



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudkyně Veroniky Juříčkové ve věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, sídlem Körnerova 219/2, Brno, zastoupeného advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., sídlem Vodičkova 36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2021/ 560/1535, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2023, č. j. 31 A 68/2022-172,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

[1] Společnost Brněnské komunikace, a.s., (dále jen „stavebník“) jednající jako příkazník statutárního města Brna dne 11. 11. 2020 Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) předložila hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) v souvislosti s realizací stavebního záměru *Východní obchvat Žebětína I. etapa* (dále též „záměr“) a požádala

o povolení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V reakci na výzvu k odstranění vad žádosti stavebník dne 25. 1. 2021 doložil projektovou dokumentaci pro územní řízení a specifikoval, že se žádost vztahuje na 11 druhů ohrožených a silně ohrožených zvláště chráněných živočichů (ropucha obecná, rosnička zelená, skokan štíhlý, skupina zelených vodních skokanů, ještěrka obecná, slepýš křehký, užovka obojková, vydra říční, koroptev polní, ůhýk obecný a netopýr vodní). Povolení výjimky je podle stavebníka v zájmu veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti, přičemž veřejný zájem na záměru je deklarován jejím souladem s územním plánem města Brna a zásadami územního rozvoje. Trasa obchvatu propojí ulice Kohoutovická a Hostislavova mimo zastavěné území obce, čímž dojde k výraznému poklesu dopravy směřující do Bystrce přes centrum městské části Žebětín. Umožní též připojení budoucí rozvojové plochy v severovýchodní části Žebětína. Vybudování obchvatu bude mít vliv na bezpečnost silničního provozu, dojde ke zvýšení plynulosti dopravy a ke značnému snížení hlukového zatížení, snížení exhalací a stresu obyvatel. Obecně též dojde ke zmírnění dopadů na životní prostředí a veřejné zdraví díky moderním bezpečnostním parametrům (např. technologie odvodnění, řešení havárií, ochranná opatření pro migraci obojživelníků).

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2021, č. j. JMK 50944/2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), krajský úřad povolil výjimku ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje jedinců, vývojových stadií, přirozených a umělých sídel a biotopů všech požadovaných zvláště chráněných druhů s předpokladem, že půjde o jednotky, nejvýše nižší desítky, jedinců ze skupiny ptáků a savců a o desítky, nejvýše nižší stovky jedinců, ze skupiny plazů a obojživelníků. Povolení se vztahovalo na jejich rušení, neúmyslné usmrcování či zraňování, ničení či poškozování jimi užívaných sídel a na jejich chytání, sbírání, přemísťování, držení a dopravování v rámci záchranného přenosu. Výjimka výlučně pro realizaci zamýšleného záměru byla podmíněna 16 různými podmínkami týkajícími se zejména biologického dozoru, vegetačních úprav a náhradní výsadby, opatření ke snížení světelného znečištění, opatření proti přístupu obojživelníků do prostoru staveniště a následného monitoringu stavby za účelem prověření jejich migračních tras a vyhodnocení potřeby dobudovat migrační bariéry a propustky.

[3] Žalobce, který oznámil svou účast v řízení, nicméně před vydáním prvostupňového rozhodnutí žádné vyjádření neuplatnil, podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. V něm navrhl konkrétní upřesnění tří dílčích podmínek, aby bylo nesporné, kdy musí být ta která činnost realizována a doplnění jedné nové podmínky (vytvoření náhradního stanoviště pro ůhýka obecného za vymýcené keře). Dále namítl, že prvostupňové rozhodnutí neuvádí, o které konkrétní podklady opírá své závěry, a že ničím nebyl prokázán silný veřejný zájem na realizaci záměru (chybí jakákoliv dopravní, hluková či rozptylová studie, snížení hluku a emisí je jen nepodloženě tvrzeno, přičemž soulad s územně plánovací dokumentací ještě veřejný zájem nedokládá). Veřejným zájmem pak není napojení nové rozvojové zóny ani možnost postavení navazující části obchvatu. V důsledku toho podle žalobce nebylo ani prokázáno, že dojde ke snížení intenzit hluku a znečištění pod závazné limity či ke snížení nehodovosti. Nebylo též doloženo, že pohody bydlení a bezpečnosti a plynulosti silniční dopravy nelze dosáhnout jinak (snížením povolené rychlosti, výstavbou přechodů a „dopravních šikan“, přesměrováním dopravy na jiné ulice).

pokračování

[4] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2022, č. j. MZP/2021/560/1535 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. I když si žalovaný umí představit, že změna podmínek by byla akceptovatelná, stávající podmínky jsou dostatečně konkrétní, srozumitelné a věcně správné, není tedy třeba jejich další zpřesňování. Dosavadních 15 podmínek dostatečně reflektuje dotčení zájmů ochrany přírody a není nutné stanovení dalších podmínek. Je zřejmé, že krajský úřad vycházel z podkladů založených ve správním spise. Dostatečným průkazem veřejného zájmu je uvedení záměru v územním plánu a zásadách územního rozvoje jakožto veřejně prospěšné stavby a z přijatelného dotčení zájmů ochrany přírody (zde žalovaný odkázal na str. 56 hodnocení vlivů) plyne, že tento veřejný zájem nad zájmem ochrany přírody převažuje. Požadavky na doložení dalších studií jen zpochybňují vcelku jasnou situaci. Úpravy dopravního značení apod. zcela jistě nepředstavují uspokojivé řešení, které by mohlo nahradit záměr zakotvený v územně plánovací dokumentaci. Žalovaný aprobejuje závěr krajského úřadu, že všechny zákonem požadované podmínky pro povolení výjimky byly splněny, akceptovatelnost dotčení zájmů přírody zřetelně plyne z obsahu spisu i prvostupňového rozhodnutí. Krajský úřad podle něj dostatečně podrobně a přesně objasnil situaci, jeho závěry jsou logické a vychází z řádně zjištěného skutkového stavu. Při akceptaci odvolacích návrhů by žalobci možná rozhodnutí lépe konvenovalo, ale to není dostatečný důvod pro změnu prvostupňového rozhodnutí, natožpak pro jeho zrušení.

