



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mráky a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobců: **a) Spokojené Díly z. s.**, Foglarova 57, Kuřim, **b) Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43, z. s.**, Malhostovice 152, oba spolky zastoupeny advokátkou Mgr. Lenkou Kotulkovou, Kopečná 20, Brno, **c) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, Körnerova 2, Brno, zastoupeny advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., Vodičkova 36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Spolek Obchvat, z. s.**, Stojanova 7, Znojmo, **II) Ochránci Brněnské přehrady a okolí, z. s.**, Laštůvkova 25, Brno, **III) "VODA Z TETČIC z. s."**, Hybešova 178, Tetčice, **IV) Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, z. s.**, U Luhu 18, Brno, **V) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, Čerčanská 12, Praha 4, proti rozhodnutí ze dne 27. 8. 2024, čj. MZP/2024/240/817, sp. zn. ZN/MZP/2024/240/34, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2024, čj. 29 A 101/2024-164,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2024, čj. 29 A 101/2023-164, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 8. 2024, čj. MZP/2024/240/817, sp. zn. ZN/MZP/2024/240/34, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci a) náklady řízení ve výši 23 590 Kč do rukou advokátky Mgr. Lenky Kotulkové ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci b) náklady řízení ve výši 13 520 Kč do rukou advokátky Mgr. Lenky Kotulkové ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- V. Žalovaný je **povinen** nahradit žalobci c) náklady řízení ve výši 19 870 Kč do rukou advokátky JUDr. Petry Humlíčkové ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- VI. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci jde o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, a to pro záměr přestavby silničního úseku s křižovatkou. Žádost o výjimku zde správně nebyla zamítnuta jen pro tvrzený rozpor s územním plánem. Za splnění má NSS i to, že záměr je ve veřejném zájmu (na bezpečnosti a plynulosti dopravy) a že ten převažuje nad zájmem ochrany přírody; dopady záměru na chráněné druhy totiž mají být malé. Protože však záměr nebyl hodnocen v procesu EIA, měly orgány ochrany přírody důkladněji posuzovat podmínku, že neexistuje jiné uspokojivé řešení; nemohly se tak odmítnout zabývat konkrétní alternativní podobou křižovatk, na kterou poukazovali jiní účastníci řízení. Krajský soud pak podle NSS nevypořádal část žalobních námitek, které se týkaly kontrol, podkladů ve správním řízení a možného střetu zájmů.

1. Popis věci

[2] Ředitelství silnic a dálnic (ŘSD) podalo žádost o povolení výjimky ze základních podmínek ochrany čtrnácti zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to pro záměr „I/43 Podlesí – obchvat“. Záměr spočívá v částečné rekonstrukci silnice I/43 v úseku u místní části Kuřim-Podlesí a ve výstavbě nové mimoúrovňové křižovatk (MÚK) místo stávající úrovňové křižovatk.^{*)}

[3] Krajský úřad žádosti vyhověl. Proti povolujícímu rozhodnutí o výjimce se žalobci (ekologické spolky) odvolali k Ministerstvu pro životní prostředí. To jen upřesnilo část výroků a k podmínkám stanoveným krajským úřadem přidalo jednu svou vlastní (č. 15 – ukládající kontroly plnění podmínek na místě samém za přítomnosti biologického dozoru). Ve zbytku rozhodnutí krajského úřadu potvrdilo.

[4] Spolky poté napadly rozhodnutí ministerstva u Krajského soudu v Brně (ten jejich žaloby spojil ke společnému řízení). Protože soud žádnou z námitek neshledal důvodnou, žaloby zamítl.

2. Argumenty stran v kasačním řízení

[5] Proti rozsudku krajského soudu se nyní dva ze žalobců [a) a c)] brání kasační stížností (jsou tedy *stěžovateli*). NSS předně shrne dřívější a obsáhlejší stížnost Děti Země, poté stížnost Spokojených Dílů.

^{*)} Pro ilustraci lze odkázat na infoleták ŘSD, dostupný zde: <https://www.kurim.cz/cs/potrebuji-vyridit/aktuality-z-mesta/predstaveni-mimourovnovych-krizovatek-na-silnici-i-43-u-podlesi-prefy-a-lipuvky.html>

pokračování

2.1 *Kasační stížnost Děti Země*

[6] Děti Země vznášejí celkem šest námitek. Dvě z nich (4. a 5. – spočívající v tom, že nebyl dostatečně doložen veřejný zájem na provedení záměru a že není jiné uspokojivé řešení) však do značné míry vycházejí z těch předchozích (2. a 3. – spočívajících v tom, že chybějí přezkoumatelné důvody pro zamítnutí námitek o nedostatečném doložení). Argumentace v obou „párových“ částech se do značné míry překrývá a zčásti i doslovně opakuje. Proto je NSS shrne společně.

[7] Základem všech námitek Děti Země je tvrzení, že ministerstvo nedoložilo nebo nedostatečně zdůvodnilo své závěry, respektive se řádně a úplně nevypořádalo s námitkami uplatněnými v odvolání, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Krajský soud se pak podle Děti Země nezabýval podstatou jejich žalobních námitek a ani jejich podrobnými argumenty, proto je napadený rozsudek také nepřezkoumatelný.

2.1.1 *Bez přezkoumatelného zdůvodnění nebyl doložen soulad záměru s územním plánem*

[8] Už v odvolání Děti Země namítaly, že krajský úřad nijak nedoložil, zda záměr je, či není v souladu s Územním plánem města Kuřim. Současně tvrdily, že není, neboť krajský soud svým rozsudkem ze dne 2. 11. 2023, čj. 67 A 3/2023-401, zrušil změnu č. 4 územního plánu v částech, které se týkaly i záměru. Ministerstvo k tomu uvedlo, že orgánu ochrany přírody nepřísluší v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumat soulad záměru s územně plánovací dokumentací, ani kdyby na nesoulad upozorňovali účastníci řízení. Krajský soud sice části změny č. 4 zrušil, ale to nemá podle ministerstva na řízení o výjimce vliv, neboť rušícím důvodem bylo jen to, že při změně územního plánu nebyla formálně provedena SEA (*posouzení vlivu koncepce na životní prostředí*), která se podle § 55 odst. 3 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) při uvádění územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje ani neprovádí. V žalobě proto Děti Země namítaly, že ani ministerstvo nedoložilo soulad záměru s územním plánem, a neprokázalo tak, že záměr splňuje základní podmínku veřejného zájmu (k tomu odkázaly mj. na rozsudky NSS ze dne 3. 8. 2017, čj. 2 As 83/2017-53, a ze dne 12. 5. 2020, čj. 8 As 63/2018-112).

[9] Krajský soud k tomu uvedl, že je zbytečné zkoumat či dokládat soulad záměru s územním plánem: zrušení změny č. 4 totiž nic nemění na prospěšnosti stavby. To však neodpovídá na podstatu žalobní námitky ani na argumenty Děti Země. I pokud by záměr byl v územně plánovací dokumentaci veden jako veřejně prospěšná stavba, ale jeho konkrétní technické řešení by odporovalo územnímu plánu, nemohl by splnit ani základní (minimální) znak veřejného zájmu. Bylo by pak absurdní, aby orgány ochrany přírody vůbec vedly řízení o výjimce (i kdyby byla výjimka povolena, stejně by záměr nemohl být proveden). V pochybnostech by si tedy orgány ochrany přírody měly v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny opatřit doklad od příslušného dotčeného orgánu o tom, že technické řešení záměru je v souladu s územním plánem. Až tím se „pootvírají dveře“ k posouzení, zda záměr představuje veřejný zájem a v jaké intenzitě. Pokud by však NSS považoval argumentaci prospěšností stavby za udržitelnou, měl by předložit věc rozšířenému senátu k posouzení, zda v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny může veřejná prospěšnost převážit nad doložením souladu záměru s územním plánem.

[10] Dále krajský soud uvedl, že požadavek na odstranění bodových závad (což je veřejný zájem) plyne i ze zásad územního rozvoje (Jihomoravského kraje); silnice je tak i nadále kapacitně nevyhovující, neboť přestavbu silnice I/43 (zejména provedením MÚK Podlesí) vyhodnocuje jako nejvýhodnější řešení i územně plánovací dokumentace na krajské úrovni. Toto tvrzení Děti Země odmítají. Účel záměru totiž mohou splnit jiné varianty (jiné stavebně-technické řešení záměru, rekonstrukce či modernizace silnice I/43).

2.1.2 Bez přezkoumatelného zdůvodnění nebyl dostatečně doložen žádný z tvrzených veřejných zájmů

[11] Už v odvolání Děti Země postrádaly takové podklady, které by pro předložené technické řešení záměru konkrétně dokládaly, že veřejné zájmy tvrzené žadatelem (ŘSD) jsou naplňovány nedostatečně a že předložený záměr toto naplnění zajistí – aby bylo vůbec možné zkoumat, zda tyto veřejné zájmy převažují či jsou naléhavé. Ve spisu byl jen technický popis záměru a biologické hodnocení. Ministerstvo k tomu naopak uvedlo, že krajský úřad shromáždil všechny potřebné podklady pro doložení veřejného zájmu (různé koncepční dokumenty, územně plánovací dokumentace chránící území pro záměr jako pro veřejně prospěšnou stavbu); z popisu záměru pak vyplývá, že jeho účelem je zlepšit technické parametry silnice I/43 v místě na rychlost 90 km/h, snížit intenzitu hluku v jejím okolí, snížit nehodovost vyloučením místní „mimoautomobilové“ dopravy a zvýšit zaměstnanost v plánované obytné zóně Kuřim-Záhoří. Podstatou žalobních námitek poté bylo, že se ministerstvo řádně a úplně nevypořádalo s námitkou, podle níž ve spise chybějí konkrétní podklady (tedy nikoli jen koncepční dokumenty a obecná tvrzení ŘSD), které by teprve mohly prokázat, že a v čem konkrétně záměr skutečně dokáže naplnit nějaké veřejné zájmy.

[12] Krajský soud se s touto podstatou ani s argumenty Děti Země nevypořádal. Sice uznal, že ve spisu nejsou žádné konkrétní podklady na podporu tvrzených veřejných zájmů, ale žalobní námitku neshledal důvodnou hlavně proto, že záměr je v územně plánovací dokumentaci veden jako veřejně prospěšná stavba a že souhrnná technická zpráva dostatečně popisuje veřejné zájmy, které mají být provedením záměru naplněny.

[13] Územně plánovací dokumentace však jen chrání určitou plochu pro její účel, takže vůbec nemůže dokládat veřejný zájem pro konkrétní technické řešení záměru, kterých může být mnoho. Stejně tak technická zpráva jen popisuje, co a kde se má stavět. V řízení o výjimce je však vždy nutné popsat a doložit veřejný zájem, tedy přínosy záměru. Kdyby k tomu stačila technická zpráva (která je potřebná pro každý záměr), předmět řízení by se tím vyprázdnil.

[14] Dále Děti Země zpochybňují i to, že se provedením záměru zvýší bezpečnost dopravy. Kvůli nepevněné krajnici či špatné rozhledové vzdálenosti, což jsou závady popsané v technické zprávě, by se musely modernizovat či opravovat tisíce kilometrů silnic (ačkoli stávající stav nemusí nijak zásadně ohrožovat bezpečnost a plynulost dopravy). Stejně tak tvrzený přínos spočívající v bezbariérovosti pro pěší dopravu ještě neznamená, že stávající stav je nebezpečný. Ostatně za posledních pět let došlo v řešeném místě na silnici I/43 jen k jedné smrtelné nehodě a k jednomu vážnému zranění, což není žádné vysoké bezpečnostní riziko.

pokračování

[15] Děti Země nevylučují, že nějaké bodové závady v místě jsou, ale jednak je lze řešit rekonstrukcí či modernizací silnice I/43 bez nové MÚK a jednak nezpůsobují žádná společenská bezpečnostní rizika. Pokud se ŘSD domnívá opak, mělo doložit potřebné studie, případně je měly obstarat orgány ochrany přírody. Takové podklady (např. hluková studie, studie o stavu a prognózách nehodovosti) však v tomto případě chybějí, a není tak zřejmé, kolik obyvatel je dotčeno nadlimitními intenzitami hluku způsobeného dopravou a kolik by to bylo v budoucnu; jak závažná je tvrzená nehodovost v daném místě; jak často a jak velké se tam tvoří zácpy; a jak nová MÚK zlepší bydlení v obytné zóně Kuřim-Záhoří a zvýší tam zaměstnanost.

[16] Ze spisu tedy nelze přesvědčivě prokázat existenci žádného veřejného zájmu. Odůvodnění krajského úřadu a ministerstva se zakládá jen na nepodložených obecných tvrzeních převzatých ze žádosti ŘSD, z nichž jsou některá spekulativní či zavádějící (např. pozitivní vliv na obytnou zónu Kuřim-Záhoří), jiná odporují údajům z veřejných zdrojů (např. vysoká nehodovost). Pokud ŘSD doložilo biologické hodnocení, které se jako odborný podklad podrobně zabývá škodlivými vlivy záměru a jejich intenzitou, mělo současně doložit podrobné odborné podklady, které by dokládaly, že tvrzené veřejné zájmy zatím nejsou naplňovány a že provedením záměru naplněny budou. Jen tehdy by bylo skutečně možné tyto veřejné zájmy posoudit a porovnat jejich intenzitu se zájmem na druhové ochraně rostlin a živočichů

[17] Krajský soud se této podrobné argumentaci Děti Země věnoval na pár řádcích, kde jen převzal dosavadní tvrzení ŘSD, krajského úřadu a ministerstva o tom, v čem spočívá doložený veřejný zájem (v odstranění bodových závad a nevhodného výškového vedení silnice a v propojení obytné zóny Kuřim-Záhoří); to je však pouhý popis záměru a důvodů jeho provedení. Není-li v místě výrazná nehodovost a je-li silnice v tomto místě skutečně nevhodně výškově vedena, je spekulativní – bez opory v podkladech – tvrdit, že stávající stav je vážný a je nutné ho řešit právě výstavbou nové MÚK. Současný stav nemá podle Děti Země žádný velký vliv na plynulost a bezpečnost silničního provozu, takže jeho změna se nijak měřitelně neprojeví. Stejně tak i rozvojová zóna Kuřim-Záhoří je už propojena „silničkou“ (jde sice o cyklostezku, ale tu je možné upravit) a nelze dost dobře tvrdit, že tento stav zónu ohrožuje a je opět nutné ho řešit výstavbou nové MÚK.

[18] Svým posouzením převahy a naléhavosti veřejného zájmu pak krajský soud, stejně jako před ním i krajský úřad a ministerstvo, porušil princip proporcionality. Veřejný zájem totiž podle něj stačí jen tvrdit – respektive stačí odkázat na soulad se zásadami územního rozvoje a výsledek zjišťovacího řízení EIA, podle kterého záměr nepodléhá posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí –, aniž by bylo třeba prokazovat konkrétní přínosy, kdežto zákonný veřejný zájem na druhové ochraně je nutné podrobně popsat a doložit (biologickým hodnocením). Samotný soulad se zásadami ani výsledek zjišťovacího řízení však žádný veřejný zájem ani jeho převahu či naléhavost dokládat nemohou. Není-li aspoň jeden veřejný zájem vůbec doložen, je nelogické určovat intenzitu obou porovnávaných veřejných zájmů.

2.1.3 *Bez přezkoumatelného zdůvodnění nebylo dostatečně doloženo, že tu není jiné uspokojivé řešení*

[19] Už od odvolacího řízení Děti Země také namítají, že ve spisu chybějí podklady i k tomu, že tvrzené veřejné zájmy nelze naplnit jinak, a to včetně nulové varianty či rekonstrukce nebo modernizace silnice. Ve spisu chybí i postoj ŘSD k jiné stavební variantě – k projektu Ing. K. na výstavbu jiného tvaru MÚK s nižším záborem území. Tato varianta je přitom krajskému úřadu (i ŘSD) známa. Orgány ochrany přírody nemají měnit obsah žádosti či samy zkoumat různé nestavební či stavební varianty. Je-li však účelem záměru naplnit určitý veřejný zájem, čehož lze dosáhnout různě, jsou tyto orgány povinny vyžádat od žadatele doklad o tom, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, respektive že byla zvažována i nějaká jiná řešení a že jako nejvhodnější se ukázalo řešení právě předkládané.

[20] Krajský soud se s touto argumentací nevypořádal. Judikatura, která podle něj podporuje závěr, že orgány ochrany přírody nebyly povinny zabývat se jinými variantami, je nepřiléhavá. Ve všech případech totiž šlo o záměry se souhlasným stanoviskem EIA. V tomto případě ale proběhlo jen zjišťovací řízení, ve kterém se jiná uspokojivá řešení neřeší, takže jeho výsledek je bezvýznamný. Děti Země nežadají posuzovat nějakou variantu mimo schválený dopravní koridor, ale jinou reálnou a uskutečnitelnou stavební variantu MÚK, která zřejmě méně zasáhne do předmětu ochrany. Povinností ŘSD konečně bylo doložit i to, že tvrzený veřejný zájem nenaplní různá nestavební opatření (snížení rychlosti v úseku, změna značení).

2.1.4 Bez přezkoumatelného zdůvodnění nebyly převzaty náměty na způsob kontrol

[21] Ve svém odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu Děti Země namítaly, že mezi podmínkami výjimky chybí způsob kontrol dodržování těchto podmínek. Současně předložily i osm konkrétních námětů, jak by mohly kontroly vypadat. Ministerstvo shledalo, že námitka je důvodná, takže kontroly uložilo samo. Z námětů však převzalo jen část („čtyři a půl“ námětu), aniž zdůvodnilo, proč právě ty, a jiné nikoli. Proti tomu směřovala i poslední žalobní námitka, se kterou se krajský soud vůbec nevypořádal. V části svého rozsudku věnované kontrolám uvedl, že podle stěžovatelů v rozhodnutí chybějí údaje o tom, kdy mají být kontroly provedeny a na jaké události mají být navázány. Následně uzavřel, že způsob kontrol byl stanoven dostatečně jasně a určitě, neboť ukládat kontroly přesně na dny nebo na určité cykly zákon neukládá. To však vůbec neodpovídá podstatě žalobní námítky.

2.2 Kasační stížnost Spokojených Dílů

[22] Podle Spokojených Dílů se krajský soud bez přesvědčivého odůvodnění odchýlil od dvou svých rozsudků, kterými zrušil podobně vadná rozhodnutí ministerstva. Krajský soud se dostatečně nezabýval ani zcela opačnými rozhodnutími samotného ministerstva, která Spokojené Díly předložily jako důkazy. Jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[23] Krajský soud se odchýlil od ustálené judikatury NSS a od tam popsaného postupu při hodnocení podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Důsledně se totiž neřídil judikovanou posloupností tohoto hodnocení a judikaturu NSS buď pominul, nebo ji banalizoval. Podle něj (bod 1 jeho rozsudku) bylo pro konečné rozhodnutí významné, že při dodržení ochranných a kompenzačních opatření nemá nastat významný negativní vliv záměru na zájmy ochrany přírody. Tím ovšem soud ve své úvaze nepřipustně předřadil otázku intenzity zásahu.

pokračování

[24] Prvním a klíčovým kritériem systematického hodnocení zákonných podmínek v řízení o výjimkách je existence veřejného zájmu na provedení záměru, pro který se o výjimku žádá. Pokud záměr sám o sobě nenaplnuje veřejný zájem nebo je to i jen sporné, nelze o povolení výjimky vůbec uvažovat – a nemá smysl hodnotit návazné otázky (nejsou k tomu „pootevřeny dveře“). Krajský soud ale postupoval jinak, ačkoli záměr nesplňuje (nebylo prokázáno, že splňuje) to nejzákladnější kritérium – soulad s územním plánem, a už proto měla být žádost o výjimku zamítnuta. Aby totiž bylo možné uzavřít, že záměr je nesporně ve veřejném zájmu, nesmí existovat důvod, který naopak svědčí o rozporu s veřejným zájmem. Krajský soud sice nepopřel, že koridor pro záměr převzatý ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje byl v územním plánu zrušen (rozsudkem 67 A 3/2023), popřel však ustálenou judikaturu NSS, podle které je soulad s územním plánem nutnou podmínkou (*i tento stěžovatel zde jmenovitě odkázal na rozsudky 2 As 83/2017 a 8 As 63/2018*).

[25] Spokojené Díly zpochybňují i argument, že zrušení části územního plánu nic nezměnilo na prospěšnosti stavby. Prospěšnost je totiž jinou kategorií než soulad s územním plánem. Situaci nelze zlehčovat ani tím, že důvody zrušení územního plánu byly procesní povahy, neboť při aktualizaci zásad územního rozvoje nebyla komplexně provedena SEA. To nijak nevyvrací fakt, že záměr zkrátka v souladu s územním plánem není.

[26] Krajský soud sám připustil, že silnice nadále kapacitně nevyhovuje; tento problém se ale standardně řeší zvýšením počtu jízdních pruhů, jak bylo v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje navrženo původně. Krajský soud paradoxně pomíjí, že záměr zachovává dvoupruh, a tedy blokuje skutečné zkapacitnění. Částečné zrušení Územního plánu města Kuřim sice opravdu neznamená, že regionální požadavek na zkvalitnění silnice přestává být aktuální, ale z toho nijak neplyne, že je záměr souladný s územním plánem.

[27] Podle Spokojených Dílů se krajský soud řádně nevypořádal ani s jejich dalšími námitkami. Sice jim správně dal za pravdu, že důvody veřejného zájmu na přestavbě silnice I/43 u Podlesí nevyplývají z žádné odborné studie, která by byla ve spisu, ale nesprávně uzavřel, že tento chybný postup před zákonem ob stojí. Odkázal přitom na tvrzení ŘSD, která ve spisu nejsou doložena (nepřetržité kolony v úseku, zastaralost úrovně křižovatky, riziko střetů mezi účastníky dopravy, oddělení tranzitní a místní dopravy, zvýšení plynulosti jízdy, splnění hygienických limitů hluku). Nekriticky tak – stejně jako orgány ochrany přírody – dal přednost žadateli.

[28] Krajský soud ve prospěch žadatele o výjimku argumentoval i jednotlivostmi, které nezmínily ani orgány ochrany přírody (silnice I/43 má v úseku nezpevněnou krajnici, což je v rozporu s ČSN; v důsledku nevhodného výškového vedení není splněna předepsaná rozhledová vzdálenost) a které jsou bezvýznamné pro prokázání veřejného zájmu právě na záměru. Jsou-li někde nezpevněné krajnice, pak je jistě lze bez škodlivého zásahu a bez větších nákladů zpevnit. Podobné je to i s ochranou proti hluku ze silniční dopravy – vybudování protihlukové stěny nevyžaduje, aby byl proveden záměr, a šlo by jen o velmi úzký pás území vedle stávající silnice. Také tvrzení o nedostatečné kapacitě stávající silnice I/43 je nepodložené – chybějí údaje o současných i budoucích intenzitách dopravy. Neporovnává se tu ani řešení navrhované záměrem se skutečným zkapacitněním, tedy se čtyřpruhem.

K informacím o intenzitách dopravy, které Spokojené Díly uvedly v žalobě, se krajský soud nijak nevyjádřil.

[29] Strategické dokumenty, na které odkázal krajský soud (Politika územního rozvoje, Dopravní sektorová strategie), nemají k posuzovanému záměru žádný vztah. Nemohou tedy patřit k dokumentům, které vypovídají o intenzitě veřejného zájmu. Mezi takové dokumenty přitom krajský soud zahrnul i Územní plán města Kuřim, ačkoli nepopřel, že dílčí změna zavádějící koridor vázaný na stávající silnici I/43 byla zrušena.

[30] Dále Spokojené Díly nesouhlasí se závěry krajského soudu k otázce neexistence jiného uspokojivého řešení. Konkrétně popírají, že v řízení o výjimce bylo možné podpůrně použít závěry ze zjišťovacího řízení EIA. Tento názor krajského soudu pomíjí podrobnou a konkrétní žalobní argumentaci. Krajský soud nereagoval ani na další – procesní – námitky. I proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[31] Konečně Spokojené Díly namítají, že v jejich žalobě byla i právně významná pasáž o riziku střetu zájmů. Jádrem možného střetu zájmů jsou zejména situace, kdy je určitá osoba vázána ke dvěma subjektům, jejichž zájmy nejsou či nemohou být shodné, například když projektant pracuje pro soukromého developera a současně pro veřejnoprávní subjekt (obec, kraj atd.). Zvláště závažnou situaci může být, když autorizovaná osoba zpracovává takové dokumenty, které mají vliv na rozhodování v území, kde něco stejná osoba projektuje pro soukromého developera. Při pořizování územně plánovací dokumentace musí být postaveno najisto, že riziko střetu zájmů je vyloučeno. To se nestalo, což takovou dokumentaci znevěhodňuje. Spokojené Díly na riziko střetu zájmů upozorňovaly už v žalobě, krajský soud se jím však nezabýval. O možnosti uvedeného rizika střetu zájmů přitom dosud soudy ve vztahu k Územnímu plánu města Kuřim (resp. k jeho změnám) nerozhodly.

2.3 Vyjádření ministerstva

[32] Podle ministerstva stěžovatelé jen polemizují s vypořádáním dosavadních námitek a účelově tím zdržují výstavbu. Ministerstvo je přesvědčeno, že se zabývalo všemi zásadními námitkami, což podle judikatury zpravidla stačí. Požadavky na odůvodnění rozhodnutí nesmějí být přemrštěné, jinak by byla ohrožena funkčnost správních orgánů.

[33] Děti Země zkreslují názor krajského soudu k námitkám nesouladu záměru s územním plánem. Z tohoto názoru nevyplývá, že znakem veřejného zájmu není soulad s územně plánovací dokumentací, ale že podstatné je označení za veřejně prospěšnou stavbu. Krajský soud jen uvedl, že důvody zrušení části změny č. 4 Územního plánu města Kuřim byly procesní povahy a že regionální požadavek na zkvalitnění silnice zůstal zachován. S tímto názorem ministerstvo souhlasí. Záměr se pro účely řízení o výjimce považuje za souladný s územně plánovací dokumentací, neboť je přinejmenším nepochybně v souladu se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje.

[34] Krajský soud se vypořádal s tím, že ve spisu chybějí konkrétní podklady, které by prokazovaly veřejný zájem a jeho převahu. Vyzdvihl zvláště zjištění, že dopady záměru na chráněné druhy budou malé. Také ministerstvo zdůrazňuje, co je předmětem rozhodnutí o výjimce – zda lze připustit záměr z hlediska zvýšené ochrany přírody. Důležitým

pokračování

kritériem zkoumání je proporcionalita (vhodnost, potřebnost a přiměřenost záměru); pro to je stěžejním podkladem biologické hodnocení, které slouží ke zjištění výskytu chráněných druhů a míry škodlivosti zásahu. Veřejný zájem je dán i tím, že investorem záměru je ŘSD, tedy státní instituce. Protože je záměr situován v prostoru stávající silnice I/43 (nejde o zcela novou stavbu) a intenzita škodlivého zásahu bude – při stanovení zmírňujících a kompenzačních opatření – jen velmi nízká, byl veřejný zájem vyhodnocen jako převažující nad zájmem ochrany přírody. Proto ani nebylo třeba předkládat podrobné odborné studie, které by pravděpodobně nepřinesly žádný jiný výsledek. Ekologickým spolkům nadto v řízení o výjimce nepřísluší požadovat hlukové či dopravní studie; tato problematika patří do působnosti jiných orgánů státní správy.

[35] I námitkami, že ve spisu chybějí podklady o neexistenci jiných uspokojivých řešení, se krajský soud dostatečně zabýval. Plně přitom respektoval judikaturu, podle které orgány ochrany přírody nemají v řízení o výjimce zkoumat vedle varianty předložené žadatelem, která byla vybrána v předchozích fázích a zhodnocena z hlediska vlivů na životní prostředí, i dopady alternativních variant. Tím by překročily svou působnost. Záměr byl podroben zjišťovacímu řízení EIA s výsledkem, že nebude mít významný vliv na životní prostředí, což jen potvrzuje, že škodlivý dopad na chráněné druhy bude malý. Není namístě vracet se o krok zpět.

[36] Co se týče kontrol, ty s ohledem na znění § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny vymezují orgány ochrany přírody věcně i časově podle svého uvážení. Krajský úřad povinnost stanovit způsob kontrol nesplnil, Děti Země na to upozornily a ministerstvo pak na základě žádosti a uložených zmírňujících opatření stanovilo a zdůvodnilo, jaké kontroly považuje za žádoucí. Nemuselo vůbec přihlížet k návrhům Děti Země, natož se s nimi podrobně vypořádávat. Výklad správních soudů k obdobnému použití § 5b odst. 3 na rozhodnutí o výjimce je podle ministerstva formalistický a nijak nepřispívá k ochraně přírody. Ustanovení nemá sloužit k tomu, aby orgány ochrany přírody samy sobě ukládaly povinnosti, na jejichž splnění nemá žadatel vliv.

[37] K námitkám Spokojených Dílů ministerstvo uvádí, že na převahu veřejného zájmu lze usoudit i z podkladů, které veřejný zájem deklarují. Mezi ně patří i strategické a koncepční dokumenty, jako je Politika územního rozvoje či Dopravní sektorová strategie, které slouží jako podklady pro rozvoj území ČR, především pro rozvoj dopravní infrastruktury. Případné riziko střetu zájmů a důsledky pro zákonnost územně plánovací dokumentace nesouvisejí s předmětem řízení o výjimce.

2.4 Vyjádření dalších stran

[38] K oběma kasačním stížnostem se vyjádřilo ŘSD [OZNŘ V]. Polemika stěžovatelů s názorem krajského soudu na to, v jaké míře se má v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumat soulad záměru s územně plánovací dokumentací, vychází z představy, že v jakémkoli povolovacím řízení je třeba se dopodrobna zabývat vším. Stěžovatelé kladou na orgány ochrany přírody požadavky, které nejen vybočují z pravomoci těchto orgánů, ale ochromily by i jejich rozhodovací činnost. Krajský soud vypořádal námitky stěžovatelů přesvědčivě a přezkoumatelně.

[39] ŘSD také opakuje své dřívější vyjádření k namítané existenci různých řešení silnice I/43, konkrétně ke studii Ing. K., na kterou odkázali oba stěžovatelé. Ta byla součástí územní studie nadřazené dálniční a silniční síť, jejímž účelem bylo prověřit potřebnost a proveditelnost vybraných silničních koridorů, komplexně posoudit a porovnat varianty mimo jiné z hlediska vlivů na životní prostředí. Územní studie se zabývala patnácti variantami, jejichž výběr a podoba byly projednány se zástupci samospráv a dotčených orgánů. Varianta podle Ing. K. nebyla vybrána jako vhodná. ŘSD má za to, že územní studie, která byla podkladem 1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje a ze které současná podoba zásad vychází (a s níž je záměr v souladu), se důkladně zabývala dalšími možnými uspokojivými řešeními, takže se tím nebylo nutné znovu zabývat i v řízení o výjimce. Platí, že jiné řešení než v zásadách nelze považovat za uspokojivé.

[40] Spolek **Voda z Tetčic** [OZNR III] ve vyjádření víceméně jen cituje pasáže z napadeného rozsudku a z kasačních stížností, přitakává stěžovatelům a drobně doplňuje anebo jen jinými slovy vyjadřuje jejich argumenty.

2.5 Repliky Spokojených Dílů

[41] V replice **k vyjádření ministerstva** Spokojené Díly zopakovaly svou argumentaci, že soulad záměru s územním plánem je nutnou podmínkou pro povolení výjimky. Soulad se zásadami územního rozvoje nemůže stačit, protože krajská územně plánovací dokumentace nemá potřebnou podrobnost a úplnost, zahrnuje jen nadmístní prvky a nepokrývá souvisle celé území kraje. Ministerstvo opakuje své nesprávné argumenty, že v řízení o výjimce není nutné zabývat se jinými variantami než předloženým záměrem; pokud už jinde a jindy bylo pojednáno o jiných řešeních, stačí se na to odvolat. Tím se však podmínka *neexistence jiného uspokojivého řešení* zcela vyprazdňuje. V jiných procesech se tato specifická otázka z hlediska ochrany životního prostředí důsledně neřeší, proto nezbyvá než ji řešit v řízení o výjimce. Na ostatní kasační námitky ministerstvo věcně a konkrétně nereagovalo. Riziko střetu zájmů se týká i předmětu tohoto řízení.

[42] V replice **k vyjádření ŘSD** pak Spokojené Díly vysvětlují, že při pořizování 1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje nebyly pro úsek Česká – Kuřim posuzovány žádné varianty silnice I/43. Nemohlo tedy dojít ani k „výběru varianty“. Územní studie nadřazené dálniční a silniční síť nebyla v řízení o výjimce podkladem a ani z ní neplyne, že jiná řešení silnice I/43 nejsou z hlediska ochrany životního prostředí uspokojivá. ŘSD odmítá variantu čtyřpruhu, aniž by doložilo, že jde o neuspokojivé řešení. Právě tato varianta však byla v zásadách územního rozvoje původně zahrnuta, neodůvodněně se to změnilo až později. To dopadá i na posouzení otázky *neexistence jiného uspokojivého řešení* – není možné, aby správní orgány „zapomněly“, jaká rozhodnutí byla v minulosti učiněna.

3. Právní hodnocení

[43] Kasační stížnosti jsou důvodné, byť jen zčásti.

[44] NSS se bude zabývat tím, zda soulad s územním plánem byl v tomto případě nutnou podmínkou pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody

pokračování

a krajiny (3.1). Dále postupně přezkoumá závěry krajského soudu, že záměr je v jiném veřejném zájmu (3.2), který převažuje nad zájmem ochrany přírody (3.3), a že tu nejsou jiná uspokojivá řešení (3.4). Poté se bude věnovat tomu, zda krajský soud vypořádal ostatní žalobní námitky týkající se vymezení kontrol (3.5), podkladů pro rozhodnutí (3.6) a rizika střetu zájmů (3.7).

[45] Předně se však NSS obecněji vyjádří k námitkám nepřezkoumatelnosti, které se opakují na několika místech v kasačních stížnostech obou stěžovatelů.

[46] Nevypořádání žalobních námitek je vadou, která může mít za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Podle judikatury NSS je však nepřezkoumatelné jen takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění nelze seznat, jaký názor soud zaujal k důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů naopak nezakládá to, že soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[47] Této judikatury jsou si Děti Země patrně vědomy, proto vždy namítají, že krajský soud se nevypořádal s podstatou jejich žalobních námitek. Až na jednu výjimku (část 3.5) jim však nelze přisvědčit. O tom, že krajský soud se s podstatou jejich námitek vypořádal, svědčí hlavně to, že samy Děti Země zároveň závěrům soudu (resp. orgánů ochrany přírody, na jejichž stranu se soud přiklonil) podrobně a věcně oponují. Ve skutečnosti jim tedy vadí spíše to, že se krajský soud nezabýval jejich každým dílčím tvrzením, argumentem či odkazem a dospěl k jiným závěrům, než k jakým podle Děti Země dospět měl. Totéž lze říci, až na dvě výjimky (části 3.6 a 3.7), i o námitkách Spokojených Dílů.

*3.1 Počítá-li se záměrem nadřazená územně plánovací dokumentace,
se kterou je obec povinna uvést do souladu svůj územní plán,
nelze zamítnout žádost o výjimku jen pro nesoulad záměru s územním plánem*

[48] Podstatou první kasační námitky Děti Země a stěžejní námitky Spokojených Dílů je otázka, zda soulad záměru s územním plánem je nutným (základním, minimálním) znakem veřejného zájmu, respektive zda je třeba takový soulad zkoumat a doložit i v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgány ochrany přírody soulad s územním plánem města Kuřim nijak nedoložily, přestože podle obou stěžovatelů měly. Protože záměr v souladu s územním plánem není, žádost ŘSD o výjimku měla být rovnou zamítnuta.

[49] To bylo i podstatou žalobních námitek, se kterými se krajský soud dostatečně vypořádal. Z napadeného rozsudku vyplývá, že namítaný rozpor s územním plánem nepovažoval za významný. Naopak uvedl, že rozsudek ve věci 67 A 3/2023, kterým byly zrušeny části změny č. 4 Územního plánu města Kuřim, nic nezměnil na prospěšnosti stavby. Protože Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje výslovně vymezují požadavek na uspořádání a využití území v podobě přestavby silnice I/43 a odstranění bodových závad, lze i nadále dovodit veřejný zájem na odstranění nevyhovující stávající silnice. Skutečnost, že město Kuřim mělo ve svém územním plánu zpřesnit koridor, ale neučinilo tak řádně (neprovedlo SEA), neznamená, že regionální požadavek na

zkvalitnění silnice přestává být aktuální. Vzhledem k předmětu řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je možnost orgánů ochrany přírody posuzovat soulad záměru s územně plánovací dokumentací spíše omezená. Jejich hlavním úkolem je zhodnotit veřejný zájem na provedení záměru a jeho dopad na chráněné druhy, nikoli podrobně zkoumat, zda záměr splňuje podmínky posuzované v územním řízení (body 52–53 napadeného rozsudku).

[50] Stěžovatelé se proti těmto závěrům vymezují. Trvají na tom, že soulad záměru s územním plánem je *nutně* třeba doložit a zkoumat (a to hned jako první okolnost) i v řízení o výjimce.

[51] Oba stěžovatelé na podporu svého závěru, podle něž jsou orgány ochrany přírody povinny zkoumat soulad s územním plánem, argumentují rozsudkem 8 As 63/2018. Z tohoto rozsudku však nevyplývá, že v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se má dokládat soulad záměru s územním plánem. NSS v něm dospěl k závěru, že ze samotného souladu záměru s územně plánovací dokumentací nelze dovodit veřejný zájem; ten se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr a jeho dopady. Soulad s platným územním plánem je jen jedním z předpokladů pro budoucí provedení záměru. Je nutný, neboť jinak by stavební úřad nevyhověl žádosti o vydání územního rozhodnutí (§ 90 odst. 1 písm. a) a § 92 odst. 2 stavebního zákona]. Pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s územně plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoli posuzování veřejného zájmu v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zcela zbytečný (bod 24). Z toho ale nelze dovodit, že soulad záměru s aktuální podobou územního plánu je nutnou podmínkou i v řízení o výjimce. Takto to NSS nemyslel. Jen zdůraznil, že orgány ochrany přírody nemohou své úvahy o existenci veřejného zájmu založit čistě na tom, že záměr je v souladu s územním plánem. Naopak výslovně uvedl, že soulad je nutný pro *budoucí provedení záměru*, respektive pro schválení záměru *v územním řízení*.

[52] Že se ale má soulad záměru s územním plánem zkoumat i v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyplývá z rozsudku 2 As 83/2017. V té věci ministerstvo zamítlo žádost o výjimku i pro rozpor s územním plánem, konkrétně pro překročení stanoveného počtu větrných elektráren v území. NSS předně uvedl, že územní plán vyjadřuje veřejný zájem na určitém uspořádání vztahů v území, mj. tedy i na ochraně přírody; to se projevuje například limitací určitých staveb, jejich počtu apod. (bod 39). Na tomto základě NSS dospěl k závěru, že ministerstvo nepochybovalo, pokud žádost zamítlo už pro rozpor s územním plánem – pro překročení počtu elektráren. Tento rozpor totiž zakládal objektivní překážku umístění záměru, a vylučoval tak možnost jej v budoucnu provést. Dále poměřovat veřejný zájem na využívání obnovitelné energie se zájmem na ochraně přírody bylo zbytečné, neboť stavba vůbec nemohla vzniknout z důvodu rozporu s jiným veřejným zájmem, a sice zájmem na uspořádání území a jeho využití způsobem předvídaným v územním plánu (bod 40).

[53] V tomto případě je ale situace jiná. S provedením záměru, respektive s výstavbou MÚK na silnici I/43 u Podlesí, totiž počítají zásady územního rozvoje – což je krajská, respektive *nadřazená*, územně plánovací dokumentace, se kterou je obec povinna uvést svůj územní plán do souladu (§ 54 odst. 6 stavebního zákona; stejně i § 112 odst. 1 nového stavebního zákona – č. 283/2021 Sb.).

pokračování

[54] Právě to už město Kuřim jednou udělalo. Části změny č. 4, které promítaly požadavky z aktualizovaných Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje do územního plánu, ale byly zrušeny rozsudkem krajského soudu ve věci 67 A 3/2023, a to proto, že pro tyto změny neproběhla SEA. Ta sice byla provedena při aktualizaci samotných zásad, ale ne v takové úplnosti a potřebné konkrétnosti, aby ji samo město Kuřim už při změně územního plánu provádět nemuselo. Krajský soud vycházel ze své judikatury, podle které SEA musí být úplná a dostatečně konkrétní na některé z úrovní územního plánování (buď krajské, nebo obecní). Aby se nemusela provádět na úrovni obce při „pouhém“ uvádění územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje, musí být úplná a konkrétní už na úrovni kraje. Po podrobné analýze dospěl krajský soud k závěru, že SEA při aktualizaci zásad úplná ani dostatečně konkrétní nebyla; SEA tak měla být provedena i při změně územního plánu v podrobnostech úkolů stanovených obcím pro jejich územní plánování (body 32–44 rozsudku ve věci 67 A 3/2023).

[55] Části změny č. 4 Územního plánu města Kuřim byly zrušeny s účinností ke dni vydání rozsudku krajského soudu ve věci 67 A 3/2023 (2. 11. 2023), tedy v době před rozhodnutím krajského úřadu ve věci výjimky (10. 11. 2023). Správní orgány byly povinny z tohoto právního stavu v době svého rozhodování vycházet. Krajský úřad navzdory tomu rušící rozsudek pominul a shledal, že záměr je v souladu s územním plánem. Ovšem ministerstvo k odvolacím námitkám opírajícím se o rušící rozsudek správně uvedlo, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje v návrhovém koridoru silnice I/43 zpochybněny nebyly.

[56] Zrušení částí změny č. 4 Územního plánu města Kuřim v částech promítajících požadavky zásad územního rozvoje opravdu znamená, že se záměrem (*už a zároveň ještě*) v době rozhodování krajského úřadu a ministerstva nepočítal územní plán. Ale právě proto, že s ním (*stále*) počítá platná nadřazená územně plánovací dokumentace, se kterou je obec povinna uvést svůj územní plán do souladu, nebylo možné žádost o výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zamítat pro „pouhý“ nesoulad s územním plánem. V takovém případě totiž chybí důvod, který dovedl NSS ve věci 2 As 83/2017 k závěru, že žádost o výjimku měla být zamítnuta právě pro rozpor s územním plánem: v tehdejší věci by záměr vůbec nemohl být proveden pro *rozpor s jiným veřejným zájmem, a sice na uspořádání území a jeho využití způsobem předvídaným územním plánem*. Má-li však obec převzít do svého územního plánu požadavky vyplývající z nadřazené územně plánovací dokumentace, respektive jen zpřesnit koridor vymezený už v krajských zásadách územního rozvoje (které také nepochybně vyjadřují veřejný zájem na uspořádání území a jeho využití), o takovém rozporu s jiným veřejným zájmem nemůže být řeč.

[57] Kromě toho závěry rozsudku ve věci 2 As 83/2017 nelze chápat tak, že orgány ochrany přírody mají v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny podrobně zkoumat soulad záměru s platným územním plánem. Jejich úkolem to není. Tím je posoudit, zda je provedení záměru ve veřejném zájmu (a zda ten převažuje nad zájmem ochrany přírody). Pro tyto účely postačí zkoumat jen *obecnou přípustnost záměru* z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací (zda záměr vůbec může být v určité ploše umístěn, zda nepřekračuje nějaké pevně stanovené a jasné limity – třeba právě maximální počet větrných elektráren v území).

[58] Děti Země dále tvrdí, že podle krajského soudu nemá pro dovození veřejného zájmu význam soulad s územním plánem, ale označení záměru za veřejně prospěšnou stavbu. Tak to ale krajský soud nenapsal ani nemyslel. V bodě 52 svého rozsudku uvedl, že zrušení změny č. 4 Územního plánu města Kuřim nic nezměnilo na *prospěšnosti* stavby. Jak je zřejmé z kontextu odůvodnění, krajský soud chtěl jen jinými slovy vyjádřit to, že stavba je i navzdory tomu ve veřejném zájmu (srov. bod 42, v němž krajský soud v obdobném smyslu uvedl, že v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se rozhoduje o povolení škodlivého zásahu „v zájmu jiné veřejné *prospěšnosti*“). Ostatně v bodě 52 krajský soud dále připomněl, že požadavek na uspořádání a využití území v podobě přestavby silnice I/43 a odstranění bodových závad zůstává výslovně vymezen v zásadách územního rozvoje.

[59] Krajský soud tedy před souladem s územním plánem neupřednostnil to, že záměr je označen za veřejně prospěšnou stavbu (v bodě 50 naopak uvedl, že si je vědom judikatury NSS, podle které označení záměru za veřejně prospěšnou stavbu v územně plánovacích podkladech nestačí k dovození veřejného zájmu). Námitkám ohledně rozporu s územním plánem nepřisvědčil proto, že koridor pro záměr vymezují platné zásady územního rozvoje. NSS s tím souhlasí. A protože tento závěr podle názoru desátého senátu neodporuje předchozí judikatuře (ani rozsudku 2 As 83/2017), není důvod předkládat věc rozšířenému senátu.

3.2 Důvod veřejného zájmu na provedení záměru bylo možné shledat jen v bezpečnosti a plynulosti dopravy

[60] Podstatou další části námitek obou stěžovatelů je, že nebyl přesvědčivě doložen žádný veřejný zájem na provedení záměru.

[61] Krajský soud sice dal stěžovatelům za pravdu, že důvody veřejného zájmu na provedení záměru nevyplynají z žádného odborného podkladu, který by byl součástí spisu, ale vysvětlil, proč úvahy orgánů ochrany přírody přesto obstojí. Tvrzení ministerstva v napadeném rozhodnutí, proč je záměr ve veřejném zájmu, jsou totiž náležitě podrobná a četná (nepřetržité kolony při stávajícím řešení, zastaralost úrovně křižovatky, rizika střetů mezi účastníky dopravy – zejména v úseku autobusové zastávky, oddělení tranzitní a místní dopravy, zvýšení plynulosti dopravy, splnění hygienických limitů hluku). Ministerstvo vycházelo z místních stavebně-technických poměrů, které označuje jako dopravně závadné, což je podloženo souhrnnou technickou zprávou předloženou ŘSD. Orgány ochrany přírody vycházely také z koncepčních a strategických dokumentů. Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje výslovně vymezují potřebu vyřešit závady silnice provedením úprav a je zřejmé, že úprava silnice má regionální význam. Územně plánovací dokumentace ani označení záměru za veřejně prospěšnou stavbu sice samy o sobě nezakládají veřejný zájem, ale o jeho intenzitě vypovídá souhrn uvedených dokumentů. Nejde tu o zcela novou stavbu v nedotčeném území, a krajský soud tak přisvědčil orgánům ochrany přírody a krajiny, že zásady územního rozvoje spolu s technickou zprávou dostatečně vyjadřují veřejné požadavky a pro účely řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla existence veřejného zájmu spolehlivě vysvětlena. Na požadavek upravit závady silnice, který je zahrnut v plánovacích podkladech, navazuje souhrnná technická zpráva, ze které plyne, že předložené technické řešení úprav oddělí místní a tranzitní dopravu, vyloučí pěší a cyklisty, a navíc odstraní nevhodné výškové vedení, což zvýší bezpečnost provozu (body 45–50 napadeného

pokračování

rozsudku). Dále krajský soud věc odlišil od věcí řešených v jeho rozsudcích 31 A 68/2022 a 31 A 98/2022, na které oba stěžovatelé odkazovali (bod 51).

[62] Krajský soud tak vysvětlil, proč úvahy orgánů ochrany přírody obstojí i bez odborných podkladů, respektive proč k závěru o veřejném zájmu stačily zásady územního rozvoje a souhrnná technická zpráva předložená ŘSD. Vypořádal se tedy s podstatou žalobních námitek. Stěžovatelé však trvají na tom, že se takové úvahy zakládají na nepodložených tvrzeních, takže obstát nemohou. Nadto podle nich některé tvrzené skutečnosti ani nemohou odůvodňovat shledané veřejné zájmy na celém záměru. NSS jim zčásti dává za pravdu.

[63] Podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit v případech, kdy *jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2.*

[64] V tomto případě, kdy provedením záměru mají být dotčeny i druhy chráněné unijním právem, orgány ochrany přírody shledaly tři důvody veřejného zájmu podle § 56 odst. 2 písm. c):

- 1) *veřejná bezpečnost* – přeložkou vytížené silnice I/43 v úseku u Podlesí do obchvatové polohy se sníží riziko střetů mezi účastníky silničního provozu, oddělí se místní a tranzitní doprava, ze silnice se vyloučí chodci a cyklisté, zvýší se plynulost dopravy; také se vyřeší zastaralost a nevyhovující řešení řady parametrů silnice I/43 (silnice je nevhodně výškově vedena, na jednom místě je v zářezu tzv. ztracený spád v niveletě).
- 2) *veřejné zdraví* – díky nové protihlukové stěně se sníží hladina hluku, respektive budou splněny hygienické limity hluku;
- 3) *jiný naléhavý důvod* – záměr přispěje k napojení nové obytné zóny Kuřim-Záhoří na silnici I/43 a ostatní silnice, což umožní rozvoj zóny s množstvím pracovních míst.

[65] NSS se s krajským soudem shoduje na tom, že v tomto případě obstojí úvahy orgánů ochrany přírody, podle nichž je záměr **v zájmu veřejné bezpečnosti**. Pod tento veřejný zájem jistě spadá i bezpečnost a plynulost silničního provozu. Krajský úřad a ministerstvo sice své úvahy nezaložily na žádném odborném podkladu, ale ten v tomto případě nebyl nutný. Veřejný zájem na provedení záměru dostatečně vyplývá z územně plánovací dokumentace, z popisu záměru v souhrnné technické zprávě a z obecně známého faktu, že silnice I/43 je dlouhodobě přetížená.

[66] Stejně jako nelze dovozovat veřejný zájem čistě z územního plánu (8 As 63/2018, bod 24), nelze jej dovozovat ani jen ze zásad územního rozvoje. Samo o sobě pak nestačí ani to, že územně plánovací dokumentace – ať už obecní, či krajská – záměr označuje za veřejně prospěšnou stavbu (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38). O existenci veřejného zájmu na provedení záměru však obojí může svědčit.

[67] Platné Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje v tomto případě jednoznačně vypovídají o veřejném zájmu na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Vymezují totiž koridor pro účely úpravy silnice I/43 v úseku Česká – Lipůvka, respektive pro účely „odstranění bodových závad“, a takové úpravy včetně souvisejících staveb označují za veřejně prospěšné (bod 114a 1. aktualizace). Úprava silnice I/43 s odstraněním bodových závad (zejména výstavbou tří MÚK) byla podle odůvodnění zásad vyhodnocena v návaznosti na volbu tzv. jižního obchvatu Kuřimi jako nejvýhodnější řešení. Stávající stav je nevyhovující „*jak z hlediska kapacit, tak i z hlediska bezpečnosti silničního provozu (nenormové křižovatky, připojení území, kolize s peším provozem včetně zastávek IDS, kolize s místním provozem)*“. Konkrétně stavba MÚK u Podlesí byla uvedena jako dopravně-bezpečnostní opatření (str. 230 a 267–268 odůvodnění zásad).

[68] Děti Země se mylí, pokud tvrdí, že územně plánovací dokumentace jen chrání určitou plochu. Zásady jsou významný koncepční dokument schválený zvoleným zastupitelstvem, který vypovídá o představách kraje v otázkách nadmístního významu (srov. § 36 stavebního zákona a § 77 nového stavebního zákona). Ze Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, které vymezují koridor pro úpravy silnice I/43 a zároveň tyto úpravy označují za veřejně prospěšné, jednoznačně vyplývá *veřejný požadavek* kraje na dopravně-bezpečnostní úpravy silnice, konkrétně na výstavbu MÚK u Podlesí. Posuzovaný záměr tento požadavek naplňuje.

[69] Spokojené Díly ovšem mají pravdu v tom, že veřejný zájem na provedení záměru nelze dovodit ze strategických dokumentů, na které odkázaly orgány ochrany přírody – z Politiky územního rozvoje a z Dopravní sektorové strategie. I takové dokumenty by o veřejném zájmu či jeho intenzitě svědčit mohly (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 73/2015-40, bod 33), kdyby ale orgány ochrany přírody nějak vysvětlily, co z nich ve vztahu k posuzovanému záměru vyplývá. Například že záměr – i třeba „jen“ jako součást širšího celku – má strategický význam, naplňuje některou z priorit v oblasti rozvoje dopravy a dopravní infrastruktury apod. Ministerstvo ale jen obecně popsal, k čemu uvedené dokumenty slouží, aniž cokoli z nich uvedlo se záměrem do souvislosti. Stejně povrchní je ostatně i jeho vyjádření ke kasačním stížnostem, ve kterém napsalo, že dopravní infrastruktura „*je v současné době s ohledem na nutnost bezpečného propojení vnitrostátní i mezinárodní dopravy dosti žádoucí*“. Krajský úřad sice uvedl, že záměr úpravy silnice I/43 v řešeném úseku je zařazen do *databáze projektů* v Dopravní sektorové strategii, ale soudu není zřejmé, jak pouhé zařazení do takové databáze vypovídá o veřejném zájmu na provedení záměru.

[70] Ze samotné podstaty záměru, a tedy z jeho popisu v technické zprávě, však – v návaznosti na požadavek zásad územního rozvoje – dostatečně vyplývá, proč výstavba MÚK povede ke zvýšení bezpečnosti. Změnou dopravního řešení křižovatky z úrovněvého na mimoúrovňové se totiž sníží riziko střetů mezi účastníky dopravy: oddělí se tranzitní a místní doprava, ze silnice I. třídy se vyloučí chodci a cyklisté.

[71] Děti Země ve své kasační stížnosti opakovaně namítají, že popis záměru, tedy *co a kde se má stavět*, nelze směřovat s jeho přínosy. To je sice pravda, ale neznamená to, že z popisu zároveň není možné dovodit, v čem bude záměr přínosný, respektive *proč se to má stavět*. Ne každý přínos je vždy třeba dokládat nějakým odborným podkladem. Jde-li konkrétně o bezpečnost silničního provozu, a tedy o bezpečnost lidí (účastníků provozu), přínosy

pokračování

záměru mohou spočívat už jen v tom, že se oproti současnému stavu sníží *riziko* nehod. Veřejný zájem se naopak nemusí zakládat na tom, že v úseku už k nehodám dochází či že k nim dochází často (a žadatel proto nemusí nehodovost dokládat konkrétními údaji či studiemi, byť jeho žádost jistě mohou podpořit).

[72] Samy Děti Země přitom poukazují na to, že na křižovatce u Podlesí se v posledních pěti letech stala „jen“ jedna vážná a jedna smrtelná nehoda. To prý není žádné vysoké bezpečnostní riziko. Bez konkrétních podkladů podle nich nelze doložit, že je tu veřejný zájem naplňován velmi neuspokojivě a že tento nedostatek by dokázala vyřešit právě nová MÚK: „*např. je zde obrovská nehodovost se smrtelnými a s vážnými zraněnými a do budoucna zde bude třeba jen 1 mrtvý za 5 let, což je již nyní, a třeba 1 těžce zraněný za 5 let, což je již nyní*“. Tato argumentace vlastně vede k tomu, že aby vůbec bylo možné shledat veřejný zájem na výstavbě MÚK, muselo by k vážným či smrtelným nehodám docházet častěji. Vyžadovat takový „standard“ pro prokázání veřejného zájmu na bezpečnosti dopravy je však poněkud cynické.

[73] K závěru, že mimoúrovňové řešení křížení silnic je obecně bezpečnější než úrovňové, protože snižuje riziko střetů mezi účastníky dopravy, přitom stačí prostá logická úvaha. Zároveň je obecně známo, jak uvedlo ministerstvo ve svém rozhodnutí, že silnice I/43 je nejen v daném úseku nadměrně dopravně zatížena [obecně známé skutečnosti (notoriety) není třeba dokládat; za notoriety přitom nelze považovat jen skutečnosti známé každému, ale třeba i jen širšímu okruhu osob v určitém místě a čase – například rozsudek ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, bod 21]. Je-li celá silnice přetížená, a je-li tak frekventovaná i samotná křižovatka u Podlesí, nelze rozumně pochybovat o tom, že přestavba této křižovatky na MÚK povede k vyšší bezpečnosti i plynulosti provozu.

[74] To, že je silnice přetížená, ostatně uznávají i Spokojené Díly, které ale tvrdí, že zachování dvou pruhů blokuje řešení tohoto problému, a proto záměr není ve veřejném zájmu. Jistě v takovém případě nelze veřejný zájem zakládat na tom, že silnice I/43 je kapacitně nevyhovující, protože tento problém výstavba MÚK přímo neřeší. K tomu je však opět třeba uvést, že *platné* Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vymezují požadavek na bodovou úpravu silnice I/43 v daném úseku, nikoli na rozšíření této silnice na čtyři pruhy. S tím se jako s variantou počítalo původně, ale kraj (přijetím 1. aktualizace) zvolil jiné řešení, které výstavbu MÚK u Podlesí pojímá jako dopravně-bezpečnostní opatření.

[75] Námitky Spokojených Dílů fakticky směřují spíše proti této změně, a tedy proti samotné 1. aktualizaci (kterou spolek – společně s dalšími navrhovateli – neúspěšně napadl u krajského soudu, viz rozsudek ze dne 28. 2. 2022, čj. 67 A 10/2021-918), a míjejí se tak s podstatou souzené věci. Úkolem správních orgánů ani soudů v řízení o výjimce z druhové ochrany není hodnotit, zda se měli krajsí zastupitelé při výběru té či oné stavební úpravy problematického úseku zaměřit přímo na zvětšení kapacity silnice (přidáním dalších pruhů, jak to prosazují Spokojené Díly), nebo spíše na zvýšení její bezpečnosti (oddělením jak dálkové a místní dopravy, tak i jednotlivých skupin účastníků silničního provozu). V tomto řízení se zkoumá jen to, zda zvolené řešení vyjadřuje nějaký veřejný zájem a zda se tento veřejný zájem pohybuje v mezích územně plánovací dokumentace – zde zásad územního rozvoje. Pokud samo krajské zastupitelstvo v minulosti upustilo od původního záměru čtyřpruhové silnice

(tedy „zavřelo za tímto záměrem dveře“, naváže-li soud na přirovnání stěžovatelů), není účelné (ani možné), aby jej stěžovatelé „vhazovali dovnitř oknem“ v řízení o výjimce.

[76] Další tvrzené závady na silnici I/43 zato už zájem na provedení záměru kvůli bezpečnosti a plynulosti dopravy odůvodňovat nemohou. I když je možné, že silnice I/43 má v daném úseku nezpevněnou krajnici (což *samy orgány ochrany přírody ani nezmínily – poprvé to vyzdvihl až krajský soud*), že je nevhodně výškově vedena nebo že je tam někde ztracený spád v niveletě, je zároveň zřejmé, že kvůli těmto závadám není potřeba přestavět celou křižovatku (což je ovšem podstatou celého záměru). I ze samotné žádosti o výjimku (jejíž obsah krajský úřad v této části prakticky jen převzal do svého rozhodnutí) spíše vyplývá, že jde o technické nedostatky, respektive rozpory s ČSN, které se sice společně s provedením záměru vyřeší, ale nepředstavují pravý důvod veřejného zájmu na záměru jako takovém. Navíc na rozdíl od hustého provozu na frekventované křižovatce, který s sebou nese bezpečnostní riziko už ze své podstaty, není jasné, zda vůbec a v jaké míře mohou tyto dílčí nedostatky fakticky ovlivňovat (snižovat) bezpečnost dopravy.

[77] Závěr orgánů ochrany přírody, že záměr je v zájmu bezpečnosti a plynulosti dopravy, však navzdory tomu ob stojí. Tento zájem naplní samotné bezpečnější (mimoúrovňové) řešení stávající frekventované křižovatky. Podmínku existence veřejného zájmu na provedení záměru (podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) tedy i NSS považuje za splněnou.

[78] Na druhou stranu NSS nesouhlasí s posouzením a se závěry krajského soudu ve vztahu ke zbylým dvěma důvodům veřejného zájmu na provedení záměru (ochraně veřejného zdraví a ekonomickému rozvoji nové čtvrti). Ty nebyly ani prokázány, ani náležitě zdůvodněny. Oporou pro ně nejsou ani zásady územního rozvoje, které jen vymezují potřebu upravit silnici I/43 (resp. přestavět křižovatku u Podlesí), z čehož je zřejmá souvislost jen s bezpečností a plynulostí dopravy.

[79] Vybudování protihlukové stěny jistě může spadat pod **veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví** (jak uvedl krajský soud v bodě 47 napadeného rozsudku). Musí však být zřejmé, že protihluková stěna bude v daném místě z hlediska ochrany veřejného zdraví skutečně přínosná. Jinak by šlo s každou stavbou či přestavbou dopravní infrastruktury spojit provedení protihlukových opatření a tvrdit pak veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, bez ohledu na to, zda vůbec a jak moc tam dosavadní hluk ze silniční dopravy fakticky škodil místním obyvatelům. Nejde-li o frekventovanou silnici uprostřed zástavby, nelze bez konkrétních údajů o intenzitách hluku jen tak předpokládat, že záměr naplní veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, protože není jasné, zda hluk ze silniční dopravy v daném úseku má v současnosti na zdraví obyvatel Podlesí vůbec nějaké dopady (a zda je proto potřeba obyvatele před hlukem chránit). V části technické dokumentace týkající se protihlukové stěny se sice uvádí, že stěna byla navržena na základě hlukové studie, ale ŘSD tuto studii k žádosti o výjimku nepřiložilo. Ve spisu pak není ani žádný jiný podklad, z něhož by orgány ochrany přírody mohly vycházet. Tvrdí-li tedy ministerstvo ve svém rozhodnutí, že záměr povede ke splnění hygienických limitů, jde o tvrzení nepodložené.

[80] I kdyby však bylo doloženo, že protihluková stěna bude mít skutečné přínosy, ani pak by nebylo možné shledat, že záměr je v zájmu ochrany veřejného zdraví.

pokračování

Protihluková opatření lze totiž jistě provést i bez nutnosti přestavět celou křižovatku, takže už z podstaty na tom nelze zakládat veřejný zájem na záměru, který právě v tom spočívá. Byť je možné, že obyvatelé Podlesí budou zásluhou protihlukové stěny skutečně chráněni před hlukem, který jim v současnosti škodí, půjde nanejvýš o vedlejší přínos, nikoli o pravý důvod veřejného zájmu na záměru jako takovém. Ostatně se nabízí i domněnka (*kterou by mohla vyvrátit právě hluková studie*), že protihluková stěna má vlastně jen řešit problém, který vyvolá či prohloubí samotný záměr: jestliže se totiž má v daném úseku zvýšit jak poloha silnice I/43 (v úseku stávající křižovatky bude tato silnice vést na mostě), tak plynulost dopravy (což patrně umožní řidičům jet rychleji), lze logicky předpokládat, že se zvýší hluk.

[81] Veřejný zájem nelze shledat ani v tom, že se rozvojová zóna Kuřim-Záhoří propojí (resp. bude moci propojit) se silnicí I/43, a tím i s ostatními silnicemi. Orgány ochrany přírody v tom spatřovaly **jiný naléhavý důvod veřejného zájmu**, protože napojení přinese možnost rozvoje této obytné zóny s množstvím pracovních míst. Přitom se však ani nesnažily vysvětlit, jak současný stav takovému rozvoji brání. Už vůbec pak není zřejmé, jak by samotné nové napojení mohlo přinést pracovní místa. Bez bližšího zdůvodnění, proč současný stav nevyhovuje (např. že a proč stávající napojení kapacitně nestačí), ale nelze dospět k závěru, že jde o nutně potřebné – nikoli jen výhodnější – napojení, a že je tak skutečně dán *naléhavý* důvod veřejného zájmu. Kdyby šlo veřejný zájem spatřovat jen v samotném výhodnějším napojení, bylo by možné ho dovodit u takřka každého záměru dopravní infrastruktury.

[82] Jen na okraj pak NSS považuje za nutné vyvrátit dvě mylné úvahy ministerstva, které se objevily ve vyjádření ke kasačním stížnostem:

- O veřejném zájmu na provedení záměru nemůže svědčit to, že jeho investorem je ŘSD, tedy *státní podnik*. Podstatný je záměr sám o sobě, nikoli kdo je investor.
- Ekologické spolky jistě mohou v řízení o výjimce namítat, že například chybí hluková studie nebo údaje o nehodovosti, pokud žadatel tvrdí, že záměr naplní veřejný zájem na ochraně zdraví před hlukem či na bezpečnosti dopravy. Tím spolky nijak nevybočují ze své role „obhájců přírody“. Zpochybňují totiž, že jsou splněny podmínky pro povolení výjimky, tedy pro škodlivý zásah do veřejného zájmu na ochraně přírody – a právě tento zájem spolky hájí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, čj. 6 As 166/2023-56, č. 4625/2024 Sb. NSS, bod 63). Byť problematika hluku či bezpečnosti dopravy obecně spadá do působnosti jiných orgánů státní správy, nic to nemění na tom, že orgány ochrany přírody musejí v řízení o výjimce řádně posoudit, zda lze ten který tvrzený zájem na provedení záměru považovat za prokázaný, a zda tak jsou požadavky spolků na doložení odborných studií či konkrétních údajů opodstatněné, či nikoli.

3.3 Vyplývá-li z biologického hodnocení, že záměr bude mít na chráněné druhy jen malé dopady,

*lze dospět k závěru o převaze veřejného zájmu na výstavbě
i bez dalších odborných podkladů a bez hlubšího poměrování veřejných zájmů*

[83] Děti Země dále tvrdí, že se krajský soud nevypořádal s jejich námitkou, podle níž ve spise chybějí odborné podklady, které by přesvědčivě dokládaly nějaký veřejný zájem na provedení záměru; nemohla tak být stanovena a porovnána intenzita veřejného zájmu s intenzitou

škodlivého zásahu, respektive nemohla být posouzena převaha nad zájmem ochrany přírody. Je prý neproporcionální, když se závěr o veřejném zájmu nemusí zakládat na žádných odborných podkladech, ale zákonný veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny je třeba podrobně popsat a doložit biologickým hodnocením založeným na přesném a konkrétním zjišťování.

[84] Krajský soud ale vysvětlil, proč podle něj závěr orgánů ochrany přírody o existenci veřejného zájmu (tedy o splnění první podmínky pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) v tomto případě ob stojí i bez odborných podkladů (viz body 46–50 jeho rozsudku). Ke stejnému závěru dospěl i NSS, byť jen ve vztahu k jednomu ze tří tvrzených důvodů veřejného zájmu (viz část 3.2 výše). K tomu, aby mohla být posouzena i převaha nad zájmem ochrany přírody (tedy druhá podmínka podle § 56 odst. 1), ale stačí jen jediný takový důvod.

[85] Dále krajský soud vysvětlil, proč v tomto případě mohlo obstát i posouzení převahy veřejného zájmu. Orgány ochrany přírody totiž vycházely z biologického hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, které předložilo ŘSD společně se žádostí o výjimku. Z tohoto hodnocení podle krajského soudu přesvědčivě vyplývá, že dopady záměru (negativní vlivy) na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů budou malé. Protože škodlivý zásah bude nadto minimalizován navrženými kompenzačními opatřeními, lze považovat veřejný zájem na provedení záměru za převažující (bod 55 napadeného rozsudku). Krajský soud také zdůraznil, že smyslem řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je zkoumat, zda je záměr hrozbou pro zákonem chráněný zájem na ochraně přírody, a pokud ano, zda je možné jej povolit z důvodu převahy jiného veřejného zájmu. Proto přisoudil důležitost zjištění, že záměr bude mít na chráněné druhy jen malé dopady, a převahu veřejného zájmu považoval za prokázanou. Zájem na druhové ochraně nebyl v rozporu se zásadou proporcionality odsunut do pozadí, neboť z ničeho nevyplývalo, že by byl významně ohrožen (bod 56).

[86] S těmito závěry NSS souhlasí. Není-li pro prokázání veřejného zájmu vždy třeba dokládat nějaký odborný podklad, nemusejí být takové podklady nutné ani pro posouzení převahy nad zájmem ochrany přírody. Jistě může nastat i situace, kdy bude samotná *existence* veřejného zájmu zřejmá i bez odborných podkladů, ale (až) pro náležité *porovnání intenzity* obou zájmů bude potřebná i nějaká studie. To však není tento případ. Pro posouzení převahy jiného veřejného zájmu v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je biologické hodnocení podle § 67 nejen povinným, ale i klíčovým podkladem. A pokud z něj vyplývá, že záměr bude mít jen malé dopady na chráněné druhy rostlin a živočichů, a tedy že intenzita zájmu na ochraně přírody je nízká, závěr o převaze jiného veřejného zájmu lze učinit i bez odborných podkladů dokládajících jiný (protichůdný) veřejný zájem a bez hlubšího poměřování obou zájmů. To platí samozřejmě jen za předpokladu, že biologické hodnocení je podrobné a věrohodné. Krajský soud přitom rozvedl, proč neměl důvod o hodnocení pochybovat. Stěžovatelé navíc toto hodnocení ani přímo nezpochybňovali.

pokračování

3.4 Nebyl-li záměr posouzen v procesu EIA, klade to na orgány ochrany přírody v řízení o výjimce vyšší nároky při posuzování podmínky, že neexistuje jiné uspokojivé řešení

[87] Další podmínkou podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny – ve vztahu k druhům rostlin a živočichů chráněným unijním právem – je, že *neexistuje jiné uspokojivé řešení*.

[88] Předně je třeba uvést, že jsou-li splněny první dvě podmínky pro povolení výjimky, tedy je-li shledán převažující veřejný zájem na provedení záměru, není už při posuzování podmínky třetí namíste zkoumat jiné uspokojivé řešení spočívající v tom, že by se nedělo vůbec nic. To znamená, že je-li na záměru shledán veřejný zájem, logicky jako jiné uspokojivé řešení nepřichází v úvahu tzv. nulová varianta.

[89] Spokojené Díly ale už v odvolání tvrdily, že existuje řada různých jiných aktivních, tedy nenulových, variant (odkazovaly na variantu podle studie z roku 2008, kterou si objednalo ŘSD a na základě které byl tehdy zahájen i proces EIA, a na čtyři varianty rozebrané ve veřejně dostupné diplomové práci). Společně s Děti Země pak poukazovaly na jinou konkrétní variantu podoby samotné MÚK u Podlesí (projekt Ing. K. z roku 2019).

[90] Ministerstvo se však i touto variantou odmítlo zabývat, a to s odkazem na judikaturu NSS, podle které v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není prostor pro zkoumání jiných variant vedení trasy silnice. Takový požadavek neodpovídá povaze a smyslu tohoto řízení, pokud už byl úsek silnice posuzován v procesu EIA. Orgány ochrany přírody by překročily svou působnost, kdyby posuzovaly možnosti povolení výjimky bez ohledu na obsah žádosti a na závěry předchozích fází koncepčního hledání nejvhodnější trasy. I kdyby orgány ochrany přírody dospěly k závěru, že by jiná varianta byla vhodnější, nemají jakoukoli možnost trasu silnice upravit či změnit.

[91] Krajský soud s ministerstvem souhlasil. Požadavek spolků, aby se orgány ochrany přírody v řízení o výjimce zabývaly jinou variantou záměru, kterou navrhly samy spolky, neodpovídá povaze takového řízení. Úkolem těchto orgánů není měnit koncept stavby. Protože proběhlo zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., jehož výsledkem bylo, že záměr v předložené podobě nebude mít významný vliv na životní prostředí, nebylo třeba se v řízení o povolení výjimky dalšími variantami zabývat. To je možné jen za výjimečných okolností. Výsledkem zjišťovacího řízení už se krajský soud podrobně zabýval a potvrdil, že záměr nepodléhá posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb. (rozsudek ze dne 16. 6. 2020, čj. 29 A 23/2020-144). Jeho úvahy obstály v přezkumu před NSS (rozsudek ze dne 2. 12. 2020, čj. 1 As 276/2020-96). Závěr zjišťovacího řízení tedy bylo možné podpůrně použít (body 57–61 napadeného rozsudku).

[92] Podstatou námitek obou stěžovatelů se tedy krajský soud opět zabýval. Argumenty krajského soudu pokrývají i námitky Děti Země, podle nichž ve spisu chybí konkrétní podklad (hodnocení ŘSD) dokládající, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Pokud záměr v předložené variantě nebude mít podle závěru zjišťovacího řízení významný dopad na životní prostředí, lze patrně podle krajského soudu považovat za splněnou i podmínku neexistence jiného uspokojivého řešení.

[93] NSS s posouzením krajského soudu, a tím i ministerstva, nesouhlasí.

[94] Podle judikatury NSS platí, že v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny už není prostor pro zkoumání jiných variant *trasy silnice* (např. rozsudek ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38, a tam citovaný rozsudek ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323). Poté, co bylo rozhodnuto o výběru varianty trasy, nelze po orgánech ochrany přírody v řízení o výjimce požadovat, aby se znovu vracely o krok zpět a vedle předložené varianty zkoumaly i to, jaký dopad na zvláště chráněné druhy by měly varianty jiné, v předchozích procesech už „vyloučené“. Tím by se popírala logická návaznost jednotlivých kroků a procesy SEA a EIA by ztrácely smysl. Úvahy orgánů ochrany přírody by také vybočovaly z předmětu řízení, který je vymezen v žádosti a odvíjí se od plánovaného umístění konkrétní stavby. Chybí tedy jakýkoli prostor pro zvažování jiné trasy silnice. Na tom nic nemění ani podmínka pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v tom, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení, které je v době rozhodování reálné, nikoli takové, které už bylo v dřívějších procesech jako možná alternativa vyloučeno (rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 As 54/2013-78).

[95] Jde obecně o judikaturu odpovídající na námitky spolků, které v řízení o výjimce fakticky požadovaly nové posouzení toho, kudy má vést nová dálnice či silnice. V takových případech, kdy se už ve fázi územního plánování hledají a zkoumají různé varianty trasy a jejich vlivy na životní prostředí (v procesu SEA) a kdy většinou následuje úplné posouzení vlivů záměru (v procesu EIA), je logické, aby se orgány ochrany přírody v následujícím řízení o výjimce nevracely – na základě námitek účastníků nespokojených s výsledky předchozích procesů – k porovnávání různých variant, *kudy by mohla a měla dálnice či silnice vlastně vést*.

[96] Situace v tomto případě je ale odlišná. Není kam se vracet o krok zpět. Záměr spočívá ve výstavbě MÚK na silnici I/43 u Podlesí. Zásady Územního rozvoje Jihomoravského kraje (ve znění 1. aktualizace) pro tento záměr „jen“ vymezily koridor, aniž se při jejich pořizování (v procesu SEA) posuzovaly a porovnávaly varianty, jak má MÚK – v rámci tohoto koridoru – konkrétně vypadat. Takové podrobnosti ostatně ani nemá krajská územně plánovací dokumentace řešit. Záměr ani nebyl posuzován v procesu EIA: proběhlo jen zjišťovací řízení, do kterého byla předložena jediná varianta a ve kterém se jiné varianty ani zkoumat nemají (viz 1 As 276/2020, body 83 a 84). Logika, která NSS vedla k závěru, že v řízení o výjimce nejsou orgány ochrany přírody zásadně povinny ani oprávněny zkoumat jiné varianty (trasy), tedy v tomto případě neplatí. Ve smyslu citované judikatury nelze považovat variantu MÚK, kterou předkládá ŘSD, za „vybranou“ v předchozích procesech, a naopak jiné varianty za „vyloučené“. Žádný proces, který by v důsledku zkoumání variant i v řízení o výjimce ztratil smysl, totiž neproběhl.

[97] Nepřiléhavý je proto také odkaz krajského soudu na judikaturu NSS, podle které je možnost, aby se orgány ochrany přírody zabývaly variantami záměru, jen výjimečná. Tato judikatura se totiž opět vztahuje právě na případy, kdy záměr byl posuzován v procesu EIA. Podle NSS pak v takových případech platí, že aby bylo stanovisko EIA překážkou pro zkoumání jiných variant, musejí být v procesu EIA posouzeny ty varianty záměru, které reálně připadají v úvahu. Pokud se opomene některá reálná a uskutečnitelná varianta a zároveň je věrohodně doloženo, že tato varianta může mít menší dopady na chráněné druhy, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudily orgány ochrany přírody v řízení o výjimce. V takovém

pokračování

případě totiž stanovisko není dostatečnou oporou pro závěr, že neexistuje jiné uspokojivé řešení (už citovaný rozsudek 6 As 73/2015, body 41 a 42).

[98] Nedokládá-li nevhodnost jiných variant záměru v některých případech dostatečně ani *stanovisko EIA*, tím spíš se nelze opírat o pouhý *výsledek zjišťovacího řízení*, který znamená jen to, že záměr v předložené podobě nemá natolik významný vliv, aby bylo třeba jej posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb. Kdyby i v těchto případech platilo, že orgány ochrany přírody nemohou a nemají zkoumat jiné varianty záměru než ty, které „prošly“ zjišťovacím řízením, ztratila by smysl naopak samotná podmínka *neexistence jiného uspokojivého řešení*. Takový výklad je však třeba odmítnout, a to i proto, že jde o podmínku vyplývající z unijního práva (čl. 16 směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin).

[99] Právě u záměrů neposouzených v procesu EIA je naopak namístě klást na samotné orgány rozhodující o výjimce vyšší nároky, jak argumentují Děti Země. V takových případech je totiž řízení o výjimce těžištěm posouzení vlivů na předmět ochrany, tedy na chráněné druhy (což jinak bývá součástí EIA). Orgány ochrany přírody sice nemají možnost předložený záměr upravit či změnit, ale jsou povinny žádost o výjimku zamítnout, pokud žadatel neprokáže, že právě záměr v předložené podobě je z hlediska tvrzeného veřejného zájmu jediným uspokojivým řešením (resp. že jiné řešení, které by srovnatelně naplnilo tvrzený veřejný zájem a zároveň by nemělo žádné nebo by mělo menší dopady na chráněné druhy, neexistuje). Ostatně právě žadatel má orgánům ochrany přírody prokázat splnění všech podmínek podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (např. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, čj. 9 As 30/2012-88). Mají-li orgány ochrany přírody náležitě posoudit, zda své důkazní břemeno žadatel unesl, je jisté v jejich působnosti – na základě jasně vyjádřeného požadavku zákona na minimalizaci zásahu – zvažovat i jiná myslitelná řešení stejného „problému“ (důvodu veřejného zájmu), a tedy i jiné podoby záměru, které by do předmětu ochrany v daném území nezasáhly buď vůbec, nebo by do něj zasáhly rozpoznatelně méně.

[100] Neplatí-li navíc u záměrů neposouzených v procesu EIA logika judikatury, která zkoumání jiných variant v řízení o výjimce zásadně vylučuje, nelze na spolky zpochybňující splnění podmínky *neexistence jiného uspokojivého řešení* vztahovat požadavky judikatury, která takové zkoumání připouští jen za předpokladu, že jiná varianta s možnými menšími dopady je věrohodně, tedy odborně, doložena (kromě rozsudku 6 As 73/2015 např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2019, čj. 10 As 165/2018-93, body 7–13; i když ten se stejně jako tato věc týkal jiných možných podob křižovatky, šlo o případ, kdy vlivy předložené varianty na životní prostředí posouzeny byly). V případech, kdy záměr v procesu EIA posouzen nebyl, nemůže být standard tak přísný: nejde totiž o výjimku z pravidla.

[101] NSS sice obdobný požadavek (aby jiná varianta byla „dostatečně konkrétně tvrzena a důkazně podložena“) zopakoval i v případě, kdy část záměru – konkrétně stavba výtlačného potrubí, které mělo odvodňovat dálnici – nebyla posouzena v procesu EIA, ale tehdy bylo rozhodující, že stavba ani provoz potrubí neměly mít na chráněné druhy *žádné* dopady. Varianta s menšími dopady tedy byla pojmově vyloučena. Proto orgány ochrany přírody v řízení o výjimce ani nemusely hledat alternativní způsoby odvodnění dálnice. Účastníkovy námitky nadto ustaly na tom, že orgány ochrany přírody neposoudily jinou variantu, sám však žádnou nepředložil (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 6 As 17/2020-74, body 51 a 52).

[102] V tomto případě ale stěžovatelé poukazovali na různé jiné varianty už ve svých odvoláních. Přinejmenším projekt Ing. K. (z roku 2019) zahrnuje i alternativní podobu MÚK u Podlesí, jak vyplývá z výřezu mapy vloženého do odvolání. K této variantě prý je i projektová dokumentace, respektive technická zpráva, která byla v minulosti podle tvrzení obou stěžovatelů předána jak krajskému úřadu, tak ŘSD (a toto tvrzení ani krajský úřad, ani ŘSD nevyvracejí). Stěžovatelé také tvrdí, že alternativní varianta zabere méně území (*což se při pohledu na výřez zdá jako pravdivé*), takže bude mít menší dopady na biotopy chráněných druhů (*což se zase obecně jeví jako logické*). Jde tedy o konkrétní a – aspoň na první pohled – reálnou a uskutečnitelnou variantu podoby MÚK u Podlesí, která by mohla mít menší dopady na předmět ochrany.

[103] Byť takovou variantu stěžovatelé v řízení důkazně nepodložili, ministerstvo se jí nemohlo bez věcné reakce odmítnout jakkoli zabývat (nadto s mimoběžným zdůvodněním, že nemá prostor zkoumat jiné „trasy“ a že nemůže posuzovat možnost povolení výjimky bez ohledu na „závěry předchozích fází koncepčního hledání trasy“). Mělo naopak ověřit, zda ŘSD dostatečně vysvětlilo a doložilo, proč jako nejvhodnější řešení vybralo právě tu variantu podoby MÚK, k níž směřuje jeho žádost. Pokud to ŘSD neudělalo, mělo je ministerstvo vyzvat, aby se k variantě zmiňované stěžovateli vyjádřilo – aby vysvětlilo a případně doložilo, proč tato varianta není jiným uspokojivým řešením (protože není reálná a uskutečnitelná; nebo nenaplní veřejný zájem v takové míře jako předložená varianta; nebo bude mít srovnatelné či dokonce vážnější dopady; anebo by sice měla o něco menší dopady, ale ty by byly ve zřetelném nepoměru s vyššími náklady, stavebně technickými komplikacemi či urbanisticky nežádoucími důsledky apod., které by s sebou jiná varianta nesla).

[104] NSS přitom nepřehlédl, že varianta Ing. K. je součástí návrhu dopravního řešení širšího území na sever od Brna [studie, ze které tato varianta pochází, je ostatně nazvána „Optimalizovaná varianta D43/S43 v úseku D1 – MÚK Skalice nad Svitavou (napojení Boskovic) a přivaděč z Brna“], který počítal s rozšířením silnice I/43 na čtyři pruhy. Že takové komplexní řešení nakonec nebylo vybráno a zapracováno do zásad územního rozvoje, ale neznamená, že lze automaticky odmítat i každý dílčí návrh do něj zahrnutý. A byť se čtyřpruhovým uspořádáním silnice I/43 patrně počítá i samotná alternativní varianta podoby MÚK vypracovaná Ing. K., nelze jen proto tuto variantu zavrhnout bez jakýchkoli věcných protiargumentů. Z hlediska posouzení této varianty jako možného uspokojivého řešení je totiž podstatné zejména to, v jaké části koridoru má být MÚK umístěna (jaké konkrétní území zabere) a jak má v navržené podobě vypadat (a tedy i jak velké území zabere), nikoli kolik má silnice I/43 v alternativní podobě pruhů (ledaže by uskutečnitelnost této podoby „stála a padala“ právě s tím).

[105] Současně soud zdůrazňuje, že smyslem účasti spolků v řízení o výjimce je zájem na ochraně přírody. Nedává se jim tím další možnost prosazovat své vlastní představy – oproti představám obce či kraje, vyjádřeným v územně plánovací dokumentaci – o tom, jak by mělo dopravní řešení celého úseku silnice I/43 vedoucí přes území Kuřimi vlastně vypadat (třeba právě že by silnice měla být místo výstavby MÚK – nebo zároveň s ní – zkapacitněna, o což jde Spokojeným Dílům). NSS tedy svou úvahou v předchozím bodě říká jen to, že lze-li variantu MÚK navrženou Ing. K. uskutečnit i bez rozšíření silnice I/43 na čtyři pruhy (což soud

pokračování

ted' sám neví, a vědět to nemůže), je ji právě takto třeba prozkoumat jako možné *jiné uspokojivé řešení*.

[106] Pro úplnost NSS dodává, že mezi „jiná uspokojivá řešení“ a „jiné podoby záměru“ jistě nelze klást rovnítko, jak argumentují Děti Země. Podmínka *neexistence jiného uspokojivého řešení* se nevztahuje jen k záměru samotnému, ale také k jinému převažujícímu veřejnému zájmu jako takovému (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2016, čj. 7 A 141/2011-55). Jiným uspokojivým řešením tak obecně mohou být i různá organizační, technická a podobná opatření. Ani tomu se ŘSD ve své žádosti ani ministerstvo v rozhodnutí (a to navzdory konkrétním odvolacím námitkám) výslovně nevěnovaly. Je-li však veřejný zájem na provedení záměru spatřován ve vyšší bezpečnosti i plynulosti dopravy (mimoúrovňové řešení je obecně bezpečnější; oddělí se tranzitní a místní doprava; a ze silnice I/43, která má sloužit především tranzitní dopravě, se vyloučí chodci a cyklisté), nedává smysl, aby žadatel dokládal, že jiným uspokojivým řešením nejsou různá dílčí opatření, která stěžovatelé zmiňují. Soudu není zřejmé, a stěžovatelé to ani netvrdí, jak by se situace stejně komplexně (jako výstavbou MÚK) vyřešila snížením rychlosti v daném úseku, změnou značení nebo rozšířením silnice.

3.5 Krajský soud se nevypořádal se žalobní námitkou Děti Země, podle níž ministerstvo nezdůvodnilo, proč převzalo jen některé náměty na kontroly, a jiné nikoli

[107] Děti Země namítají, že se krajský soud vůbec nevypořádal s jejich námitkou, podle které ministerstvo převzalo z jejich odvolání jen část námětů na způsob kontrol, aniž doložilo a zdůvodnilo, proč si vybralo právě tyto náměty, a jiné naopak ne.

[108] Krajský soud v bodě 64 napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelé postrádali údaje o tom, kdy by ke kontrolám mělo docházet, jak budou časté a na jaké události budou navázány. Ministerstvo proto do výroku doplnilo novou podmínku (č. 15) zahrnující způsob provádění kontrol, které se měly časově odvíjet od konkrétních událostí. V bodě 65 pak krajský soud dodal, že rozsah stanovení kontrol je třeba posuzovat ve vztahu ke konkrétním uloženým opatřením a míře dotčení chráněných druhů. Je tak v pořádku, pokud nejsou kontroly navázány přesně na konkrétní dny, ale třeba na roční období či na jiné události, například fáze či milníky provádění záměru. V tomto případě byly kontroly podle krajského soudu nastaveny jasně a určitě.

[109] Už z toho je zřejmé, že krajský soud žalobní námitku Děti Země vůbec nevypořádal. Tomu napovídá i nadpis části rozsudku (zahrnující body 64 a 65): „*Časové vymezení způsobu kontrol*“. O nedostatečné časové vymezení kontrol však v řízení před krajským soudem už nešlo.

[110] To, že mezi podmínkami výjimky chybějí časové údaje (tedy kdy a jak často mají kontroly probíhat) i věcné údaje (tedy na jaké události budou kontroly navázány), namítaly Děti Země v odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu (který jen obecně jako podmínku č. 13 uložil ŘSD, aby zajistilo „*potřebnou součinnost při provádění kontrol v průběhu prací nebo po jejich ukončení*“). Současně navrhly celkem osm námětů, jak kontroly případně nastavit.

[111] Ministerstvo námitku Děti Země shledalo důvodnou a do výroku přidalo novou podmínku (č. 15), ve které krajskému úřadu uložilo 1) kontrolu náhradní lokality po případném

přemístění zvláště chráněných druhů; 2) kontrolu při skrývce zeminy a odstraňování kořenů v určených lokalitách; 3) kontrolu přeložky Podlesního potoka; 4) kontrolu instalace protihlukové stěny u významného krajinného prvku Rejmarka; a to vždy do jednoho měsíce od té či oné události.

[112] Takové vymezení kontrol odpovídalo části námětů Děti Země; ty proto už v následné žalobě (logicky) nenamítaly, že by ministerstvo kontroly nastavilo nejasně či neurčitě, ale že nepřevzalo i jejich ostatní náměty, aniž zdůvodnilo proč. Na to však krajský soud vůbec nijak nereagoval. Odůvodnění napadeného rozsudku naopak působí dojmem, že krajský soud v bodech 64 a 65 vypořádával námítky, které Děti Země vznesly v odvolání (*a které sice shrnuly i v části 6.1 žaloby, ale zřetelně je oddělily od samotné žalobní argumentace proti rozhodnutí ministerstva, která byla obsažena v části 6.3*). Napadený rozsudek tedy neobstojí, protože je v této části nepřezkoumatelný.

[113] Zároveň NSS shledal stejný důvod i pro zrušení rozhodnutí ministerstva. Náměty Děti Země je totiž třeba v situaci, kdy krajský úřad v prvním stupni neuložil *žádné* kontroly, materiálně považovat za součást odvolacích námitek. Kdyby krajský úřad nějaké kontroly uložil, mohla by už odvolání namítat, že kontroly jsou nedostatečné, respektive že měly být stanoveny ještě další kontroly. V takové situaci by ministerstvo nepochybně muselo zdůvodnit, proč uložené kontroly dostatečné jsou, a tedy proč není důvod ukládat další kontroly navržené odvolateli. Stejnou úroveň odůvodnění je proto třeba vyžadovat i v případě, kdy kontroly poprvé nastavuje až samo ministerstvo jako odvolací orgán a kdy v odvoláních zazněly konkrétní návrhy.

[114] Ministerstvo ale uvedlo jen to, že kontroly stanovilo v návaznosti na uložená zmírňující a kompenzační opatření a že nastavení kontrol v tomto případě, kdy bude dotčen nízký počet zvláště chráněných druhů (14), považuje za dostatečné a účelné. Takové zdůvodnění není přezkoumatelné, protože z něj nevyplývá, jaké úvahy vedly ministerstvo k závěru o dostatečnosti uložených kontrol, a tedy k nepřevzetí ostatních námětů Děti Země. Všechny náměty přitom byly navázány na uložená opatření. Když tedy ministerstvo se stejnou návazností nastavovalo kontroly, mělo blíže vysvětlit, proč stanovilo právě takové, a ne i další.

[115] Argumenty ministerstva, které zlehčují povinnost orgánů ochrany přírody řádně stanovit způsob kontrol i v rozhodnutí o výjimce [jak ukládá § 5b odst. 3 písm. d) a § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny] a naznačují, že je snad jen věcí úředníků, jak kontroly vymezí, už NSS jednou vyvrátil (rozsudek ze dne 30. 9. 2024, čj. 5 As 292/2023-62, zejména body 77–84).

3.6 Krajský soud ani ministerstvo se nevypořádaly s dalšími námitkami Spokojených Dílů

[116] Spokojené Díly v žalobě namítaly, že se ministerstvo nevypořádalo s jejich odvolacími námitkami týkajícími se podkladů pro rozhodnutí o výjimce: ve spisu chybí *úplná* dokumentace pro územní rozhodnutí či pro společné povolení; podklady nejsou jednoznačně označeny; krajský úřad řadu z nich neposkytl či nezpřístupnil; je rozpor mezi zveřejněným rozsahem stavby a tím, pro co byla povolena výjimka.

pokračování

[117] Krajský soud vysvětlil, proč nevyhověl požadavku Spokojených Dílů a Občanů Malhostovic [žalobce b)], aby si od krajského úřadu vyžádal spisy k jejich žádostem podle zákona o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), kterými se tyto spolky domáhaly poskytnutí podkladů. Postup při vyřizování žádostí o informace nebyl předmětem přezkumu. Stěžejní je, že účastníci řízení o výjimce mohli nahlédnout do spisu, na řadu podkladů odkázal krajský úřad jako na zveřejněné informace a účastníci byli informováni o vývoji řízení (bod 66 napadeného rozsudku). To však odpovídá jen na jednu z uvedených námitek. S ostatními se krajský soud nijak nevypořádal. I v tomto ohledu je proto jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[118] Stejnou vadou trpí i rozhodnutí ministerstva. To výslovně odpovědělo jen na námitku, že účastníkům řízení nebyly plně elektronicky zpřístupněny podklady (str. 23). S ostatními se vůbec nijak nevypořádalo [byť je shrnulo v bodech 4c), 4e) a 11 na str. 8–10].

3.7 Krajský soud se nevypořádal ani s argumenty Spokojených Dílů ohledně možného střetu zájmů

[119] Spokojené Díly v žalobě také namítaly, že už krajský úřad měl sám „důkladně šetřit“, zda ve skutečnosti není záměr v převažujícím soukromém zájmu. Prý je krajskému úřadu dlouhodobě známo, že odpovědným projektantem pro zpracování 1. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje byla osoba (knesl kynčl architekti, s. r. o.), která je současně a dlouhodobě odpovědným projektantem soukromého investora mnohamiliardového projektu obytné zóny Kuřim-Záhoří. To zakládá riziko střetu zájmů, respektive riziko, že byl ovlivněn veřejnoprávní dokument (1. aktualizace), podle kterého se rozhoduje ve správních řízeních. Významnou indicíí je fakt, že v původních zásadách byla zahrnuta územní rezerva pro zkapacitnění silnice I/43, tedy její převedení na čtyřpruh, stejně jako záměr tzv. severního obchvatu Kuřimi; ovšem poté, co práci na aktualizaci převzal zpracovatel odlišný od zpracovatele samotných zásad, nastal obrát o 180 stupňů, a to bez porovnání variant v procesu SEA a bez zdůvodnění. Záměr zkapacitnit silnici I/43 byl opuštěn a bylo navrženo převést dopravu na novou silnici – na tzv. jižní obchvat Kuřimi. Ten by však měl významné negativní vlivy na obytnou zónu Díly za sv. Janem. Naopak by se odvedením intenzivní dopravy ze silnice I/43 zhodnotil projekt soukromého investora v Záhoří. Taková situace by popírala veřejný zájem, neboť nelze obětovat stávající obytnou zónu ve prospěch čistě soukromých zájmů developera v Záhoří. Ani platné zásady územního rozvoje (po 1. aktualizaci) tedy nemohou nijak prokázat, že MÚK v Podlesí je ve veřejném zájmu.

[120] Předně je třeba uvést, že Spokojené Díly tuto argumentaci poprvé uplatnily až v žalobě. Protože jde o otázku, která *přímo* není předmětem řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody, je přehnané požadovat, aby se jí *samy od sebe* v takovém řízení zabývaly orgány ochrany přírody.

[121] Krajský soud se ovšem s argumenty Spokojených Dílů ohledně střetu zájmů vypořádat měl – a neudělal to. V bodě 52 napadeného rozsudku sice uvedl, že 1. aktualizace zásad územního rozvoje nebyla soudem zrušena (k tomu odkázal na svůj rozsudek 67 A 10/2021), ale to na konkrétní argumenty Spokojených Dílů neodpovídá. Sám krajský soud to zřejmě ani jako odpověď nemyslel. V uvedeném bodě svého rozsudku se totiž věnoval námitkám

stěžovatelů k rozporu záměru s územním plánem. Tím, že aktualizace nebyla zrušena, chtěl (jen) zdůvodnit svůj závěr, proč lze veřejný zájem na provedení záměru shledat i navzdory zrušení změny č. 4 Územního plánu města Kuřim (viz část 3.1 výše).

[122] Spokojené Díly však nemají pravdu, pokud tvrdí, že o možnosti střetu zájmů – ve vztahu k Územnímu plánu města Kuřim a jeho změně – doposud soudy nerozhodly. Jejich argumenty ohledně střetu zájmů už krajský soud opakovaně odmítl, a to právě i v řízení o návrhu na zrušení změny č. 4 územního plánu (67 A 3/2023, bod 66), stejně tak už dříve v řízení o návrhu na zrušení 1. aktualizace zásad územního rozvoje (67 A 10/2021, body 285–293). To však nic nemění na tom, že na argumenty měl krajský soud *nějak* reagovat i v této věci. Proto napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti.

4. Závěr a náklady řízení

[123] Kasační stížnosti jsou ve výsledku důvodné, a proto NSS zrušil rozsudek krajského soudu. Současně však NSS shledal důvody pro zrušení rozhodnutí ministerstva. To bude muset v dalším řízení především znovu posoudit otázku *neexistence jiného uspokojivého řešení*, a to i s ohledem na skutečnost, že za současného stavu řízení lze mít za prokázaný jen jeden z tvrzených důvodů veřejného zájmu: na bezpečnosti a plynulosti dopravy. Dále ministerstvo podrobněji – s přihlédnutím ke konkrétním námětům Děti Země – zdůvodní své nastavení způsobu kontrol a odpoví na ostatní námitky Spokojených Dílů týkající se podkladů ve správním řízení.

[124] Protože otázka možného střetu zájmů a od toho odvozená otázka „způsobilosti“ zásad územního rozvoje dokládat veřejný zájem na provedení záměru dosud nebyla v této věci řešena (námitka byla poprvé uplatněna až v žalobě, ale krajský soud se s ní nijak nevypořádal), nezabýval se tím NSS věcně. Je-li zde však několik jiných důvodů, pro které neobstojí i samotné rozhodnutí ministerstva, nebylo by účelné jen kvůli opomenutí námitky možného střetu zájmů (*před krajským soudem ostatně už víckrát řešeno*) vracet věc krajskému soudu, nikoli rovnou ministerstvu. Budou-li Spokojené Díly na své námitce trvat, mohou ji uplatnit v dalším řízení před ministerstvem, jehož rozhodnutí bude možné opět napadnout žalobou.

[125] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1). Ten mají stěžovatelé [tedy žalobci a) a c)], protože rozhodnutí, proti kterému se bránili žalobou, bylo zrušeno. Na jejich procesním úspěchu se pak podílí i žalobce b), který v řízení před krajským soudem usiloval o totéž.

[126] **Děti Země** tak dostanou náhradu nákladů řízení ve výši **19 870 Kč**, kterou tvoří tyto částky:

- soudní poplatky za žalobu (3 000 Kč) a kasační stížnost (5 000 Kč), tedy dohromady **8 000 Kč**;
- odměna advokátce za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby, a to převzetí věci a žalobu [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb., zde použitá ve znění do 31. 12. 2024)]. Za každý z těchto úkonů náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 advokátního tarifu). Ke každému úkonu je také třeba připočíst 300 Kč paušální

pokračování

náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). To dohromady činí **6 800 Kč**.

- odměna advokátce za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby, a to kasační stížnost. Protože jde o službu poskytnutou už po novele advokátního tarifu, odměna činí 4 620 Kč (§ 7 bod 5 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2025) a náhrada hotových výdajů 450 Kč, dohromady **5 070 Kč**.

[127] **Spokojené Díly** dostanou náhradu ve výši **23 590 Kč**, kterou tvoří tyto částky:

- soudní poplatky za žalobu a kasační stížnost, dohromady **8 000 Kč**;
- odměna advokátce za zastupování v řízení o žalobě, tj. za čtyři úkony právní služby, a to převzetí věci, žalobu a dvě repliky. Protože šlo o společné úkony při zastupování více (dvou) osob, náleží za každou zastupovanou osobu odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu ve znění do 31. 12. 2024), tj. 2 480 Kč, a k tomu polovina z náhrady hotových výdajů za každý ze společných úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 150 Kč. To dohromady činí **10 520 Kč**.
- odměna advokátce za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby, a to kasační stížnost. Odměna činí 4 620 Kč, náhrada hotových výdajů 450 Kč, dohromady **5 070 Kč**. Za repliky k vyjádření ministerstva a ŘSD advokátce odměna nenáleží, protože už se v nich jen opakuje či v pouhých drobnostech rozvíjí dřívější argumentace.

[128] **Občané Malhostovic** sice nepodali kasační stížnost, ale úspěch stěžovatelů lze chápat i jako jejich úspěch (viz např. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2010, čj. 2 Afs 76/2009-81). Dostanou proto náhradu ve výši **13 520 Kč**, kterou tvoří tyto částky:

- soudní poplatek za žalobu, tedy **3 000 Kč**;
- odměna advokátce za zastupování v řízení o žalobě, tj. za čtyři úkony právní služby, a to převzetí věci, žalobu a dvě repliky. Protože šlo o společné úkony při zastupování více (dvou) osob, dohromady odměna a náhrada hotových výdajů činí **10 520 Kč**.

[129] Osoby zúčastněné na řízení mají právo jen na náhradu takových nákladů řízení, které vynaložily při plnění povinnosti uložené soudem. To v této věci nenastalo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu