanou změnu žalobce odůvodňoval požadavkem uvedeným v § 56 odst. 7 ZOPK na dodržení podmínek dle § 5b odst. 3 ZOPK v případě udělení výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK.
11. Na argumentaci žalobce žalovaný reagoval tak, že připustil, že některé změny by bylo možno akceptovat, jelikož jsou možné, avšak nejsou nezbytné. I bez akceptování návrhů žalobce jsou dle žalovaného podmínky prvostupňového rozhodnutí dostatečně konkrétní, srozumitelné a věcně správné, jejich další zpřesnění tak dle něj nebylo nutné. Tím spíš pak dle názoru žalovaného nebylo nutné prvostupňové rozhodnutí rušit.
12. Krajský soud vypořádání námitek provedené žalovaným přezkoumal a dospěl k závěru, že se žalovaný s námitkami žalobce fakticky nevypořádal. Žalobcem navržené změny jsou v odvolání stručně odůvodněny, žalobce jasně vysvětlil, proč podmínky považuje za nedostatečné a navrhuje jejich změnu, která se jeví jako racionální a uskutečnitelná (to nerozporuje ani sám žalovaný). V napadeném rozhodnutí se však žalovaný věcnou argumentací žalobce nijak nezabýval, připustil, že změny jsou možné, avšak nikoliv nezbytné. Tento svůj závěr žalovaný nijak neodůvodnil, neuvedl například, proč věcné důvody pro změnu podmínek předestřené žalobcem považuje za nedůvodné. Žalovaný neuvedl ani vlastní dostatečně odůvodněný a ucelený argumentační systém, kterým by implicitně vypořádal argumentaci žalobce, jak připouští judikatura (např. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, dostupný na www.nalus.cz). Soudu je znám také žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130, dle kterého postačí, pokud se správní orgán vypořádá alespoň se základními námitkami účastníka řízení. Odůvodnění napadeného rozhodnutí však nenaplnňuje ani tento základní požadavek, jelikož se žalovaný nevypořádal ani se zcela stěžejními námitkami

žalobce. Napadené rozhodnutí je v části věnující se návrhu na změnu podmínek zcela obecné, a to do té míry, že uvedené odůvodnění lze s menšími změnami využít v podstatě proti jakémukoliv návrhu na změnu podmínek rozhodnutí o výjimce. Bylo povinností žalovaného, aby konkrétně a věcně vypořádal žalobcem přdestřené důvody pro změnu podmínek prvostupňového rozhodnutí. Tvrzení žalovaného, že navržené změny nejsou nezbytné, by mohlo být důvodem pro zamítnutí odvolání, ovšem pouze v případě, že by bylo z napadeného rozhodnutí, nebo alespoň z prvostupňového rozhodnutí či jeho podkladů zřejmé, proč jednotlivé požadavky nejsou nezbytné, tj. proč již nemohou nijak přispět k příznivějšímu výsledku z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů živočichů.