[5] Žalobce se obrátil na Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 5. 12. 2023, č. j. 31 A 68/2022-172, napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost a nedostatečně zjištěný skutkový stav a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému vytkl, že návrhy žalobce na změnu a doplnění podmínek pouze obecně odmítl, aniž by se věnoval jejich obsahu. Nemá-li být účastenství spolků hájících veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny pouze formální záležitostí, je třeba, aby správní orgány adekvátně vysvětlily, proč jejich relevantní námitky nejsou důvodné. Ačkoliv žalobce vysvětlil, proč stávající podmínky považuje za nedostatečné, žalovaný svůj závěr, že jejich změna není nezbytná, ničím (a to ani implicitně) nezduvodnil. Jeho zdůvodnění je do té míry obecné, že je lze s menšími úpravami použít proti jakémukoliv návrhu na úpravu podmínek. Takové zdůvodnění by mohlo obstát, jen pokud by z napadeného či alespoň prvostupňového rozhodnutí bylo patrné, proč jednotlivé požadavky nemohou nijak přispět k příznivějšímu výsledku z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů živočichů. Z pouhého počtu podmínek také nelze bez dalšího dovozovat, že navržená opatření na ochranu přírody zásah do biotopu eliminují natolik, že jej již nelze dále zmírnit kompenzačním opatřením navrženým žalobcem.

[6] Napadené rozhodnutí je podle krajského soudu nepřezkoumatelné a nepodložené i v otázce prokázání veřejného zájmu na realizaci záměru. Na konkrétní a dále rozvedený poukaz žalobce na rozsudky Nejvyššího správního soudu, podle nichž soulad záměru s územně plánovací dokumentací nelze považovat za důvod prokazující existenci veřejného zájmu, žalovaný reaguje prostým konstatováním opaku a odmítnutím požadavku na doložení studií. Možnost napojení rozvojové plochy je zjevně i podle správních orgánů vedlejší, rozhodující tak má být (vedle souladu s územně plánovací dokumentací) vliv záměru na veřejné zdraví a dopravní situaci v Žebětíně. Správní spis ovšem podle krajského soudu neobsahuje žádný odborný podklad, který by svědčil o špatné dopravní či imisní situaci v této městské části a který by alespoň rámcově modeloval, jak by se tato situace po

realizaci záměru měla změnit. O hluku se sice zmiňuje biologické hodnocení, nicméně na jeho straně 7 a 8 je uvedeno pouze to, že v červenci 2019 byla zpracována hluková studie. Ta ovšem není součástí správního spisu. Z biologického hodnocení tak pouze vyplývá, že na ulicích Hostislavova a Kohoutovická bude i po realizaci záměru docházet k překračování limitů hygienického hluku, ačkoliv realizace záměru má stávající stav zlepšit. Toto strohé vyjádření je podle krajského soudu sice určitou indicií o existenci veřejného zájmu, avšak s ohledem na nedostatečnou konkretizaci těchto tvrzení a absenci jakéhokoliv jasného podkladu nelze rozhodně hovořit o prokázání veřejného zájmu. Jedná se přitom o nedostatek zcela zásadní, neboť v rámci druhé zákonné podmínky pro udělení výjimky má být zkoumáno, zda jiný veřejný zájem převáží nad zájmem na ochraně přírody. Není možné veřejný zájem pouze konstatovat, ale je nutno jej podložit také jasnými podklady, na jejichž základě bude možné posoudit význam daného veřejného zájmu, tj. například doložit alespoň rámcově míru snížení emisí a hluku v zástavbě v důsledku realizace záměru. Nelze poměřovat zájem na ochraně přírody s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví, když vůbec není zřejmé, jaký konkrétní vliv bude mít záměr na veřejné zdraví. Správní spis tak podle krajského soudu neobsahuje dostatečné podklady pro to, aby bylo možné jasně konstatovat, že realizace záměru je ve veřejném zájmu. Soulad s územním plánem může být podle krajského soudu významnou indicií veřejného zájmu. Ten je však třeba konkrétně specifikovat, přičemž žalovaný ani nepoukazuje na podklady či na pasáže územního plánu, z nichž by plynulo, z jakého důvodu byl záměr zařazen do kategorie veřejně prospěšných staveb a co přesně je oním sledovaným veřejným prospěchem.

[7] Z důvodu nepřezkoumatelnosti otázky existence veřejného zájmu pak krajský soud nemohl ani posoudit, zda tento veřejný zájem převáží nad zájmem na ochraně přírody. Současně podle něj byla nedostatečně odůvodněna i neexistence jiného uspokojivého řešení. Jestliže totiž vůbec nedošlo k posouzení vlivů záměru na životní prostředí a faktickému vyloučení existence jiných uspokojivých řešení v jiném řízení, je nutné tuto otázku jakožto jednu ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti posoudit právě v řízení o výjimce. Podle krajského soudu se za možnou variantu dá vždy pokládat tzv. nulová varianta (nerealizování záměru). Odkaz krajského úřadu na konkrétní opatření k minimalizaci dotčení zvláště chráněných druhů však dostatečným vypořádáním nulové varianty není a žalovaný nedostatečnost jejího vypořádání svým odkazem na územně plánovací dokumentaci podle krajského soudu neodstranil. Ve správním spise přitom chybí podklady prokazující veřejný zájem na realizaci (např. znatelné benefity pro zdraví obyvatel), na jejichž základě by bylo možné nulovou variantu považovat za vyloučenou.

[8] Krajský soud konečně souhlasil i s námitkou žalobce, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje v rozporu s § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny obdobně použitým na základě odkazu v § 56 odst. 7 téhož zákona způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět. Podmínka č. 15 pouze ukládá povinnost poskytnout orgánu ochrany přírody součinnost s prováděním kontrol, ale sama o sobě způsob kontrol nestanoví. To, že není znám zhotovitel záměru ani harmonogram prací, není na překážku, jelikož účelem stanovení způsobu kontrol není stanovit přesně na den konkrétní kontrolní činnost, ale transparentně vymezit, kdy (např. po provedení jakých prací, po provedení jakého zásahu nebo po zkušebním zprovoznění) mají proběhnout kontroly ze strany orgánu ochrany přírody a alespoň rámcově jaké, aby mohly ostatní správní orgány, veřejnost či účastníci řízení žádat výsledky těchto kontrol za účelem realizace svých oprávnění.

II.

Obsah kasační stížnosti

[9] V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku žalovaný (dále jen „stěžovatel“) odkázal na kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl zrušení napadeného rozsudku.

[10] Stěžovatel namítá, že krajský soud přehlíží, že součástí správní úvahy ohledně existence a porovnání veřejných zájmů ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být také hodnocení a intenzita dotčení veřejného zájmu ochrany přírody, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38. Tímto stěžejním aspektem se žalobce ani krajský soud nezabývali. Prvostupňové rozhodnutí vycházelo z hodnocení vlivů, jež na základě přírodovědných průzkumů vyhodnotilo, že zvláště chráněné druhy budou záměrem dotčeny jen málo, což nikdo nezpochybnil. K převaze nad nevýznamně dotčeným veřejným zájmem tak postačuje nižší míra intenzity veřejného zájmu na realizaci záměru. Veřejný zájem na realizaci záměru je deklarován souladem záměru s územním plánem, přičemž záměr je současně realizován i v zájmu ochrany veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti. Stěžovatel odmítá odkazy na judikaturu konstatující nepřípadnost ztotožňování zapracování záměru v územně plánovací dokumentaci s veřejným zájmem, a naopak odkazuje na zmíněnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která poukázala na to, že pořízení územně plánovací dokumentace má svou dimenzi politickou i odbornou a že zařazení mezi veřejně prospěšné stavby je důležitou skutečností, která nezpochybnitelně prokazuje veřejný zájem na realizaci záměru. V tomto případě je z odborného podkladu zřejmé, že dotčení dochovaného stavu přírody nebude významné a je přijatelné, takže je situace poměrně jasná. V řízení byl podle stěžovatele dostatečně zřetelně prokázán veřejný zájem na realizaci záměru a jeho převaha nad zájmem ochrany přírody.

[11] Vydaná rozhodnutí současně vychází z toho, že záměr je budován na ochranu veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti. Tyto přínosy jsou podle stěžovatele imanentní vlastností každého silničního obchvatu – obchvat odvádí tranzitní dopravu ze zastavěného území a umožňuje plynulost a vyšší rychlost jízdy, což snižuje ekologické dopady na životní prostředí i místní obyvatelstvo. Budování obchvatů je dokonce považováno podle dopravní politiky a dopravní sektorové strategie ČR za jedno z reálných opatření proti změnám klimatu. Je nepochybné, že záměr bude mít kladný vliv na bezpečnost chodců i uživatelů jakýchkoliv dopravních prostředků a že se sníží negativní externality spojené s dopravou včetně hluku a emisí z dopravy. Podrobné hodnocení ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví na základě studií a jiných odborných podkladů je podle stěžovatele úkolem jiných správních orgánů v jiných řízeních podle zvláštních zákonů. S ohledem na pouhé nevýznamné dotčení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny a s ohledem na obecné zásady výkonu veřejné správy (zásada efektivitativy a nadbytečného nezatežování adresátů veřejné správy) by měla postačovat správní úvaha na základě argumentů žadatele. Zmíněním vymezení koridoru jako veřejně prospěšné stavby v územně plánovací dokumentaci a konstatováním zřejmého pozitivního přínosu obchvatu pro obyvatele Žebětína v oblasti veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví byla podle stěžovatele jednoznačně doložena existence veřejného zájmu na realizaci záměru a s ohledem na

doložení nevýznamného dotčení ochrany přírody v hodnocení vlivů také naplnění důvodu podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[12] Krajský soud podle stěžovatele též neakceptovatelně posunul závěry judikatury, pokud požadoval posouzení neexistence jiného uspokojivého řešení jen proto, že záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí. Protože jde o záměr, který nepřekračuje a nemůže překračovat limity přípustného vlivu na životní prostředí stanovené v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), není důvodu hledat jiná variantní řešení, zejména když zde (vyjma obecného tvrzení žalobce) chybí jakákoliv indicie existence takového jiného uspokojivějšího řešení. Stejně tak jsou podle stěžovatele chybné úvahy krajského soudu o nulové variantě. Vzhledem k tomu, že krajský úřad veřejný zájem doložil, nulová varianta tento veřejný zájem z logiky věci nemůže naplnit (stávající nevyhovující dopravní řešení nebude změněno, nedojde k napojení zamýšlené výstavby). Pokud by naopak veřejný zájem neexistoval, musel by krajský úřad žádost zamítnout. U záměru s prokázanými minimálními vlivy není podle stěžovatele jeho povinností hledat hypoteticky tvrzené uspokojivější řešení a *de facto* tím měnit záměr žadatele.

[13] Stěžovatel odmítá, že by žalobcovy návrhy na úpravu podmínek výjimky byly racionální. Opět dochází k nedůvodnému upřednostnění formální stránky před stránkou materiální. Požadavek na doplnění rozpisu kontrol na minimálně dvě kontroly ročně je naprosto neodpovídající malému dotčení chráněných zájmů – plně postačí povinnosti uložené biologickému dozoru. Doplnění roční lhůty pro osev travníků je zbytečné, protože jako součást záměru musí být osev proveden před uvedením komunikace do provozu, a nadto ani neovlivní zvláště chráněné druhy, jež jsou předmětem druhové výjimky. Navázání tříletého monitoringu migrace obojživelníků na zprovoznění stavby namísto jejího dokončení také není účelné, jelikož změna migračních tras nastane již po realizaci migračních opatření (bariér vstupu na komunikaci a propustku), a proto dřívější monitoring umožní přijetí případných dalších opatření ještě před zahájením provozu. Nadbytečné je podle stěžovatele i uložení náhradní výsadby a péče o ni v souvislosti s mýcením keřů, jelikož dotčené keře jsou na okraji biotopu řuhýka obecného, jeho výskyt v dotčeném místě nebyl zjištěn a tento druh má v místě dostatek náhradních hnízdních příležitostí. Nadto z procesního hlediska by bylo problematické stanovit nové kompenzační opatření bez projednání se žadatelem, dotčenými vlastníky a dotčenými orgány. Tuto kompenzaci nenavrhl ani autorizovaná osoba v hodnocení vlivů. Stěžovatel tak považuje za dostačující svůj závěr, že podmínky stanovené krajským úřadem jsou konkrétní, srozumitelné a věcně správné.

[14] Krajský soud konečně podle stěžovatele také přistupuje nepřijatelně extenzivně k výkladu obdobného použití § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o implementaci čl. 9 odst. 2 směrnice 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků, který je konstruován pro aktivní cílené zásahy (typicky lov), čemuž odpovídají tam uváděné podmínky (uvedení počtu dotčených jedinců, metod odchytu či zabíjení a stanovení způsobu kontrol). V českém prostředí jsou tyto podmínky vykládány zcela nepřipadně a formalisticky, což bylo ještě umocněno zákonem č. 225/2017 Sb., který prostřednictvím § 56 odst. 7 vztáhl podmínky § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nejen na zvláště chráněné druhy ptáků, což nadměrně komplikuje administrativní postupy. V tom

pokračování

pokračuje i krajský soud, který zcela pomíjí argumentaci stěžovatele, že kontrola dodržování podmínek výjimky je fakticky zajištěna odborným dozorem a povinnostmi předkládání informačních zpráv a poskytnutí součinnosti dozorujičím orgánům. Stanovení provádění kontrol v každé fázi stavby je za současného stavu veřejné správy obtížně představitelné, takto nejsou kontroly prováděny ani stavebními úřady. Analogicky k funkci stavebního dozoru krajské úřady ukládají stavebníkům povinnost jmenovat biologický dozor. Ostatně je zvláštní, aby si krajský úřad sám podmínkami rozhodnutí ukládal povinnosti, jejichž nedodržení nemůže mít žádné následky pro stavebníka. To jen dokládá formální chápání § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny. Odst. 3 písm. d) zmíněného ustanovení požaduje po správním orgánu stanovit způsob kontrol, a nikoliv to, že má kontroly provádět sám. Zajištění kontrol stanovením podmínky, že na místě stavby bude trvale přítomen biologický dozor, podle stěžovatele požadavkům § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny plně konvenuje.

[15] Stěžovatel má za to, že žalobce nijak nezpochybnil odborné závěry správních orgánů a podkladů řízení ani splnění zákonných podmínek, neuplatnil žádné odborné argumenty z oblasti ochrany životního prostředí a soustředil se pouze na námitky formálního charakteru. Prosazuje pouze vlastní odchylnou představu, která není z hlediska zájmů ochrany přírody nijak přínosná. To však není důvod pro to, aby bylo nutné rozhodnutí správních orgánů rušit. Navíc nelze přehlížet, že rozhodnutí vydaná v první a druhé instanci tvoří jeden celek, takže žalovaný nebyl povinen opakovat to, co bylo jasně a srozumitelně uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí. Stejně tak nebylo povinností stěžovatele reagovat na každou připomínku žalobce.

[16] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); za stěžovatele jedná zaměstnankyně, která prokázala příslušné vzdělání, takže nemusí být zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je osobou oprávněnou, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] U zvláště chráněných živočichů zákon chrání též jimi užívaná sídla a jejich biotop a zakazuje škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje, mimo jiné je rušit, chytat, přemísťovat, poškozovat, usmrcovat či ničit, což se vztahuje i na jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla (§ 50). Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 56 odst. 2 písm. c) umožňuje povolit výjimku z uvedených zákazů mimo jiné *v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru*, avšak jen tehdy, pokud *neexistuje jiné uspokojivé řešení*

a povolená činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany (§ 56 odst. 1 věta druhá).

[20] V rámci první části námitek se stěžovatel dovolává rozsudku č. j. 5 As 10/2013-38 s tím, že v něm Nejvyšší správní soud uznal jako dostatečný důkaz existence veřejného zájmu na realizaci stavebního záměru skutečnost, že tento záměr je vymezen jako veřejně prospěšná stavba v územně plánovací dokumentaci. Stěžovatel zde ovšem pomíjí, že krajský soud napadené rozhodnutí označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů již jen proto, že na odvolací námitku žalobce odkazující na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 8 As 63/2018-112) žalovaný reagoval jen nezdůvodněným konstatováním opaku. Prvostupňové rozhodnutí přitom argumentaci dostatečně vypořádávající (až následně uplatněné) odvolací námitky z logických důvodů neobsahovalo. Tento postřeh krajského soudu zcela odpovídá obsahu napadeného rozhodnutí, v němž jakýkoliv odkaz na rozsudek č. j. 5 As 10/2013-38 či jiný zdroj právní argumentace v souvislosti s námitkou neprokázání veřejného zájmu sledovaného záměrem chybí. Zároveň odůvodnění napadeného rozhodnutí k této otázce neobsahuje ani vlastní protiargumentaci, v důsledku čehož je nutné potvrdit, že na tuto odvolací námitku se žalobci nedostalo jakékoliv konkrétní odpovědi, z níž by mohl alespoň rámcově vyrozumět, proč jeho odvolací námitka (podpořená argumenty v odkazovaném rozsudku č. j. 8 As 63/2018-112) není podle stěžovatele důvodná. Již jen proto nemůže tato kasační námitka uspět, jelikož brojí jen do podpůrné argumentace vyslovené krajským soudem toliko *obiter dictum*. I kdyby stěžovatelem zpochybňovaná úvaha nebyla správná, nic by to neměnilo na tom, že krajský soud zcela po právu dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[21] Pomine-li nicméně Nejvyšší správní soud tento zjevný zrušovací důvod, je třeba konstatovat, že neobstojí ani stěžovatelův výklad rozsudku č. j. 5 As 10/2013-38. Stěžovatel přehlíží, že Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku mj. uvedl, že „*souhlasí s názorem městského soudu, že skutečnost, že ÚP VÚC Břeclavska označil rychlostní silnici R52 za veřejně prospěšnou stavbu, sama o sobě nevede k závěru o výrazné převaze veřejného zájmu na výstavbě příslušného úseku této komunikace nad zájmem ochrany přírody, je však důležitým argumentem při posuzování této otázky. Rovněž je třeba souhlasit s městským soudem, že ani usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008, mezivládní dohoda č. 40/2009 Sb. m. s., ani ÚP VÚC Břeclavska či stanoviska SEA a EIA by samy o sobě nemusely nutně vést k závěru o výrazné převaze veřejného zájmu na výstavbě rychlostní silnice v předmětném úseku nad veřejným zájmem na ochraně přírody v míře, v jaké bude touto stavbou v předmětné lokalitě dotčen, nicméně o této výrazné převaze veřejného zájmu vypovídá souhrnné hodnocení těchto zmiňovaných dokumentů na straně jedné a nízká míra dotčení chráněných druhů živočichů, resp. jejich biotopů za podmínky provedení nařízených kompenzačních a ochranných opatření na straně druhé.*“ Nejvyšší správní soud tak v citovaném rozsudku nenakládal s územně plánovací dokumentací jako s automatickým a bezprostředním důkazem toho, že v ní zanesená veřejně prospěšná stavba je bez dalšího ve veřejném zájmu, nýbrž jako se silnou indicií existence určitého veřejného zájmu. To, o jaký veřejný zájem jde a jaká je jeho intenzita, pak zjišťoval z obsahu územně plánovací dokumentace a také z dalších podkladů – v daném případě výslovně poukazoval na obsah dokumentů zpracovaných podle zákona o posuzování vlivů (EIA, SEA), které identifikovaly jednotlivé pozitivní či negativní vlivy na veřejné zdraví a na životní prostředí. Právě proto neopomněl zmínit, že „*mezi výsledky politické činnosti a pojmem veřejného zájmu nelze bez*

pokračování

dalšího klást rovnítko“. Svou roli v dané věci nadto také hrála ústavně regulovaná povinnost státu dodržovat své mezinárodní závazky a s ní spojený veřejný zájem na tom, aby se Česká republika nediskreditovala jako nedůvěryhodný partner v oblasti mezinárodního práva.

[22] Krajský soud proto v nynějším případě přílehavě vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018-112, který se k významu územního plánu pro prokazování veřejného zájmu na realizaci záměru vyjádřil jednoznačně tak, že *„soulad záměru s platným územním plánem je pouze jedním z předpokladů jeho budoucí realizace, ale nelze z něj dovodit veřejný zájem, který se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr, jeho dopady na lokální podmínky území a potřeby obyvatelstva, přičemž tento veřejný zájem musí převažovat nad zájmy ochrany přírody. Územně plánovací dokumentace může předpokládat umístění určitých typů staveb v uvažovaném území, avšak před zahájením územního řízení není známo, zda konkrétní realizací dojde k dotčení chráněných zájmů a případně v jaké míře. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. (...) Z územně plánovací dokumentace však dopředu nelze dovozovat veřejný zájem ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť neobsahuje povědomí o vlivech konkrétních projektů na zákonem chráněné zájmy. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, neboť pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoliv posuzování veřejného zájmu zcela zbytečný.“*

[23] Jde o to, že samotný stavební záměr ani rozhodnutí příslušné samosprávy takový záměr realizovat v zásadě nejsou veřejným zájmem samy o sobě, ale zpravidla k naplnění určitých veřejných zájmů slouží. Úkolem žadatele o výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů a potažmo orgánů ochrany přírody posuzujících tuto žádost je identifikovat, zda a jaké veřejné zájmy mají být posuzovaným záměrem uspokojovány. Správní orgány pak musí zhodnotit význam a intenzitu takových veřejných zájmů a poměřit je s konkurenčním zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Jsou přitom povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).

[24] Nemohou se tedy spokojit s pouhými tvrzeními žadatele, ale musí mít okolnosti týkající se veřejného zájmu, který má podle žadatele převážet nad zájmy ochrany zvláště chráněných druhů, důkazně podloženy. Je sice možné, že určité problémy, jež má posuzovaný záměr vyřešit, nebo určitý důsledek realizace záměru mohou mít povahu notoriety a nemusí být dokazovány (ovšem musí být v žádosti a nejpozději v rozhodnutí o udělení výjimky konkrétně pojmenovány, aby se k nim účastníci řízení případně mohli vyjádřit), rozhodně to ale není pravidlo. Ne každý obchvat musí přinést významné snížení negativních vlivů dopravy v zastavěném území (např. nemusí na sebe navázat většinu či nejškodlivější část dopravy, popř. dopravní zatížení intravilánu nemusí být takové, aby podstatně ovlivňovalo bezpečnost provozu či veřejné zdraví), výsledek bude vždy záviset na konkrétních podmínkách v řešeném území. Bez popisu konkrétní situace v území a alespoň rámcové znalosti intenzity dopravního zatížení a trasování dopravy tedy nelze hovořit o imanentním (automatickém) přínosu obchvatu, nehledě na to, že nic takového ani v reakci na odvolací námitky stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl.

[25] Pokud jde o identifikaci veřejného zájmu a kvantifikaci předpokládaného přispění záměru k jeho ochraně, Nejvyšší správní soud uvádí, že územně plánovací dokumentace může např. v rámci svého odůvodnění vysvětlovat, proč konkrétní záměr vymezovaný v kategorii veřejně prospěšných staveb je nezbytný a jaké veřejné zájmy (problémy) má řešit, ale může se též stát, že bližší argumentace chybí. Záleží též na rozsahu uplatňovaných námitek a připomínek, do jaké míry je záměr a jeho potřebnost v územně plánovací dokumentaci popsán a nakolik jsou případné argumenty v jeho prospěch podloženy odbornými podklady. Zcela jiná je přitom situace záměrů, které před svým zakotvením do územně plánovací dokumentace prošly posuzováním vlivů (SEA) a případně následně i na konkrétnější úrovni v rámci přípravy stavby (EIA), jako tomu bylo v případě záměru rychlostní silnice D52, jež se týkal rozsudek č. j. 5 As 10/2013-38 zmiňovaný stěžovatelem, a naopak záměrů, které takovému hodnocení nikdy nepodléhaly, jako je tomu v tomto případě. Je též evidentní, že v nyní řešeném případě neexistuje ani mezinárodní závazek státu ke konkrétnímu trasování záměru.

[26] „V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161).

[27] Stěžovateli lze sice přisvědčit, že se snižující se měrou dotčení veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů klesá význam jednoznačného doložení a kvantifikace předpokládaného příspěvku záměru k ochraně veřejných zájmů uvedených v § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, avšak neznamená to, že by takové veřejné zájmy bylo možné dovozovat jen na základě pouhé slepé důvěry v tvrzení žadatele. Pokud stěžovatel či krajský úřad jasně identifikují veřejné zájmy, které mají být záměrem uspokojeny, a je nepochybné, že za stávajícího stavu (či v brzkém výhledu) je potřebné je řešit, pak lze přijmout i rozumně pravděpodobný předpoklad, že záměr k řešení existujícího problému přinejmenším přispěje, aniž by bylo vždy nutné zpracovávat nákladné odborné studie. Intenzita a příčiny existujícího problému v podobě ohrožujícího dopravního zatížení také může být natolik evidentní a známá, že postačí namísto dopravních a hlukových studií vyjít např. z běžných listinných důkazů, jako jsou vyjádření dotčených orgánů, popis situace územně samosprávným celkem v odůvodnění územně plánovací dokumentace, důvěryhodné mediální výstupy apod. I v takovém případě je však povinností orgánů ochrany přírody, obzvláště jsou-li konfrontovány s odpovídajícími námitkami, aby východiska pro svou skutkovou úvahu o prokázání veřejného zájmu, jemuž má ochrana zvláště chráněných druhů ustoupit, označily. V opačném případě je jejich rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, třebaže počet dotčených zvláště chráněných druhů není vysoký a intenzita tohoto dotčení je spíše nízká (nikoliv však nulová). Shora popsáný test proporcionality zásahu do zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů totiž bez identifikace protichůdných veřejných zájmů a jejich alespoň rámcové kvantifikace nelze provést.

pokračování

[28] Stěžovatel ve své argumentaci poukazuje na závěry hodnocení vlivů podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, které prakticky ve všech případech dotčených zvláště chráněných druhů živočichů hovoří o nízkém či velmi malém dotčení. Podstatné ovšem je, že určitá míra dotčení (i když ne vysoká) identifikována byla, v případě koroptve polní jde dokonce o vliv středně závažný. K dotčení veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů (včetně těch chráněných unijním právem) tedy dojde. V takovém případě ale bez jasné identifikace a prokázání alespoň přibližné intenzity konkurenčního veřejného zájmu nelze výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody krajiny vydat. Obrazně řečeno, i proti malému závaží představovanému nízkým ovlivněním zvláště chráněných druhů je třeba na druhou miskou vah nějaké závaží (prokazatelný veřejný zájem) položit, byť k vyrovnání vah či jejich převážení nemusí být nijak velké. Nestačí však jen tvrdit, že tam je.

[29] Krajský soud se přitom zcela správně neomezil pouze na hodnocení veřejného zájmu, který měl být podle stěžovatele dán již zakotvením záměru v územně plánovacích dokumentacích, ale zohlednil též zmínky o významu záměru pro bezpečnost dopravy a veřejné zdraví. Právě to jsou totiž relevantní veřejné zájmy, které mohou zasah do ochrany zvláště chráněných druhů vyvážit, mají-li reálný základ. Stejně tak se krajský soud neomezil jen na (bohužel naprosto nicneříkající) obsah napadeného rozhodnutí, ale zohlednil též obsah (podstatně konkrétnějšího) prvostupňového rozhodnutí a obsah hodnocení vlivů jakožto podkladu, z něž orgán ochrany přírody vycházel. V nich ovšem dostatečné informace, jež by byly schopné prokázat, že záměr je způsobilý řešit existující problém na úseku dopravní bezpečnosti a ochrany veřejného zdraví (byť s ohledem na relativně mírné dotčení zájmů ochrany přírody nemusí jít o problém natolik palčivý, jak prosazuje žalobce), nenalezl. Identifikoval jen zcela osamocenou zmínku o nadlimitním hluku doplněnou současně konstatováním, že ani realizace záměru nepovede k návratu pod hlukový limit. I kdyby snad tento ojedinělý údaj byl akceptován jako doklad o potřebě ochrany veřejného zdraví, nelze z něj dovodit, že záměr reálně k ochraně tohoto veřejného zájmu přispěje. Nemusí jít o úplné odstranění závadného stavu, postačí doložitelné nezanedbatelné zlepšení. Ovšem ani takto minimalizovaný požadavek rozhodnutí správních orgánů ve spojení s hodnocením vlivů nedokládají. Nejpozději v reakci na odvolací námitky přitom bylo povinností stěžovatele na konkrétní podklady a údaje ve správním spise dokládající pozitivní a potřebný vliv záměru na konkrétní konkurenční veřejné zájmy poukázat nebo správní spis o ně doplnit. Nebylo úkolem krajského soudu nahrazovat pasivitu stěžovatele při řádném zjišťování skutkového stavu či pasivitu stavebníka při plnění své důkazní povinnosti. Ani Nejvyšší správní soud proto v této fázi není oprávněn hodnotit, zda by dostačujícím podkladem mohlo být např. závazné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví, které se k problematice hluku vyjadřuje o něco podrobněji než posouzení vlivů analyzované krajským soudem. Stěžovatel pak ani netvrdil, že by existence závadného stavu a zcela nepochybný pozitivní přínos záměru představovaly obecně známou skutečnost, ze které ve svých úvahách vychází. Z napadeného rozsudku lze ostatně dovodit, že ani krajský soud to za notorietu nepovažuje.

[30] K argumentu stěžovatele obecnými zásadami správního řízení, konkrétně zásadou efektivit a nezatežování adresátů veřejné správy, Nejvyšší správní soud poznamenává, že požadavek na řádné zjištění skutkového stavu nelze považovat za odporující těmto zásadám. Má-li stěžovatel snad za to, že požadování důkazu o naplnění zákonem stanovené podmínky pro připuštění výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů po žadateli

představuje nadbytečnou zátěž pro žadatele (tuto obavu nicméně Nejvyšší správní soud nesdílí), pak musí zajistit, aby příslušné podklady byly zajištěny samotným správním orgánem. Stěžovatel by přitom neměl přehlížet, že adresátem veřejné správy nejsou jen žadatelé, ale stejně tak i ostatní účastníci řízení, žalobce nevyjímaje. Žalobce přitom uplatnil řadu relevantních námitek, které vůbec nejsou formální, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž zcela přílehlavě poukazují na to, že z obsahu prvostupňového rozhodnutí nelze zjistit, zda a čím stavebník v řízení prokázal potřebnost realizace záměru pro uspokojení konkrétních veřejných zájmů, jež by svým významem v konkrétních podmínkách tohoto případu převážily nad zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů. Upozorňuje tedy na to, že orgán ochrany přírody se v této otázce posouzení žádosti věnoval pouze formálně, aniž by reálně provedl posouzení vyžadované právní úpravou.

[31] Povinností soudu (a stejně tak správního orgánu) není jednotlivě zodpovědět každý uplatněný argument, nýbrž postačí proti námitkám účastníka řízení postavit vlastní argumentační celek, v jehož konkurenci námitky neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, a obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). To ovšem neznamená, že by stěžovatel byl v kontextu této jím uplatňované judikatury oprávněn ponechat odvolací námitky zcela bez jakékoliv odpovědi. Odpovědi je přitom třeba rozumět nikoliv pouhé sdělení, zda ten který odvolací argument stěžovatel považuje za důvodný, či nikoliv, nýbrž vysvětlení, *proč* odvolací námitka nemůže být důvodná. Taková odpověď může být zprostředkována i konkrétním odkazem na jiné zdroje, které se k relevantní otázce vyjadřují (konkrétní pasáž rozhodnutí soudu, komentáře odborné literatury), včetně odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, jestliže se touto otázkou již zabývalo a odvolací argumenty samo o sobě přesvědčivě vyvrací. Jestliže je ovšem konkrétní problematika poprvé adresována až v odvolání, jako v tomto případě, zpravidla odvolacímu orgánu nepostačí uzavřít, že se ztotožňuje se závěry prvostupňového rozhodnutí, jelikož adekvátní argumentace v něm z povahy věci může chybět.

[32] Povinnost správního orgánu řádně zdůvodnit výrok svého rozhodnutí znamená, že správní soudy nemohou akceptovat, jestliže žalovaný důvody, proč nevyhověl odvolacím námitkám, sdělí poprvé až ve vyjádření k žalobě. I kdyby takové důvody mohly věcně obstát, nic to nemění na tom, že žalobou napadené rozhodnutí postrádá zákonem vyžadované odůvodnění, a je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS). To je v nyní řešeném případě obzvláště relevantní pro tu část kasační stížnosti, již stěžovatel věnuje odvolacím námitkám žalobce požadujícím úpravu či doplnění podmínek obsažených v prvostupňovém rozhodnutí. V kasační stížnosti k jednotlivým návrhům žalobce na úpravu či doplnění podmínek prvostupňového rozhodnutí stěžovatel předkládá důvody, proč ten který návrh není způsobilý přispět k ochraně zvláště chráněných druhů, jichž se vydaná výjimka týká. Rozhodující však je, že v napadeném rozhodnutí se žádné takové vysvětlení ani náznakem nenachází a prvostupňové rozhodnutí je (s ohledem na časovou souslednost zcela logicky) také nenabízí. Dokonce i ve vyjádření k žalobě stěžovatel pouze zopakoval, že není potřebné dostatečně konkrétní a věcně správné podmínky upřesňovat či doplňovat, aniž by konkrétně reagoval na obavy žalobce, co do vykonatelnosti a časové vhodnosti stávajících podmínek a co do potřebnosti kompenzace úbytku keřů vhodných pro hnízdění tuňáka obecného. Stěžovatel tak nemůže očekávat, že se Nejvyšší

pokračování

správní soud bude věcně zabývat nově uplatněnými argumenty, které nemají žádný předobraz v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Závěr krajského soudu, že napadené rozhodnutí žádné vysvětlení, proč nejsou odvolací námitky stran podmínek prvostupňového rozhodnutí důvodné, neobsahuje, stěžovatel reálně nenapadá. Napadený rozsudek podle Nejvyššího správního soudu zcela správně napadené rozhodnutí v této otázce vyhodnotil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[33] Důvodná není ani námitka stěžovatele, že orgánům ochrany přírody nepřísluší posuzovat, zda (ne)existují jiné varianty uspokojivého řešení, a to včetně nulové varianty. Úkolem orgánu ochrany přírody při posuzování žádosti o výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů je provést poměrování soupeřících veřejných zájmů, tedy vlastně test proporcionality zásahu do veřejného zájmu na ochraně konkrétně dotčených chráněných druhů živočichů a rostlin. Nedílnou součástí testu proporcionality poté, co je zjištěno, že zde je legitimní konkurující veřejný zájem, je i vyhodnocení otázky, zda tento konkurující zájem nelze uspokojit jiným opatřením, jež by se ochrany zvláště chráněných druhů nedotýkalo vůbec, anebo alespoň v menší míře. Tomu odpovídá i formulace § 56 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, které výslovně ukládá orgánu ochrany přírody, aby posoudil, zda *neexistuje jiné uspokojivé řešení*.

[34] Judikatura správních soudů sice dovodila, že tato podmínka nemusí být znovu posuzována tehdy, je-li výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny požadována v souvislosti se záměrem, který již prošel hodnocením vlivů na životní prostředí, v němž bylo komplexně posouzeno, zda neexistuje jiné, šetrnější řešení. Jednalo by se totiž ve své podstatě o duplicitní posouzení, takže postačí vyjít z již dříve vydaných rozhodnutí správního orgánu odpovědného za posouzení vlivů na životní prostředí. To ovšem neznamená, že by v případech, jako je tento, kdy záměr žádným posouzením vlivů na životní prostředí v předchozích stupních přípravy neprošel (jak uvádí sám stěžovatel), bylo možné zákonem vyžadovanou úvahu, jež se musí opírat o řádně zjištěný skutkový stav, vypustit zcela. Závěr krajského soudu o nutnosti posoudit nemožnost uspokojit stěžovatelem obecně zmiňované veřejné zájmy (bezpečnost silniční dopravy, ochrana veřejného zdraví) jinými opatřeními, je tedy zcela v souladu s platnou právní úpravou a potvrzuje jej i aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2025, č. j. 10 Afs 3/2025-143).

[35] Poslední námitkou stěžovatel napadá závěr krajského soudu, že součástí podmínek prvostupňového rozhodnutí musí být stanovení způsobu kontrol provádění záměru uskutečňovaných orgánem ochrany přírody. Tuto otázku žalobce poprvé vznesl až v žalobě, není tedy vadou, pokud se jí stěžovatel nevěnoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se však s argumentací stěžovatele neztotožňuje.

[36] Podle § 56 odst. 7 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny *v případě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů platí pro obsah rozhodnutí podle odstavce 1 nebo 6, obsah opatření obecné povahy podle odstavce 4 a pro obsah dohody podle odstavce 5 obdobně § 5b odst. 3.*

[37] Podle § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny *musí rozhodnutí podle odstavce 1 obsahovat*

- a) označení druhů a množství ptáků, na které se má odchylný postup vztahovat,
- b) prostředky, způsob nebo metody povolené pro odchyt nebo zabíjení,
- c) důvod pro odchylný postup vycházející z odstavce 1 nebo 2, podmínky a časové a místní okolnosti, za nichž lze takto postupovat,
- d) způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody stanovující odchylný postup provádět.

[38] Stěžovateli lze přisvědčit, že § 5b byl do zákona o ochraně přírody a krajiny včleněn s účinností od 28. 4. 2004 novelou provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. s cílem implementovat čl. 9 tehdejší směrnice 79/2004/EHS, který se týká ochrany ptactva. Odkaz na § 5b odst. 3 v § 56 odst. 7 (původně a nyní opět odst. 6) zákona o ochraně přírody a krajiny, který tam byl vložen s účinností od 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb., se také původně vztahoval jen na povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů ptáků. Podstatné ovšem je, že zákonodárce se rozhodl novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 rozšířit tento odkaz na obdobné (tedy v zásadě plnohodnotné) použití § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny na veškerá povolení výjimek ze zákazů u zvláště chráněných druhů, aniž by nutně muselo jít o chráněné druhy ptáků. I když s tím může stěžovatel vnitřně nesouhlasit, je povinen se literou zákona (stejně jako správní soudy) řídit a postupovat podle ní. To se týká i skutečnosti, že český zákonodárce (na rozdíl od směrnice) výslovně požaduje, že kontroly, o něž jde, musí provádět přímo orgán ochrany přírody, tj. že podle rozhodné právní úpravy nestačí, aby kontroly prováděl samotný stavebník nebo jím najatá osoba. Důvody, proč tak činí, přitom nejsou jednoduše rozpoznatelné, jelikož samotná novelizace § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny byla do návrhu zákona vložena poslaneckou iniciativou, jež nebyla ani v průběhu jednání Poslanecké sněmovny nijak vysvětlena.

[39] Jak již ale Nejvyšší správní soud naznačil v rozsudku ze dne 30. 9. 2024, č. j. 5 As 292/2023-62, lze předpokládat, že jde o promítnutí požadavku čl. 12 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, který v odst. 4 po členských státech požaduje zřízení systému sledování nahodilého odchytu a usmrcování zvláště chráněných živočichů, popř. čl. 16 odst. 1 písm. e) téže směrnice, jež požaduje, aby odebírání a držení zvláště chráněných druhů živočichů bylo povolováno jen za přísně kontrolovaných podmínek. I kdyby však požadavky § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny šly nad rámec toho, co je podle unijní právní úpravy nezbytné, nic to nemění na tom, že povinností krajského úřadu bylo v prvostupňovém rozhodnutí určit způsob kontrol prováděných právě orgánem ochrany přírody. Pokud by tomu tak nebylo, bylo povinností žalovaného jako odvolacího orgánu zajistit nápravu.

[40] Ve zmíněném rozsudku č. j. 5 As 292/2023-62 (srov. body 85-87) Nejvyšší správní soud nastínil, že je namístě „zákonem vyžadovaný způsob kontrol“ vyložit tak, aby nebyl pouhou formální součástí rozhodnutí bez skutečného vlivu na ochranu přírody a krajiny“ a že je „vhodné stanovit způsob kontroly již v samotném rozhodnutí podrobněji, aby nebylo nezbytné koordinovat harmonogram jejich provádění ex post. Přesnějším vymezením je rovněž dána vyšší míra jistoty na jejich provádění jak na straně žadatele, tak na straně dotčené veřejnosti.“ I když určitá opatření stavebník realizuje prostřednictvím biologického dozoru, má orgán ochrany přírody kontroly načasovat např. tak, aby ověřil, zda opatření byla řádně realizována v období, kdy je jejich realizace pro živočichy klíčová.

pokračování

[41] Smyslem stanovení způsobu provádění kontrol přitom není uložení vymahatelných povinností orgánu ochrany přírody, jak stěžovatel namítá, nýbrž nastavení předvídatelných pravidel, která vytvoří již v okamžiku povolení výjimky mechanismus, jenž úměrně závažnosti předpokládanému zásahu do podmínek ochrany zvláště chráněných druhů zajistí, aby podmínky, jež mají minimalizovat dopad realizace záměru na chráněné živočichy a rostliny, nezůstaly jen na papíře a aby bylo ověřeno, že stavba záměru probíhá způsobem, který zvláště chráněné druhy ohrožuje co nejméně (obdobně body 80-81 rozsudku č. j. 5 As 292/2023-62). K tomu lze dodat, že z § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny neplyne, že by způsob kontroly musel být nezbytně vymezen ve výroku rozhodnutí o výjimce jako jedna z podmínek (není-li v souvislosti s ním nutné ukládat nějakou povinnost účastníkům řízení). Vymezení způsobu kontroly však musí být z prvostupňového rozhodnutí dostatečně patrné (byť i jen z textu odůvodnění či poučení).

[42] V projednávaném případě prvostupňové rozhodnutí konkrétně podmínkou č. 2 stanovilo stavebníkovi povinnost po celou dobu výstavby zajistit odborný dozor kvalifikovanou osobou, která bude průběžně zajišťovat ochranu zájmů zvláště chráněných druhů v prostoru staveniště, bude oprávněna případně i pozastavit stavební činnost či navrhnout opatření eliminující výskyt chráněných druhů v prostoru staveniště a která bude o své činnosti vést zápisy v deníku. Dále stanovilo podmínkou č. 14 povinnost stavebníka každoročně zasílat správnímu orgánu zprávu o naplňování udělené výjimky, při kolaudaci zaslat souhrnnou zprávu o naplňování stanovených podmínek a do 4 let od uvedení stavby do provozu zprávu o uskutečněném kontrolním monitoringu vlivu stavby na migraci obojživelníků a v podmínce č. 15 povinnost stavebníka poskytnout krajskému úřadu a České inspekci životního prostředí potřebnou součinnost při provádění kontrol v průběhu prací nebo po jejich ukončení.

[43] Prvostupňové rozhodnutí tudíž vůbec nevymezuje, jakým způsobem bude kontrolu provádět orgán ochrany přírody, ale jen obecnou povinnost stavebníka při případné kontrole řádně spolupracovat. I kdyby snad bylo možné si v situacích, kdy je dotčení zvláště chráněných druhů jen málo pravděpodobné a dosahovalo by jen nízké intenzity, představit, že kontroly budou orgánem ochrany přírody realizovány jen distančně na základě obsahu zpráv vypracovaných odbornou osobou (zákon totiž nestanoví povinnost kontroly *in situ*), nemohlo by řešení obsažené v prvostupňovém rozhodnutí obstát. Krajským soudem zmiňovaná kontrola dotčenou veřejností, zda orgán ochrany přírody řádně dozoruje dodržování podmínek zásahu do životních podmínek zvláště chráněných druhů, reálným problémem není. Tu totiž může žalobce realizovat i v případě distanční kontroly např. na základě podání žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (obdobně srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2024, č. j. 7 As 99/2024-71, body 34 až 36). Jde však o to, že s ohledem na netriviální povahu kontrolovaných skutečností je nutné trvat na tom, aby vliv stavby na zvláště chráněné druhy byl předmětem dohledu a reportování prostřednictvím osoby s nezbytnou odborností, neboť biologické vlivy stavby a jejího provádění nemusí být adekvátně vnímány osobami bez patřičného vhledu do mnohdy komplexních souvislostí přírodních dějů. Nemá-li dojít k narušení účinnosti směrnicemi předpokládaného přísně kontrolovaného systému sledování využití poskytnutých výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů, teoreticky zvažovaná kontrola na dálku by si musela zachovat odbornost v celém řetězu od prvotního

zjišťování skutkového stavu na místě až po finální včasné předání získaných zjištění samotnému orgánu ochrany přírody odpovědnému za řádný výkon kontroly.

[44] Z obsahu podmínek prvostupňového rozhodnutí přitom jednoznačně neplyne, že by každoroční zprávu měla orgánu ochrany přírody zasílat či alespoň potvrzovat právě kvalifikovaná osoba ustanovená do funkce biologického dozoru ani že by alespoň namísto toho byla povinnou přílohou této zprávy kopie vedeného deníku či vlastní zpráva pověřené kvalifikované osoby. Zároveň by bylo potřebné, aby bylo v odůvodnění rozhodnutí vysvětleno, proč považuje orgán ochrany přírody výjimečně za dostačující, aby se jeho kontrola omezila jen na informace zprostředkované, což zde také chybí. Načasování podávaných zpráv v návaznosti na konec kalendářního roku pak postrádá jakoukoliv souvislost s obdobími, jež jsou klíčová pro ochranu dotčených zvláště chráněných druhů, i s fázemi realizace stavby, jež do podmínek jejich ochrany zasahují; z hlediska okolností rozhodných pro ochranu zvláště chráněných druhů je tak vlastně zcela nahodilé. Neposkytuje žádný prostor k tomu, aby orgán ochrany přírody mohl na případná znepokojivá zjištění z odborných zpráv či na pochybnosti o pravdivosti a úplnosti jejich obsahu včas reagovat kontrolou na místě stavby a nařízením opatření potřebných k zajištění ochrany zvláště chráněných druhů. Závěr krajského soudu je tedy správný, i kdyby Nejvyšší správní soud připustil, že za jistých podmínek může kontrola orgánu ochrany přírody probíhat též distančně na základě písemných zpráv o průběhu stavby.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[45] Nejvyšší správní soud tak neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto ani právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady řízení nevznikly, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. května 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu