



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Pospíšila, soudkyně Zuzany Bystřické a soudce Mariana Kokeše v právní věci

žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, IČO 67010041
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, 110 00 Praha

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

za účasti osob

zúčastněných na řízení: 1. **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, IČO 65993390
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha
2. **obec Kostice**, IČO 00283274
sídlem nám. Osvobození 445/14, 691 52 Kostice
3. **město Břeclav**, IČO 00283061
sídlem náměstí T. G. Masaryka 42/3, 690 02 Břeclav

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2024, č. j. MZP/2023/240/397, sp. zn. ZN/MZP/2023/240/268

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2024, č. j. MZP/2023/240/397, sp. zn. ZN/MZP/2023/240/268, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám jeho advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci je předmětem sporu poměrně izolovaná otázka výkladu § 56 odst. 6 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2024 [viz čl. XIII. bod 1. zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona; do 31. 12. 2023 se ve věci jednalo o § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny], podle nichž musí rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů obsahovat mimo jiné též *způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody stanovující odchylný postup provádět*.
2. Pokud jde o skutkové okolnosti, osoba zúčastněná na řízení 1. („ŘSD“) požádala v souvislosti se stavebním záměrem „*Silnice I/55 Břeclav, obchvat*“ sestávajícím z přeložek silnice I/55 v délce 8,752 km a silnice I/40 v délce 2,454 km o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ke škodlivým zásahům do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů. Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 7. 8. 2023, č. j. JMK 99190/2023, sp. zn. S-JMK 70741/2023 OŽP/Ško, žadateli výjimku týkající se 93 zvláště chráněných druhů rostlin, bezobratlých a obratlovců a jejich biotopů za předpokladu splnění 17 jím stanovených podmínek. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce odvoláním, v němž mimo jiné poukázal též na absenci věcných a časových podmínek kontroly plnění výjimky krajským úřadem.
3. Na základě podaného odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2024 (označeným v záhlaví rozsudku) změnil napadené rozhodnutí krajského úřadu tak, že za podmínku č. 17 nově vložil podmínku č. 18 ve znění: „*18. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, provede kontrolu plnění podmínek povolené výjimky v místě stavby záměru za přítomnosti biologického dozoru jedenkrát ročně po dobu realizace záměru, a to vždy do konce dubna (v návaznosti na podmínku č. 16).*“ Ve zbývajících částech pak žalovaný rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. V odůvodnění žalovaný ve vztahu k námitce ohledně vymezení způsobu kontroly plnění podmínek výjimky konstatoval, že námitku akceptoval „[s] přihlédnutím k dosavadní judikatuře a s ohledem na princip předběžné opatrnosti“ a přistoupil ke změně napadeného rozhodnutí formou doplnění podmínky č. 18. Dodal, že ovšem stále zastává názor, že se jedná o formalismus, který je soudy v současné době akceptován. Je nelogické, aby správní orgán v rozhodnutí, jímž povoluje žadateli výjimku pro realizaci záměru, stanovoval sám sobě úkoly. Formalismus tohoto přístupu, který odporuje základním racionálním principům řízení, dokládá prostá úvaha o realizaci takto stanovené podmínky v praxi. V této souvislosti si žalovaný kladl otázky ohledně situace, kdy krajský úřad „*vzhledem k ostatnímu služebnímu zaneprázdnění*“ stanovenou kontrolu neprovede. Dle názoru žalovaného je evidentní, že formální přístup „*nepřispívá ani v nejmenším k lepšímu hájení zájmů ochrany přírody, ani k lepšímu dodržování práva odvolatele na dobré životní prostředí, přispívá pouze ke komplikování práce správních orgánů, potažmo i správních soudů*“. Žalovaný dále poukázal na skutečnost, že § 5b implementuje do zákona o ochraně přírody a krajiny článek 9 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/147/ES (dříve

79/409/EHS) o ochraně volně žijících ptáků. Požadavky této směrnice jsou ovšem pro daný případ nepřiléhavé, což je umocněno tím, že působnost § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny byla rozšířena na všechny zvláště chráněné druhy. Posléze žalovaný zopakoval, že „[f]ormalistický přístup k výkladu plnění požadavků § 5b odst. 3 ZOPK nijak nepřispívá k ochraně přírody, naopak jen komplikuje administrativní postupy“. Dále poukázal na významný časový odstup mezi přípravnou fází záměru, v níž se projednávají výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a fází realizační, kdy jde zpravidla o odstup v řádu let. Žalovaný uzavřel, že námitku „považuje za nedůvodnou“.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Žalobce ve včas podané žalobě proti rozhodnutí žalovaného v první řadě uvedl, že je pobočným spolkem, který se účastnil předmětného správního řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále upozornil, že záměr obchvatu Břeclavi neprošel úplným procesem EIA a nedisponuje závazným stanoviskem EIA. Namítl, že napadené rozhodnutí postrádá řádné vypořádání uplatněných námitek.
5. V bodě č. 1 odvolání žalobce namítl, že krajským úřadem uložené podmínky nezajišťují splnění § 56 odst. 7 (nyní 6) zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k § 5b odst. 3 písm. d) téhož zákona o stanovení věcného a časového způsobu kontrol plnění uložených podmínek povolené výjimky přímo ze strany krajského úřadu, tedy nikoliv zprostředkovaně, biologickým dozorem, kterého si najímá žadatel. Krajský úřad uložil podmínky, které představují jen úkoly pro najatý biologický dozor, jež si pak krajský úřad pouze zkontroluje. Rozhodnutí krajského úřadu tedy obsahuje 17 podmínek, avšak výrok ani odůvodnění neodpovídají účelu provádění kontroly přímo krajským úřadem, jak to požaduje zákon o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti žalobce v odvolání poukázal na jiné rozhodnutí žalovaného (ze dne 1. 9. 2020, č. j. MZP/2020/520/866, dálnice D3), rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2022, č. j. 51 A 108/2020-53 (Jílové u Prahy), či rozhodnutí Krajského úřadu v Hradci Králové (ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUHKK-45269/ZP/2021-18, dálnice D11).
6. Žalovaný následně na popud žalobce odvolání doplnil do rozhodnutí podmínku č. 18, učinil tak však nedostatečně; současně přitom rozporoval účel a výklad § 56 odst. 7 (6) a § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce spatřuje problém ve stanoveném počtu kontrol, neboť jednu kontrolu za rok nelze považovat za přiměřenou kontrolní činnost, a dále v časovém vymezení kontrol, kdy kontrolu by bylo vhodnější provádět různorodě v návaznosti na jednotlivé uložené věcné podmínky výjimky. Nesplněním těchto požadavků byl žalobce dotčen na svých hmotných právech.
7. Dále žalobce namítl porušení svých procesních práv. Žalovaný na jedné straně konstatoval, že odvolací námitka č. 1 není důvodná, přesto do rozhodnutí krajského úřadu nově vložil podmínku č. 18. Žalovaný se nijak nevyjádřil k rozhodnutím správních orgánů a soudu, na něž žalobce v odvolání poukazoval. Žalovaný se nevyjádřil ani k důvodům o účelu uložení způsobu kontrol, které žalobce uvedl v odvolání. Žalovaný se tudíž zabýval bodem č. 1 odvolání pouze formálně. Provádět kontrolu jen jednou ročně a na jaře a bez návaznosti na 91 dotčených druhů živočichů, se mívá účelem. Způsob kontrol by měl vycházet z obsahu žádosti, z názvů dotčených druhů organismů se stupněm jejich ochrany a z obsahu uložených podmínek, aby kontrola dávala smysl. Z podmínky č. 18 nevyplývá, co a proč má krajský úřad kontrolovat, chybí upřesnění vztahu kontroly ke konkrétnímu případu.

8. V této souvislosti žalobce upozornil na rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203, a ze dne 5. 12. 2023, č. j. 31 A 68/2022-172, jakož i na rozhodnutí odkazovaná již v odvolání. Zdůraznil, že na konci řízení o výjimce musí být jasné, kdy a co plánuje orgán ochrany přírody kontrolovat a tedy kdy může veřejnost žádat o výsledky kontrol a co od nich může očekávat.
9. Na základě uvedeného žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí krajského úřadu, zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 5. 2024 žalovaný uvedl, že představa žalobce o způsobu provádění kontrol ve smyslu § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny je sice odlišná od představ správního orgánu, avšak to neznamená, že by způsob kontroly stanovený žalovaným byl nedostatečný. Je nepochybné, že žalobce ve svém dlouhodobém boji proti důležité infrastrukturní stavbě, která je připravována již 20 let, vyhledává pouze zástupné problémy. Je rozhodující, že ve vztahu k předmětnému stavebnímu záměru byla již v roce 2015 provedena a zajištěna kompenzační opatření ve smyslu § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž byly eliminovány negativní dopady na zájmy ochrany přírody. Sama tato skutečnost dostatečně dokumentuje odborně nezpochybnitelný přístup krajského úřadu k plnění svých povinností při ochraně přírody. V průběhu přípravy stavebního záměru byly všechny námitky odpůrců odmítnuty Nejvyšším správním soudem („NSS“) v rozsudku ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164, a následně Krajským soudem v Brně v rozsudku ze dne 29. 11. 2018, č. j. 31 A 100/2015-185. Žalobce přitom brojil i v dílčím aspektu řízení, a to v případě přerušení řízení o stanovení kompenzačních opatření do doby rozhodnutí soudů. Žalobce tedy provádí marný dlouholetý odpor proti záměru a již nemá odborně co namítat. V nyní projednávaném případě brojí proti způsobu kontroly stanovenému krajskému úřadu a snaží se prosadit názor, že jeho řešení je lepší. Způsob kontroly, tak jak byl doplněn žalovaným, je však dostatečný a jasný.
11. Způsob kontroly byl stanoven správně, účelně a proveditelně ve vazbě na kontrolu prováděnou biologickým dozorem a s vazbou na obsah pravidelně předkládané výroční zprávy. Pokud žalobce argumentuje rozsudkem Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 72/2019-203, tak právě v intencích tohoto rozsudku doplnil žalovaný do rozhodnutí podmínku č. 18. Totéž se týká i uváděného rozhodnutí jiného odboru Ministerstva životního prostředí. Podmínka č. 18 rovněž odpovídá požadavkům vyplývajícím z rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 51 A 108/202-53, neboť věcný a časový kontrolní plán se stal touto podmínkou konkrétním harmonogramem. Stanovovat v současné fázi přípravy záměru konkrétní náplň kontroly je nadbytečné. Náplň si již pak sám krajský úřad přizpůsobí s ohledem na předloženou zprávu. Žalobce ani soudy v označených rozsudcích navíc neuvádějí, jaký by byl následek neprováděných kontrol krajskými úřady. Jakkoliv mohou být podmínky detailní a složité, nebude v případě neprovedení kontrol nikdo sankcionován.
12. Představa, že by detaily kontroly měl sám sobě stanovovat krajský úřad s několikaletým předstihem před zahájením stavby s vědomím, že reálný harmonogram bude jistě odlišný, je odtržena od reálného průběhu infrastrukturních staveb. Případy odkazované žalobcem se navíc týkají zejména staveb dálnic, tedy složitějších staveb než představuje obchvat v nynější věci. Negativní vlivy navíc byly již vyváženy kompenzačními opatřeními. Podmínka č. 18 byla stanovena dostatečně, je nadbytečné řídit se příkladem Krajského úřadu v Hradci Králové. Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 A 68/2022 pak žalovaný považuje za

nezákonný, pročez jej napadl kasační stížností. Současně však podmínka č. 18 odpovídá požadavkům popsaným v bodech 33 a 34 tohoto rozsudku. I v tomto případě se však jednalo svým rozsahem o stavbu nesrovnatelnou s menším obchvatem projednávaným nyní.

13. Žalovaný rozhodoval adekvátně danému případu, vzal v úvahu dopad záměru, jeho závažnost a rozsah a potřebnou podrobnost stanovených podmínek. Žalobce naproti tomu tvrdošíjně odmítá realizaci předmětné stavby, přičemž argumentační metody žalobce se zakládají na co nejsložitější interpretaci zákona.
14. Na základě uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

15. ŘSD ve vyjádření ze dne 10. 6. 2024 konstatovalo, že participace spolků je vhodným nástrojem, jak se může veřejnost aktivně a účelně účastnit schvalovacích procesů k velkým a významným stavbám. V případě předmětného záměru budou dopady na životní prostředí převážně pozitivního charakteru. Zahájením provozu obchvatu dojde k výraznému zlepšení životního prostředí, neboť doprava bude odkloněna z centra Břeclavi a dopady stavby na okolí budou neutralizovat kompenzační mechanismy. Žalobce nekonkretizuje, v čem spatřuje negativní zásah do jeho práv stanovením podmínky č. 18. Žalovaný promítl do textu napadeného rozhodnutí námitku žalobce ve věci kontroly plnění podmínek, a to doplněním podmínky č. 18, čímž byly odstraněny původní nedostatky. Žalobce sám konkrétní způsob kontrol nenavrhoval a jen odkazoval na jiná správní rozhodnutí. Námitka žalobce je pouze obecného charakteru bez konkretizace ke stavbě a povoleným výjimkám. Správní orgány přitom nejsou povinny přejímat požadavky odvolatele do výroku svých rozhodnutí. Správní orgány jsou povinny vypořádat námitky odvolatele (což žalovaný učinil), nicméně není jejich povinností domýšlet záměry žalobce. Tvrzení žalobce, že se domníval, že žalovaný bude po předložení příkladů správních rozhodnutí postupovat obdobně, lze vykládat pouze jako obstrukční taktiku žalobce. NSS ovšem již dříve dovodil, že smyslem a účelem účasti spolku ve stavebním řízení není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí hájil dotčené zájmy ochrany přírody a krajiny. ŘSD navrhlo, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

16. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 soudního řádu správního („s. ř. s.“) bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí krajského úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
17. Otázkou aktivní legitimace žalobce k podání žaloby není potřeba se důsledně zabývat, neboť z úřední činnosti je soudu známo, že žalobce je spolkem, který se dlouhodobě v daném případě angažuje. Žalovaný ve vyjádření k žalobě pouze poukázal na skutečnost, že žalobce nemohl být dotčen na svých hmotných právech, neboť to, co žalobce navrhoval, je sice možné, avšak nikoliv nezbytné. To je však spíše otázka posouzení důvodnosti žalobních námitek a zákonnosti napadeného rozhodnutí. Co se však týče samotné aktivní legitimace žalobce nelze než dospět k závěru, že tato podmínka řízení je bezpochyby splněna, neboť žalobními námitkami uplatňuje žalobce svůj specifický zájem a jeho aktivní žalobní legitimace je založena účastenstvím ve správním řízení z pohledu poslání daného spolku. Žalobce je totiž spolkem, jehož hlavní činností je prosazování zájmu na ochraně životního prostředí a rovněž se účastnil správního řízení, které vyústilo v napadené rozhodnutí.

Otázka aktivní legitimace byla navíc zdejším soudem již řešena v rozhodnutí týkající se této věci – v rozsudku ze dne 29. 11. 2018, č. j. 31 A 100/2015-185, soud dovodil, že v případě daného záměru s dopady na území Břeclavska je možné dovodit dotčenost ve hmotněprávní sféře žalobce, který vyvíjí aktivitu v rámci celého regionu, resp. že je v tomto konkrétním případě naplněno kritérium dostatečně silného vztahu žalobce k předmětnému území i dané aktivitě a vzhledem k jeho hlavní činnosti. Pokud žalobce vznesl námitku, že v řízení o povolení výjimky nebyl dodržen zákon při stanovení řádné kontroly dodržování povinností, je myslitelné, že žalobcova subjektivní hmotná práva mohou být dotčena právě nezákonností rozhodnutí, neboť požadavky na kontrolu plnění povinností stanovených v rozhodnutí o povolení výjimky velmi úzce souvisí se zájmem na ochranu přírody a krajiny.

18. Pokud jde o průběh správního řízení, soud odkazuje na část I. tohoto rozsudku.
19. Předmět soudního řízení je omezen žalobními námitkami jen na otázku, zda napadené rozhodnutí vyhovuje požadavkům předpokládaným § 56 odst. 6 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Jinak řečeno, jádro sporu spočívá v otázce, zda správní orgány v napadených rozhodnutích uspokojivě stanovily rovněž podmínku týkající se způsobu provádění kontroly podmínek stanovených krajským úřadem pro udělení výjimky, či nikoliv. Co se týče problematiky závazného posouzení EIA, tato otázka není předmětem řízení o povolení výjimky, přičemž v tomto bodě lze pouze odkázat na rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017-164, v němž byla náležitě zodpovězena.
20. Pro nyní projednávanou věc je rozhodující znění zákona, který výslovně přikazuje správnímu orgánu, jenž povolil výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, aby v rozhodnutí o povolení výjimky stanovil způsob kontroly, která bude z jeho strany ve věci prováděna. Tato povinnost je zcela jednoznačná [§ 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny: „*V případě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů platí pro obsah rozhodnutí podle odstavce 1, (...) obdobně § 5b odst. 3.*“; podle § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny musí rozhodnutí obsahovat „*způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody stanovující odchylný postup provádět*“] a soud nerozumí postoji žalovaného správního orgánu, který ji bagatelizuje („*nijak nepřispívá k ochraně přírody*“), poukazuje na ni jako na projev nemístného formalizmu, spojuje ji s komplikováním práce správních orgánů, potažmo i správních soudů, a zdůrazňuje „*ostatní služební zaneprázdnění*“ příslušných správních orgánů. Přestože je takový postoj u ústředního orgánu státní správy, v jehož kompetenci je mimo jiné i ochrana životního prostředí, poněkud překvapivý, nebude soud hodnotit jeho správnost, neboť správní orgán daného typu si samozřejmě může učinit názor na efektivitu či administrativní náročnost různých postupů. Dokud je však předmětná povinnost zakotvena coby povinnost zákonná, musí ji zcela nepochybně respektovat. Rozhodnutí o výjimce pak není tím správním fórem, v němž by měl ústřední orgán státní správy vyjadřovat své pochybnosti o obsahu zákonné úpravy. Tomuto typu správního orgánu, který má navíc v čele člena vlády, nic nebrání v iniciaci zákonodárného procesu, který může vést k úpravě či změně zákona.
21. K právní normě, která je předmětem sporu, se již vyslovily správní soudy. Sice tak dosud učinily toliko soudy krajské, zdejší soud však neshledal důvodu, pro něž by se měl od jimi přijatých závěrů odlišit.
22. V rozsudku ze dne 14. 7. 2020, č. j. 31 A 72/2019-203 (*Voda z Tetčic, R52*), zdejší soud zdůraznil, že „*[k]ontrolu ze strany ekodozoru [...] nelze považovat za kontrolu prováděnou*

orgánem ochrany přírody. [...] Po novele č. 225/2017 Sb. jsou však nároky na rozhodnutí o výjimce vyšší a v tomto rozhodnutí musejí být nově také specifikovány způsoby kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět v průběhu činnosti, pro kterou byla výjimka povolena, a v průběhu realizace podmínek, za nichž byla tato činnost povolena.“

23. Krajský soud v Praze dále v rozsudku ze dne 27. 1. 2022, č. j. 51 A 108/2020-53 (Krajina 2000, spolek pro ochranu přírody dolního Posázaví, D3 Jižní obchvat Jílového u Prahy), konstatoval, že „způsob kontrol, který musí být v rozhodnutí, kterým se výjimka povoluje, uveden, se vztahuje ke kontrolní činnosti orgánu ochrany přírody, nikoli k případné kontrolní činnosti uložené žadateli ve vztahu k plnění dalších souvisejících povinností směřujících k co nejmenšímu dopadu do životního prostředí chráněných druhů živočichů. [...] Výkon dozoru je jednou z forem činnosti veřejné správy, která je vykonávána soustavně, obvykle podle předem stanoveného kontrolního plánu. Je vždy na dozorovém orgánu, aby nastavil priority kontrolní činnosti a pro příslušné období vymezil oblasti a subjekty, u nichž bude kontrolní činnost provedena. V nyní souzené věci však zákonodárce výslovně stanovil, že rozhodnutí o povolení výjimky musí způsob kontrolní činnosti, kterou bude ve vztahu k plnění jejích podmínek orgán ochrany přírody vykonávat, přímo obsahovat. Jinými slovy zde zákonodárce přikázal orgánu ochrany přírody, že nad povolenou výjimkou bude povinně vykonávat státní dozor (kontrolu) a dále, že již při jejím povolení stanoví a také odůvodní způsob jeho výkonu.“
24. Podstatu této obsahové náležitosti pak Krajský soud v Praze spatřoval v tom, že „kontrolní plán orgánu ochrany přírody je sice dokumentem, ke kterému může mít veřejnost přístup, nicméně způsob jeho nastavení a obsah je obecně plně v pravomoci tohoto dozorového orgánu. V posuzovaném případě však proto, že jde o jednu z povinných obsahových náležitostí rozhodnutí o povolení výjimky, musí být způsob kontrolní činnosti povinně a předem přezkoumatelně stanoven, přičemž i proti takové součásti (náležitosti) rozhodnutí může žalobce brojít. Nepostačí proto obecný poukaz orgánu I. stupně i žalovaného na obecnou pravomoc správního orgánu I. stupně provádět kontrolní činnost, neboť tím není naplněn smysl předmětného ustanovení § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny.“ Krajský soud dále vysvětlil, že v případě udělené výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny bude stavebník podroben dvěma „typům“ kontrol. Jde jednak o kontroly ze strany orgánů ochrany přírody a krajiny dle § 85 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny, jejichž časové určení může, ale také nemusí, být tomuto stavebníkovi předem známo. Druhým „typem“ jsou kontroly specifikované v rozhodnutí o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, které budou prováděny správním orgánem, který výjimku povolil. Podle Krajského soudu v Praze bylo cílem novely provedené zákonem č. 225/2017 Sb. „konkretizovat plán kontrol pro každou povolenou výjimku, což pro stavebníka znamená, že ví, kdy může očekávat kontrolu, a také v případě dobře časově stanoveného plánu kontrol nutnost opravdu postupovat v souladu s podmínkami rozhodnutí a obecněji dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro kontrolní orgán vyplývá z tohoto schématu kontrol povinnost takové kontroly skutečně provést.“ Soud se pak vyjádřil i k účelu, který zákonem stanovená povinnost má, jakož i k obsahu a rozsahu pojmu „způsob kontroly“: „Ekologické spolky‘ mohou v případě tohoto druhého typu kontrol cíleně kontrolovat (např. i na základě podání žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), zda a jak příslušný správní orgán provádí kontroly (tedy „kontrolovat kontrolujícího“) a ve svém důsledku tak naplňovat své poslání a přispívat k ochraně přírody a krajiny. Pokud by např. v rozhodnutí o výjimce byly kontroly stanoveny s velkým časovým odstupem od sebe, mohl by žalobce požadovat jejich větší četnost či lepší časové nastavení s ohledem na roční období ve vztahu k fázi vývoje jednotlivých druhů živočichů.“ Závěrem pak krajský

soud zdůraznil, že neuvedení druhého typu kontrol v rozhodnutí o výjimce může být spolek na ochranu životního prostředí dotčen ve své právní sféře ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

25. V rozsudku ze dne 5. 12. 2023, č. j. 31 A 68/2022-172 (obchvat Žebětína), se pak zdejší soud neztotožnil s argumentací správního orgánu, že „*stanovení způsobu kontrol není možné, není-li zřejmý zhotovitel záměru, ani přesný harmonogram prováděných prací*“, přičemž dodal, že „*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*“.
26. V nyní projednávané věci nebyla tato judikatura respektována (byť krajskému úřadu nemohl být z časových důvodů znám obsah posledně citovaného rozsudku). Napravil-li přitom žalovaný nedostatek rozhodnutí krajského úřadu, v němž chyběla zákonná náležitost, učinil tak nedostatečným způsobem (a také poněkud nesrozumitelně, pokud výslovně uvedl, že odvolací námitka není důvodná). Žalovaný stanovil povinnost krajského úřadu provádět pravidelné kontroly plnění podmínek povolené výjimky v místě stavby záměru jedenkrát ročně po dobu realizace záměru, a to vždy do konce dubna. Jak plyne z výše citované judikatury, vzhledem k tomu, že specifikace způsobu kontroly je zákonnou náležitostí rozhodnutí, nemělo by se jednat o pouhou formalitu. Z formulace dané podmínky a případně z jejího odůvodnění by mělo být zřejmé, jaká konkrétní kontrola a v jakých obdobích bude ze strany správního orgánu prováděna. Tak tomu však v daném případě není. Žalovaný naopak zdůrazňuje, že stanovení způsobu kontrol je projevem nemístného formalizmu. Přestože se výjimka netýká dálnice, stále je předmětem stavebního záměru poměrně důležitá stavba obchvatu relativně velkého města, která má řešit jeho složitou dopravní situaci, o délce přesahující 11 km. Vedle toho se povolená výjimka dotýká vysokého počtu (93) zvláště chráněných druhů rostlin a zvířat. Jakákoliv bližší konkretizace „způsobu kontroly“ uložené krajskému úřadu, ve smyslu shora citované judikatury, tedy vztažení kontrol k jednotlivým dotčeným druhům a uloženým podmínkám jak věcně, tak v čase, však v napadeném rozhodnutí chybí. Odkazoval-li žalovaný na uložená a realizovaná kompenzační opatření, učinil tak až ve vyjádření k žalobě, tedy pozdě.
27. Nelze tedy vyloučit, že pro nějaký stavební záměr bude zcela dostačující kontrola prováděná jednou ročně v návaznosti na obsah zprávy biologického dozoru, v daném případě však z napadeného rozhodnutí nic takového nevyplývá.
28. Na uvedeném závěru, na jehož základě je nutné rozhodnutí žalovaného zrušit (a to v celém rozsahu, neboť bez nově vložené podmínky ohledně „způsobu kontroly“ je rozhodnutí krajského úřadu imperfektní, protože postrádá všechny související zákonné náležitosti), nic nemění polemika žalovaného ohledně účelu právní úpravy či případných sankcí za neprovádění uložených kontrol. Tyto otázky byly již soudy zodpovězeny dříve (viz shora citovaná judikatura). Stejně tak z této judikatury plynou i závěry týkající se řešení časového odstupu mezi povolením výjimky a realizací záměru. Způsob kontroly je tedy možné efektivně specifikovat tak, aby nebyl tímto časovým rozdílem nijak dotčen.

V. Závěr a náklady řízení

29. Z výše uvedených důvodů soud dle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným

v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Ve věci nebylo nezbytné rušit rozhodnutí krajského úřadu, jeho vadu může odstranit žalovaný.

30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanovili tento zákon jinak, 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.
31. Žalobce dosáhl v řízení plného úspěchu, má proto právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna jeho advokátky a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) ve výši 2 x 3 100 Kč a dva režijní paušály ve výši 2 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Žalobcova advokátka netvrdila, ani nedoložila, že je plátkyní daně z přidané hodnoty. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 9 800 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
32. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení pak tyto osoby ani nenavrhovaly. Nejsou zde ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 20. června 2024

Petr Pospíšil v. r.
předseda senátu