13. Obdobnou vadou trpí napadené rozhodnutí také v části věnované vypořádání návrhu na přidání podmínky č. 17. Žalobce v odvolání navrhoval, aby žalovaný podmínky obsažené v prvostupňovém rozhodnutí doplnil o podmínku o výsadbě a péči vhodných dřevin (zejména keřů) na tělese silnice v rámci vegetačních úprav jako kompenzační opatření za škodlivý zásah do biotopů ptáka ťuhýka obecného. V části napadeného rozhodnutí věnované návrhu na přidání nové podmínky žalovaný pouze dodal, že u každého záměru lze uvažovat o dalších podmínkách, nicméně prvostupňové rozhodnutí již obsahuje 16 podmínek, což dostatečně reflektuje dotčení zájmů ochrany přírody a není nutné stanovení dalších podmínek.
14. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je také v této části nedostatečné. Pokud žalobce upozorní na logický rozpor v prvostupňovém rozhodnutí, který má spočívat v tom, že správní orgán na jednu stranu konstatoval, že dojde ke škodlivému zásahu do biotopu ťuhýka obecného, avšak současně nenavrhl odpovídající kompenzační opatření, musí se žalovaný tímto rozparem náležitě zabývat. Z pohledu soudu je vypořádání námítky ze strany žalovaného nedostatečné, jelikož opět uvedl toliko zcela obecné odůvodnění, když odkázal na počet již uložených podmínek. Z pouhého počtu uložených podmínek nelze bez dalšího dovozovat, že navržená opatření na ochranu přírody zásah do biotopu eliminují natolik, že jej již nelze dále zmírnit. Odůvodnění prezentované žalovaným je obecné do té míry, že jím lze reagovat v podstatě na jakýkoliv návrh nové podmínky, ať už by tato podmínka mohla být sebedůvodnější. Pokud se žalovaný skutečně domníval, že již navržená opatření jsou dostatečná, měl věcným způsobem vysvětlit, která z opatření dle jeho názoru dostatečně kompenzují zásah do biotopu ťuhýka obecného a jakým způsobem. Žalovaný tak však neučinil, a ani jiným způsobem žalobcovu argumentaci nevypořádal.
15. Krajský soud tak dospěl k závěru, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s odvolacími námítkami, konkrétně s návrhy žalobce na změny a rozšíření podmínek prvostupňového rozhodnutí, a napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato vada je sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, nicméně nebrání soudu ve věcném přezkumu dalších žalobních námitek, neboť se týká výlučně podmínek stanovených v rozhodnutí o výjimce, nikoliv dalších náležitostí rozhodnutí o výjimce či naplnění zákonných podmínek pro povolení výjimky.

III.B) Splnění zákonných podmínek pro udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů

16. Žalobce namítá, že prvostupňové rozhodnutí nesplňuje podmínky dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK, resp. toto splnění přesvědčivě nedokládá. Žalovaný pak dle žalobce pochybil tím, že se s argumentací žalobce nevypořádal, a naopak aproboval nedostatečné odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

17. Orgán ochrany přírody uděluje výjimku ze zákazů u zvláště chráněných živočichů, pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny (§ 56 odst. 1 věta první ZOPK). U zvláště chráněných živočichů, kteří jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany (§ 56 odst. 1 věta druhá ZOPK). Odstavec 2 daného ustanovení pak obsahuje výčet různých veřejných zájmů, přičemž pouze tyto důvody mohou legitimizovat zásah do druhů chráněných dle práva Evropských společenství. V případě ochrany těchto živočichů se tak mísí podmínka existence veřejného zájmu s podmínkou zásahu z důvodů uvedených v odstavci 2. Dikce § 56 tak stanovuje celkem čtyři podmínky, na jejichž základě lze výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů udělit. Je třeba posoudit 1) existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, 2) převahu takto určeného jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochranu přírody, 3) neexistenci jiného uspokojivého řešení, a konečně, že 4) provozované činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251).
18. Při posuzování splnění zákonných podmínek dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK soud shledal, že závěr žalovaného o jejich naplnění je nepřezkoumatelný.
19. Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí dovozoval veřejný zájem na realizaci záměru zejména z toho, že bude odvedena doprava, která nyní prochází středem městské části Žebětín. Tento stav je dle krajského úřadu nevyhovující a případný obchvat bude mít pozitivní vliv na bezpečnost silničního provozu, dojde také ke značnému snížení hlukového zatížení, snížení exhalací a stresu obyvatel. Veřejný zájem je dále dle krajského úřadu deklarován souladem záměru s územním plánem města Brna, možností připojení budoucí rozvojové plochy a napojením obchvatu na stávající komunikace.
20. Proti takto vymezenému veřejnému zájmu brojil žalobce v odvolání, namítal, že soulad záměru s územním plánem nevytváří veřejný zájem na jeho výstavbě a že ve správním spise chybí podklady o negativních vlivech dopravy na městskou část Žebětín a o jejich možném zlepšení v důsledku realizace záměru. Na tyto námitky reagoval žalovaný konstatováním, že záměr je součástí územního plánu Statutárního města Brna a Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje jako veřejně prospěšná stavba. Dle žalovaného je tato skutečnost zcela dostačující pro závěr o existenci veřejného zájmu na realizaci záměru, nepovažuje proto požadavky žalobce na provedení dalších studií (dopravní, hlukové, či rozptylové) za účelné. Podle názoru soudu je však napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné, a to hned ze dvou důvodů.
21. Předně je třeba konstatovat, že žalovaný se nedostatečně vypořádal s námitkami žalobce uplatněnými v odvolání. Žalobce odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu, dle kterých nelze soulad záměru s územně-plánovací dokumentací považovat za důvod prokazující existenci veřejného zájmu. Odkazy žalobce doplnil také konkrétní argumentací. Na námitky reagoval žalovaný holým konstatováním opaku, a jelikož se navíc domníval, že existenci veřejného zájmu již odůvodnil dostatečně, odmítl také bez dalšího požadavky žalobce na doložení studií. Soud má přitom za to, že konkrétní argumentace žalobce podložená odkazy na judikaturu byla zcela opodstatněná (viz dále). I kdyby krajský soud odhlédl od nedostatečného vypořádání námitek žalobce, nemůže dospět k závěru, že správní orgány prokázaly, že realizace záměru je ve veřejném zájmu.

22. Předně podle soudu veřejný zájem nijak neplyne ze samotné možnosti připojení rozvojové plochy k obchvatu, ani napojení obchvatu na stávající komunikace. Tyto zjevně vedlejší skutečnosti jsou důsledkem takřka každé komunikace a bez bližší argumentace např. o nutnosti tohoto připojení/napojení o existenci veřejného zájmu nesvědčí. Ostatně ani pro správní orgány se zjevně nejednalo o podstatné aspekty, neboť krajský úřad je uvádí toliko okrajově a žalovaný se jimi nezabývá vůbec. Z odůvodnění obou rozhodnutí naopak vyplývá, že stěžejními důvody pro existenci veřejného zájmu jsou vliv záměru na veřejné zdraví a dopravní situaci v Žebětíně a soulad záměru s územně-plánovací dokumentací.
23. Dle názoru soudu však správní spis neobsahuje dostatečné podklady týkající se stávajícího vlivu dopravy na veřejné zdraví, ani vlivu záměru na dopravní situaci a veřejné zdraví. Správní spis neobsahuje žádnou studii ani jiný odborný podklad, který by svědčil o špatné dopravní situaci v této městské části a který by alespoň rámcově modeloval, jak by se ona údajně špatná situace po realizaci záměru měla změnit. To stejné lze konstatovat také v případě emisí. O hluku se sice zmiňuje biologické hodnocení, nicméně na jeho straně 7 a 8 je uvedeno pouze to, že v červenci 2019 byla firmou Amec Foster Wheeler, s. r. o. zpracována hluková studie. Tato studie není součástí správního spisu. Z biologického hodnocení tak pouze vyplývá, že na ulicích Hostislavova a Kohoutovická bude i po realizaci záměru docházet k překračování limitů hygienického hluku, ačkoliv realizace záměru má údajně stávající stav zlepšit. Podle názoru soudu je sice toto poměrně strohé vyjádření určitou indicií o existenci veřejného zájmu, avšak s ohledem na nedostatečnou konkretizaci těchto tvrzení a absenci jakéhokoliv jasného podkladu nelze rozhodně hovořit o prokázání veřejného zájmu. Jedná se přitom o nedostatek zcela zásadní, neboť v rámci druhé zákonné podmínky pro udělení výjimky má být zkoumáno, zda jiný veřejný zájem převáží nad zájmem na ochraně přírody. Je tedy v prvé řadě nutné veřejný zájem dostatečně konkretizovat. Není možné veřejný zájem pouze konstatovat, ale je nutno podložit jej také jasnými podklady, na základě nichž bude možné posoudit význam daného veřejného zájmu, tj. například doložit alespoň rámcově míru snížení emisí a hluku v zástavbě v důsledku realizace záměru. Nelze poměřovat zájem na ochraně přírody s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví, když není vůbec zřejmé, jaký konkrétní vliv bude záměr mít na veřejné zdraví. Z biologického posouzení vyplývá pouze to, že by na ulicích Hostislavova a Kohoutovická mělo dojít ke snížení hluku (byť stále nebudou dodržovány hygienické limity), snížení hluku však není žádným způsobem kvantifikováno. Správní spis tak neobsahuje dostatečné podklady pro to, aby bylo možné jasně konstatovat, že realizace záměru je ve veřejném zájmu.
24. Druhou ze skutečností, která měla podle správních orgánů dokládat veřejný zájem na realizaci záměru (soulad záměru s územně-plánovací dokumentací), nelze dle názoru krajského soudu odůvodnit existenci veřejného zájmu. Veřejný zájem se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr, jeho dopady na lokální podmínky území a potřeby obyvatelstva. Územně plánovací dokumentace může předpokládat umístění určitých typů staveb v uvažovaném území, avšak před zahájením územního řízení není známo, zda konkrétní realizaci dojde k dotčení chráněných zájmů a případně v jaké míře. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací je nutný, neboť pokud záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, stavební úřad v územním řízení žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Z územně plánovací dokumentace však dopředu nelze dovozovat veřejný zájem ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK, neboť neobsahuje povědomí o vlivech konkrétních projektů na zákonem chráněné zájmy. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, neboť pokud by k vyvození veřejného

zájmu stačil soulad záměru s plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoliv posuzování veřejného zájmu zcela zbytečný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018-112, nebo ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161).

25. Veřejný zájem na realizaci předmětného záměru tudíž nemůže založit jeho soulad s územním plánem statutárního města Brna a Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Skutečnost, že záměr je v územním plánu zařazen mezi veřejně prospěšné stavby, sice může být významnou indicií, ovšem ta sama o sobě nemůže obstát. Z územního plánu či konkrétních podkladů (na které by žalovaný musel také poukázat) by muselo vyplývat, z jakého důvodu byl záměr do této kategorie zařazen, tj. co přesně je oním veřejným prospěchem. Žalovaný však na nic takového nepoukázal. Jeho názor, že veřejný zájem na realizaci záměru je možné dovozovat pouze z územně plánovací dokumentace, je tak nesprávný.
26. Krajský soud proto uzavírá, že existenci veřejného zájmu žádný z podkladů obsažených ve správním spise přímo nedokládá a správní orgány jej ani dostatečně neodůvodňují. Napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí jsou tudíž také ohledně tohoto závěru nepřezkoumatelná.
27. S ohledem na nepřezkoumatelnost závěru týkajícího se existence veřejného zájmu nemohl soud přezkoumat ani naplnění druhé ze zákonných podmínek pro udělení výjimky. Při nedostatečné konkretizaci veřejného zájmu není možné posoudit, zda tento veřejný zájem převáží nad zájmem na ochraně přírodu.
28. Krajský soud hodnotí jako nedostatečné také odůvodnění splnění třetí zákonné podmínky, a to neexistence jiného uspokojivého řešení. Je sice pravdou, že v řízení dle § 56 ZOPK již zpravidla není prostor pro zkoumání jiných variant záměru, 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38). Toto pravidlo však neplatí zcela obecně. V rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, Nejvyšší správní soud dovodil, že jestliže není zřejmé, proč byla určitá varianta záměru vyloučena z posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Krajský soud je toho názoru, že tato výjimka z pravidla platí také v případě, že vůbec nedošlo k posouzení vlivu záměru na životní prostředí, a nemohlo tudíž dojít k faktickému vyloučení existence jiného uspokojivého řešení v jiném řízení. V takovém případě je nutno toto posouzení provést v řízení o výjimce, neboť se jedná o zákonnou podmínku pro vydání výjimky.
29. Předmětný záměr obchvatu Žebětína nebyl posuzován ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Bylo tak na krajském úřadu, aby neexistenci jiného uspokojivého řešení posoudil. Soud připomíná, že za možnou variantu se dá vždy pokládat tzv. nulová varianta, tedy nerealizování záměru. Krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že neexistence jiného uspokojivého řešení byla vyřešena především navržením konkrétních opatření

k minimalizaci dotčení zvláště chráněných druhů během přípravných prací, v průběhu realizace záměru a během jeho provozu. Uvedené však dle názoru soudu nelze považovat za dostatečné vypořádání se s nulovou variantou. Tento nedostatek neodstranil ani žalovaný, který se s nulovou variantou a popřípadě také s návrhy žalobce na případné úpravy stávající cesty uplatněné v odvolání vypořádal prostým odkazem na územně-plánovací dokumentaci.

30. Nulovou variantu by bylo možné považovat za vyloučenou například v případě, že by z podkladů vyplýval onen veřejný zájem na realizaci záměru (tj. zejména bylo-li by skutečně prokázáno, že záměr přinese znatelné benefity pro zdraví obyvatel). Jelikož však takové podklady ve správním spise obsaženy nejsou, jsou v důsledku tohoto jediného pochybení nepřezkoumatelné závěry týkající všech tří výše uvedených zákonných podmínek pro vydání výjimky.

III.C Vymezení způsobu kontrol

31. Žalobce dále namítá, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody a krajiny provádět.
32. Jak již uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203, na základě odkazu v § 56 odst. 7 ZOPK se na obsah rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů uplatní obdobně § 5b odst. 3 ZOPK. Tento odstavec stanovuje formální požadavky na rozhodnutí o výjimce. Mimo jiné obsahuje také písm. d), dle kterého musí rozhodnutí o výjimce obsahovat způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět. S ohledem na to, že se § 5b odst. 3 ZOPK má aplikovat v případě rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů „obdobně“ (tj. v plném rozsahu – viz čl. 41 Legislativních pravidel vlády; usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 ve znění pozdějších změn), je třeba jej aplikovat v případě každého zvláště chráněného druhu.
33. Soud neshledal důvod pro to, aby se od svých dříve vyslovených závěrů v nyní projednávané věci odchýlil. Setrvává proto na závěru, že rozhodnutí o výjimce má obsahovat způsob kontrol, což prvostupňové rozhodnutí nesplňuje. Podmínku č. 15 je nutné chápat pouze jako povinnost poskytnout orgánu ochrany přírody součinnost s prováděním kontrol, nelze ji chápat jako stanovení způsobu kontrol dle § 5b odst. 3 písm. d) ZOPK. Jedná se přitom o vadu výroku prvostupňového rozhodnutí, ke které by měl žalovaný přihlížet z úřední povinnosti. Jelikož žalovaný tento nedostatek prvostupňového rozhodnutí nenapravil, zatížil napadené rozhodnutí v této části nezákonností.
34. Soud se neztotožnil s argumentací žalovaného, že stanovení způsobu kontrol není možné, není-li zřejmý zhotovitel záměru, ani přesný harmonogram prováděných prací. Jak totiž uváděl žalobce, účelem stanovení způsobu kontrol není přesně na den stanovit konkrétní kontrolní činnost, ale transparentně vymezit kdy (např. po provedení jakých prací, po provedení jakého zásahu nebo po zkušebním zprovoznění) mají proběhnout kontroly ze strany orgánu ochrany přírody a alespoň rámcově jaké, aby mohly ostatní správní orgány, veřejnost či účastníci řízení žádat výsledky těchto kontrol za účelem realizace svých oprávnění.

IV. Shrnutí a náklady řízení

35. Soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož se zrušující důvody vztahují i k prvostupňovému rozhodnutí (v části vztahující se ke splnění

podmínek dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK a vymezení způsobu kontrol), přistoupil soud také k jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgány by měly předně opatřit podklady, z nichž plyne splnění zákonných podmínek dle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Existenci veřejného zájmu přitom nemohou dovozovat pouze ze skutečnosti, že záměr je obsažen v územním plánu. Pokud opětovně shledají splnění těchto zákonných podmínek, musí se řádným způsobem vypořádat s návrhy žalobce na změnu, či rozšíření původních podmínek rozhodnutí o výjimce a doplnit vymezení způsobu kontrol ve smyslu § 5b odst. 3 ZOPK.

36. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupkyně žalobce. Odměna zástupkyně činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, sepsí žaloby a sepsí repliky) 3 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož zástupkyně není plátkyní daně z přidané hodnoty odměna se nezvyšuje o částku odpovídající této dani. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 13 200 Kč.

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 5. prosince 2023

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu