



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobkyně: **Voda z Tetčic z.s.**  
sídlem Hybešova 178, 664 17 Tetčice

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

za účasti:

- 1) **Obec Pasohlávky**  
sídlem Pasohlávky 1, 691 22 Pasohlávky  
zastoupen Mgr. Ivanou Zelenkovou, advokátkou  
sídlem Orlí 20, 602 00 Brno
- 2) **Děti Země – Klub na udržitelnou dopravu**  
sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno
- 3) **Ředitelství silnic a dálnic České republiky**  
sídlem Na Pankráci 546/59, 140 00 Praha
- 4) **HBH Projekt spol. s r.o.**  
sídlem Kabátníkova 216/5, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14.3.2019, č.j. MZP/2019/560/409, ev.č. ENV/2019/36775

#### **takto:**

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 3. 2019, č. j. MZP/2019/560/409, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

#### **Odůvodnění:**

##### **I. Předmět řízení**

1. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 27. 7. 2016, č. j. JMK 108488/2016, sp. zn. S-JMK 21366/2014/OŽP/Ško (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žadateli Ředitelství silnic a dálnic ČR povolil škodlivě zasahovat do celkem 29 zvláště chráněných druhů živočichů v trase stavby Rychlostní silnice R52 (dále také „R/D52“), úseku R5204 Pohořelice – Ivaň, I. etapa, délky 3,1 km a stanovil podmínky, za kterých je tato výjimka udělena. Předmětem prvostupňového rozhodnutí je tedy povolení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“; pro výjimku dle § 56 tohoto zákona a řízení o ní bude dále používáno označení „výjimka“ a „řízení o výjimce“).
2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobce a další tři osoby odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2017, č. j. 2479/560/16, 73269/ENV/16, sp. zn. OP 42/2016, částečně změnil prvostupňové rozhodnutí (doplněním textu do výroku II.) a ve zbytku je potvrdil. Toto rozhodnutí žalovaného následně zrušil Krajský soud v Brně na základě žaloby žalobce, a to rozsudkem ze dne 25. 2. 2019, č. j. 31 A 190/2017-150. Žalovaný následně vydal nové rozhodnutí o odvolání ze dne 14. 3. 2019, č. j. MZP/2019/560/409 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým částečně změnil prvostupňové rozhodnutí (doplněním textu do výroku II. a změnou podmínek č. 10 a 11) a ve zbytku je potvrdil.

##### **II. Stanoviska účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení**

3. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Předně namítá nedoložení veřejného zájmu na realizaci předmětného záměru a nedoložení převahy veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. Poukazuje zejména na nesprávnost zúžení zájmu ochrany přírody a započtení kompenzačních opatření a nepřipustné „salámování“ R/D52. Žalobce dále namítá nedostatečnost odůvodnění důvodu dle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nedoložení existence jiného uspokojivého řešení a nedoložení skutečnosti, že povolovaná stavba neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu. Podle žalobce existuje riziko, že revitalizovaný mokřad bez následné péče zanikne. Argumentace žalovaného zpochybňující nutnost zakotvení povinnosti následné péče do rozhodnutí o výjimce je chybná. Žalovaný také chybně opravil výrok rozhodnutí, rozpor mezi výrokiem a odůvodněním tím neodstranil, žalobci upřel právo odvolat se proti chybné podmínce a do odůvodnění ani nedoplnil popis procesu řízení po zrušujícím rozsudku. Žalobce také poukazuje na nezákonnost rozšíření původní žádosti o výjimku, překročení žádosti co do způsobů povoleného zasahování do přirozeného vývoje druhu a co do délky platnosti výjimky a

nezákonnost z důvodu nerespektování novely č. 225/2017 Sb. Žalovaný podle žalobce si dále neopatrnil dostatečné podklady pro své rozhodnutí (zejména aktuální dokumentaci pro účely územního řízení), neaktualizoval biologický průzkum (ač existují důvodné pochybnosti o ucelenosti a aktuálnosti biologického průzkumu) a nestanovil dostatečnou kontrolu podmínek č. 1 a 11. Svou žalobní argumentaci žalobce dále rozšířil ve své replice, v níž především reagoval na argumentaci žalovaného obsaženou v jeho vyjádření.

4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Uvádí, že všechny podmínky § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou splněny a chyba, pro kterou bylo předchozí rozhodnutí zrušeno, byla odstraněna. Není podstatné, zda bylo územní řízení zahájeno, nýbrž to, že nebylo ukončeno. Podmínka péče o mokřad je věcně správná, zakotvitelná v územním rozhodnutí a realizovatelná. Úprava podmínek 10., 11.a. a 11.b. je správná a srozumitelná. Upřesnění zvláště chráněných druhů na základě aktualizace není nezákonné. Krajským úřadem byl při vymezení jednotlivých zákazů, z nichž byla povolena výjimka, zvolen racionální postup, který není v rozporu se správním řádem. Platnost výjimky je z podstaty věci omezena realizací záměru. Na napadené rozhodnutí nedopadá novela č. 225/2017 Sb., rozhodující je stav legislativy v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Autorizované osoby považovaly aktualizaci biologického průzkumu za dostatečnou. Povolení provozu odvodnění a vypouštění odpadních vod podléhá dalšímu řízení podle zákona o vodách. Neexistují pochybnosti o ucelenosti a aktuálnosti biologického průzkumu. Podmínky jsou uloženy investorovi, nikoliv třetím osobám a povinnost kontroly je orgánům ochrany přírody stanovena v § 85 zákona o ochraně přírody a krajiny.
5. Osoba zúčastněná na řízení, Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, ve svém vyjádření podporuje a dále rozvádí některé žalobní argumenty. Ve vztahu k námitce nezajištění následné péče o revitalizovaný mokřad vyslovuje souhlas se žalobou a poukazuje na odlišný postup žalovaného v případě dálnice R5508 Staré Město – Moravský Písek. Podporuje také námitku rozporu výroku napadeného rozhodnutí s jeho odůvodněním a poukazuje na to, že v odvolání požadovala pouze změnu podmínky č. 10. Stejně tak souhlasí s námitkami, že původní žádost nebylo možné rozšířit a krajský úřad co do časové i věcné působnosti výjimky žádost překročil. A nakonec se osoba zúčastněná na řízení ztotožňuje s námitkou, že si správní orgány neopatrily podrobný technický projekt a nereagovaly na novou koncepci nakládání se splaškovými vodami ze stavby.

### III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek [§ 51 odst. 1 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
7. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba **je důvodná**.
8. Jádrem sporu je především naplnění jednotlivých zákonných podmínek pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle jeho odstavce prvního platí, že orgán ochrany přírody může povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 mj. v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Dle § 56 odst. 2 písm. c) lze výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů povolit v zájmu veřejného

zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí.

9. Před posouzením věcných námitek týkajících se naplnění zákonných požadavků uvedených ve shora citovaném ustanovení se soud nejprve zabýval námitkami brojícími proti procesním pochybením žalovaného, včetně námitek formálních nedostatků napadeného rozhodnutí.
10. Žalobce v prvé řadě namítá rozpor výroku napadeného rozhodnutí s jeho odůvodněním. Žalovaný podle něj sice reagoval na předchozí zrušující rozsudek zdejšího soudu (ze dne 25. 2. 2019, č. j. 31 A 190/2017-150) tak, že přistoupil v samotném výroku napadeného rozhodnutí ke změně podmínek č. 10 a 11 prvostupňového rozhodnutí, nicméně tuto změnu provedl chybně, v rozporu s odůvodněním a nejednoznačně.
11. Tato námitka je důvodná.
12. Prvostupňové rozhodnutí ve svém výroku obsahovalo podmínky č. 10 a 11 v následujícím znění:
 

*„10. ve vegetační sezóně pátého roku po kolaudaci stavby bude proveden průzkum dotčeného území zaměřený na ZCHD živočichů, především bmyzu, obojživelníků, plazů a ptáků, kteří jsou předmětem této výjimky, s cílem postihnout změny v jejich výskytu a početnosti a tím vyhodnotit účinnost stanovených kompenzačních opatření. Průzkum bude zahrnovat i mokrhad upravený dle podmínky 6;*

*11. zdejšímu orgánu ochrany přírody bude:*

  - a. ke dni kolaudace stavby předložena zpráva obsahující informace o uplatňování výjimky a naplňování podmínek 1, 4 a 9;*
  - b. k 31. prosinci pátého roku po datu kolaudace stavby předložena zpráva z průzkumu realizovaného na základě podmínky 10.“*
  13. Žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí částečně změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že *„ve stanovených podmínkách č. 10 a 11. se slovní spojení ‚po kolaudaci stavby‘, resp. ‚kolaudace stavby‘ vždy nahrazuje textem: ‚po zprovoznění stavby‘. V odůvodnění pak na straně 58 uvedl následující: ‚Vzhledem k tomu, že není zcela jasné, zda budou jednotlivé úseky stavby zprovozněny postupně nebo jako jeden celek (D52) je na místě přijmout část v tomto směru uplatněné námítky DZ. Slovní spojení ‚po kolaudaci stavby‘ uvedené v podmínce č. 10 a 11.b) MŽP proto nahrazuje textem ‚po zprovoznění stavby‘. [...] Podmínka č. 11a je jednoznačná a je stanovena výhradně za účelem kontroly plnění rozhodnutí o výjimce ve vazbě na příslušné pravomocné stavební povolení.“*
  14. Z odůvodnění je v prvé řadě zcela zřejmé, že úmyslem žalovaného bylo změnit pouze podmínky č. 10 a 11.b., neboť podmínku č. 11.a. považoval za jednoznačnou a souladnou se zákonem. Výrok napadeného rozhodnutí však s tímto odůvodněním nekoresponduje, neboť nahrazovaná slovní spojení („po kolaudaci stavby“ a „kolaudace stavby“) jsou obsažena v podmínkách č. 10, 11.b. i 11.a. Nedá se přitom říci, že by změna podmínky č. 11.a. byla pouhou chybou v psaní (tj. že by žalovaný do výroku omylem místo „11.b.“ napsal pouze „11.“), neboť ani žalovaný netvrdí, že by se pouze „přepsal“, a naopak provedenou změnu (podmínek č. 10., 11.a. a 11.b. – viz strana 4 vyjádření k žalobě) považuje za věcně správnou. Lze přitom odkázat i na vyjádření žalovaného ze dne 8. 9. 2017 k předchozí žalobě (které je taktéž součástí správního spisu), v němž žalovaný výslovně uvádí, že opomenul změnit podmínky č. 10. a 11.b., jak deklaroval v odůvodnění rozhodnutí. Jestliže nyní toto odůvodnění doslovně převzal, lze jen stěží dovozovat, že nyní totéž odůvodnění směřuje ke změně nejen podmínek č. 10. a 11.b., nýbrž také podmínky č. 11.a. Nakonec lze poukázat na skutečnost, že odvolací správní spis obsahuje také kopii prvostupňového rozhodnutí s poznámkami, které si evidentně činil žalovaný (viz např. očíslování pasáží v souladu s následně použitým číslováním v napadeném rozhodnutí), přičemž pouze u podmínek č. 10. a 11.b. je u slovních spojení „kolaudaci stavby“ a „kolaudace stavby“ ručně vepsána shodná poznámka „zprovoznění stavby“. Pochybnosti ohledně toho, jakou změnu skutečně zamýšlel žalovaný provést, podtrhuje skutečnost, že po provedení změn dle výroku

napadeného rozhodnutí zní podmínky č. 11.a. i 11.b. poněkud krkolomně. Slovní spojení „*ke dni po zprovoznění stavby*“ i „*ke 31. prosinci pátého roku po datu po zprovoznění stavby*“ nejsou příliš zdařilá. I když jistě existuje cesta, jak taková slovní spojení interpretovat, jen stěží si lze představit, že tento výsledek byl skutečně záměrem žalovaného.

15. Všechny uvedené skutečnosti potvrzují, že odůvodnění napadeného rozhodnutí směřuje ke změně tolika podmínek č. 10. a 11.b. a změna podmínky č. 11.a. nemá oporu v odůvodnění napadeného rozhodnutí (resp. je s ním v rozporu, neboť v odůvodnění žalovaný obhájí tuto podmínku jako jednoznačnou). Obhájí-li žalovaný změnu této podmínky jako zákonnou, nelze v rozporu mezi odůvodněním a výrokem napadeného rozhodnutí spatřovat zjevnou chybu v psaní, nýbrž jedině rozpor vedoucí k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 23. 5 2012, č. j. 6 Azs 12/2012-21, ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 Aps 4/2010 - 102, ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 16/2010-105, nebo ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 Ads 270/2014-31; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
16. Vedle toho soud shledal důvodnou také námitku, že žalovaný nezohlednil novelu č. 225/2017 Sb. a nezajistil, aby obsah prvostupňového rozhodnutí odpovídal požadavkům § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.
17. Novelou č. 225/2017 Sb., byl dosavadní odstavec 6 ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny přečíslován na odstavec 7 a jeho znění bylo změněno následovně: „*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. Povinnosti uvedené v § 5b odst. 5 platí obdobně pro orgán ochrany přírody při povolování výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a pro osobu, které byla povolena výjimka ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle odstavce 1 nebo 6, která postupuje podle výjimky povolené opatřením obecné povahy podle odstavce 4 nebo se kterou byla uzavřena dohoda podle odstavce 5 nebo podle § 49 odst. 4. V případě výjimky povolené podle odstavce 6 informuje orgán ochrany přírody Ministerstvo životního prostředí o povolení podle § 5b odst. 5 poté, co od stavebního úřadu obdrží stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí, jehož je povolení výjimky součástí, s vyznačením právní moci.*“
18. Ke změnám provedeným uvedenou novelou v zákoně o ochraně přírody a krajiny bylo v čl. VIII přijato jediné přechodné ustanovení v následujícím znění: „*Správní řízení o povolení kácení dřevin zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.*“ Ze samotného textu tohoto přechodného ustanovení je patrné, že nijak nedopadá na změnu provedenou v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Účinnost této změny se tudíž řídí standardními pravidly.
19. V prvé řadě soud poznamenává, že pravidlo obsažené ve větě první § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny je pravidlem procesním. Obecně přitom platí, že není-li přijato odlišné přechodné ustanovení, uplatní se změna procesních pravidel také v probíhajících řízeních, a to od okamžiku účinnosti novely. Dalším obecným pravidlem je, že správní orgán zásadně rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době vydání jeho rozhodnutí. To platí i pro orgán odvolací, pro který standardně není rozhodný stav v době prvostupňového rozhodnutí, nýbrž aktuální stav v době vydání rozhodnutí o odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126). Z tohoto obecného pravidla existují výjimky, zejména je-li v řízení aplikována právní norma vyžadující hodnocení určité události, která se odehrála v minulosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, č. j. 7 Azs 29/2016-22). O takový případ se však v projednávané věci nejedná.
20. Nabízí se otázka, zda procesní pravidlo obsažené v § 56 odst. 7 větě první zákona o ochraně přírody a krajiny po novelizaci zákonem č. 225/2017 Sb. je procesním pravidlem, které aplikuje pouze prvostupňový orgán při povolování výjimky, nebo také druhostupňový orgán, který

rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí o výjimce. Zdejší soud je toho názoru, že také odvolací orgán musí zohlednit nové formální požadavky na rozhodnutí o výjimce, které byly účinně zakotveny do právní úpravy až v průběhu odvolacího řízení, a uvést rozhodnutí o výjimce do souladu s těmito novými zákonnými požadavky. Tato povinnost odvolacímu orgánu plyne z § 89 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí o výjimce působí *pro futuro*, a to a nejdříve od jeho právní moci (tj. až po případném rozhodnutí o odvolání). Klade-li tedy nová právní úprava vyšší nároky na rozhodnutí povolující v budoucnu zásahy do přírody, není dán žádný legitimní důvod, aby odvolací orgán změnu právní úpravy ignoroval a umožnil budoucí zásahy do přírody na základě rozhodnutí, které tyto vyšší požadavky nesplňuje. Naopak § 89 odst. 2 správního řádu vyžaduje, aby i bez námítky zajistil soulad prvostupňového rozhodnutí se zákonem, byť toto rozhodnutí v době jeho vydání tehdejší formální zákonné náležitosti splňovalo.

21. Krajský soud má proto za to, že žalovaný pochybil, jestliže nezohlednil nové požadavky kladené na rozhodnutí o výjimce větou první § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny po novelizaci provedené zákonem č. 225/2017 Sb., respektive § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, na které uvedené ustanovení odkazuje. Posledně uvedené ustanovení obsahuje zcela konkrétní požadavky, přičemž žalobce jasně konkretizuje, které z nich nejsou do prvostupňového rozhodnutí ani po úpravě napadeným rozhodnutím zakomponovány, a zdejší soud v tomto směru musí dát žalobci za pravdu.
22. Podle § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, které se má na základě § 56 odst. 7 věty první téhož zákona použít obdobně (tj. v plném rozsahu – viz čl. 41 Legislativních pravidel vlády; usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 ve znění pozdějších změn) platí, že rozhodnutí musí 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.
23. Ačkoliv citované ustanovení pod písm. a) hovoří o ptácích, je tomu tak z důvodu, že se § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny primárně uplatňuje při ochraně ptáků (viz název tohoto ustanovení). Při jeho obdobné aplikaci na základě odkazu v § 56 odst. 7 téhož zákona platí všechny požadavky pro veškeré zvláště chráněné druhy (srov. též VOMÁČKA, V. et al. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018, dostupný na [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)).
24. Soud v souladu se žalobním tvrzením shledal, že napadené rozhodnutí (respektive prvostupňové rozhodnutí) některé z uvedených údajů neobsahuje.
25. V první řadě žalobce namítá, že rozhodnutí neobsahuje způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět, jak požaduje § 5b odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Zde je nutno se žalobcem souhlasit v tom, že podmínky č. 10 a 11 zajišťují konkrétní kontrolu orgánu ochrany přírody až po zprovoznění stavby. Způsob kontrol realizace podmínek rozhodnutí v průběhu provádění stavby prvostupňové rozhodnutí ani po změně napadeným rozhodnutím neobsahuje. Kontrolu ze strany ekodozoru dle podmínky č. 1 pak nelze považovat za kontrolu prováděnou orgánem ochrany přírody. Před účinností novely č. 225/2017 Sb. by zdejší soud tuto skutečnost rozhodně nepovažoval za vadu rozhodnutí, neboť provádění kontrol dodržování zákona o ochraně přírody a krajiny i rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona je nejen oprávněním, ale také povinností orgánu ochrany přírody. Provádění kontrol tudíž vždy vyplývalo přímo ze zákona, a proto nebylo nutné tento požadavek opakovat v rozhodnutí o výjimce (soud se proto neztotožňuje s další námitkou žalobce, že je zajištěna pouze kontrola ze strany třetích osob). Po novele č. 225/2017 Sb. jsou však nároky na rozhodnutí o výjimce vyšší a v tomto rozhodnutí musejí být nově také specifikovány způsoby kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět v průběhu činnosti, pro kterou byla výjimka povolena, a v průběhu realizace podmínek, za nichž byla tato činnost povolena. Jelikož prvostupňové rozhodnutí tyto

informace neobsahuje a žalovaný tento nedostatek nenapravit, je napadené rozhodnutí také v této části stiženo nezákonností.

26. Žalobci je nutno dát za pravdu také v tom, že z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nejsou u některých druhů zřejmé počty dotčených jedinců, jak požaduje § 5b odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny. Soud nemá za to, že by počty měly být zcela konkrétní, nicméně orgánu ochrany přírody by nemělo činit potíže provedení alespoň rámcového odhadu s širším rozptylem (např. desítky, stovky, tisíce). Označení slovy „nepočtený“, „hojný“ či „nehojný výskyt“ již zdejší soud považuje pro účely citovaného ustanovení za nedostatečné. V případě některých druhů, jako je ještěrka obecná či kuňka ohnivá nadto chybí uvedení jakéhokoliv (byť i neurčitého) počtu dotčených jedinců. V případě druhů, jejichž výskyt zjištěn nebyl, považuje soud taktéž za vhodné, aby správní orgán uvedl předpokládaný počet dotčených jedinců.
27. S ohledem na charakter zjištěných procesních pochybení (nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a absenci zákonných náležitostí rozhodnutí), pro která muselo být napadené rozhodnutí nutně zrušeno, se soud zabýval dalšími žalobními námitkami pouze v omezené míře s přihlédnutím k možnému významu jejich vypořádání pro další řízení.
28. Co se týče námitek, které soud již věcně posoudil v předchozím zrušujícím rozsudku (námitky týkající se následné péče o revitalizovaný mokřad, námitky týkající se „salámování“ R/D52 a nedoložení převahy veřejného zájmu na realizaci záměru, námitky týkající se neexistence jiného uspokojivého řešení a námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu), považuje soud za nadbytečné tyto námitky opětovně v úplnosti vypořádávat, neboť právním názorem soudu vysloveným v předchozím rozsudku je žalovaný nadále vázán (stejně tak je jím vázán sám soud – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008 č. j. 9 Afs 59/2007-56, a ze dne 1. 7. 2017, č. j. 1 As 48/2017-33).
29. Je však zároveň nutno poznamenat, že od závazného právního názoru je možné (potažmo i nutné) se odchýlit v případě, že dojde v mezidobí ke změně skutkového či právního stavu (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56). S ohledem na nutnost zrušení napadeného rozhodnutí však nebylo potřeba zabývat se podrobněji otázkou, nakolik zůstal skutkový stav nezměněn, neboť správní řízení bude pokračovat a skutkový stav se může v průběhu času (opět) změnit. Soud proto v některých případech vysloví spíše rámcové úvahy, jejichž konkrétní zohlednění podle aktuálního stavu správního řízení (neboť nelze například vyloučit ani změnu žádosti) bude na žalovaném.
30. V první řadě se soud vyjádří k namítané změně koncepce odvádění znečištěných srážkových vod. Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 14. 1. 2020, č. j. 31 A 144/2019-86, změna koncepce odvádění srážkových vod do Horní nádrže vodního díla Nové Mlýny může mít zcela jistě negativní dopad na zvláště chráněné druhy živočichů v oblasti této nádrže. Nyní projednávaná věc se však od uvedené věci liší v tom, že v dané související věci se samotná žádost o výjimku (a následně také výjimka) vztahovala přímo na samotnou realizaci záměru výtlačného potrubí, které navíc mělo v daném úseku vést mimo koridor dálnice D52. Kromě toho, že u nyní posuzovaného úseku může být skutečně potrubí vedeno v tělese dálnice, jak tvrdí žalovaný (nutno podotknout, že toto tvrzení žalovaného není v tuto chvíli podloženo obsahem správního spisu), samotná žádost o výjimku (a tudíž ani nyní posuzovaná výjimka) se na provoz tohoto potrubí nevztahuje (na rozdíl od věci, o níž soud rozhodoval rozsudkem č. j. 31 A 144/2019-86). To přitom samo o sobě nutně neznamená nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť udělená výjimka může být realizována pro stavbu předmětného úseku D52, pokud jsou stále ve hře různé způsoby odvádění znečištěných srážkových vod (to, že má být součástí tělesa dálnice odvodňovací potrubí, neznamená, že toto potrubí bude zcela jistě využito k realizaci právě dané koncepce odvádění znečištěných srážkových vod). Před rozhodnutím o umístění stavby je přitom možná opětovná změna koncepce odvádění znečištěných srážkových vod. Na druhou

stranu, i když důsledkem nezahrnutí provozu odvodňovacího potrubí ústícího do Horní nádrže vodního díla Nové Mlýny není nezákonnost napadeného rozhodnutí, nemůže být toto rozhodnutí dostatečným podkladem pro umístění stavby předmětného úseku dálnice, byla-li by tato stavba umístěována včetně dané koncepce odvádění srážkových vod. Stavbu předmětného úseku D52 nebude možné umístit, pokud nebude stavebník disponovat rozhodnutím o výjimce ve vztahu ke zvláště chráněným druhům v oblasti, kde má docházet k vypouštění znečištěných srážkových vod z daného úseku D52. Výjimka udělená v této věci (nedojde-li ke změně jejího rozsahu) by mohla být dostatečným podkladem pro umístění stavby pouze v případě, že by její součástí byla taková koncepce odvádění srážkových vod, která by vylučovala dotčení zvláště chráněných druhů v jiné oblasti, než na kterou se vztahuje nyní posuzovaná výjimka (tj. lokalita 1 – okraj obory Proklatá a lokalita 2 – doprovodný porost cesty „Na pastviskách“ a část Mlýnského náhonu Cvrčovice). Jinými slovy, není nutně úkolem orgánu ochrany přírody při rozhodování o výjimce sledovat, zda žadatel v probíhajícím územním řízení nesměruje ke změně svého záměru (dokud není záměr umístěn, není tato změna rozhodně postavena na jisto), je úkolem stavebního úřadu při rozhodování o umístění stavby kontrolovat, zda je povolená výjimka postačující pro realizaci a provoz záměru (tj. zda je povolena právě k tomu záměru, který je umístěován, potažmo zda jsou případné odchylky relevantní z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů).

31. Výše uvedené lze shrnout tak, že na zákonnost rozhodnutí o výjimce nemají vliv zvažované či navrhované změny záměru. Nesoulad záměru, k němuž se vztahuje výjimka, se záměrem, k němuž je žádáno vydání územního rozhodnutí, však může podle povahy tohoto nesouladu vést k nemožnosti umístění stavby, nebude-li změněna povolená výjimka, povolena výjimka pro nový záměr nebo povolena výjimka pro další dotčené území či další dotčené zvláště chráněné druhy. Z tohoto důvodu by nutně nemuselo být vadou řízení o výjimce, že si žalovaný neopatrčil aktuální dokumentaci k územnímu řízení, bylo-li umístění záměru patrné z Aktualizace biologického průzkumu a nebyly-li dosud žádné pochybnosti o tom, v jakém území a jakým způsobem bude záměr negativně ovlivňovat přirozený vývoj zvláště chráněných druhů. V dalším řízení však již bude muset žalovaný reagovat na skutečnost, že podle tvrzení žalobce došlo ke změně koncepce odvádění srážkových vod. Přínejmenším pak bude muset do spisu opatřit podklad, který bude potvrzovat, že samotná stavba potrubí je součástí stavby tělesa dálnice. K tomu soud dodává, že případné rozšíření žádosti o výjimku také na provoz samotného odvodňovacího potrubí (takové rozšíření by bylo nanejvýš žádoucí, pokud stavebník novou variantu považuje za takřka jistou) by si vyžádalo obstarání řady dalších podkladů, jak k technické stránce samotné stavby a jejího provozu, tak ke stavu životního prostředí a dopadům provozu stavby na něj také v další dotčené oblasti – přínejmenším v oblasti Horní nádrže vodního díla Nové Mlýny. Nedojde-li naopak k rozšíření žádosti, vystavuje se žadatel nebezpečí, že stavbu zahrnující novou koncepcí odvádění znečištěných srážkových vod nebude možné na základě vydané výjimky umístit.
32. S uvedeným souvisí také otázka prostorového vymezení působnosti výjimky. Jak soud uvedl v rozsudku ze dne ze dne 14. 1. 2020, č. j. 31 A 144/2019-86, je-li záměrem liniová stavba, jejíž umístění je navíc již vymezeno v územně plánovacích dokumentech (zásadách územního rozvoje či dokonce přesněji v územních plánech dotčených obcí), může postačovat uvedení jednoznačné identifikace příslušného úseku liniové stavby (například pomocí kilometráže). Ve spojení s územně plánovacími dokumenty, které jakožto opatření obecné povahy mají obecnou závaznost, nemusí vznikat pochybnosti o tom, na jakém území je povolováno zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů. V nyní projednávané věci je podobně jako ve věci sp. zn. 31 A 144/2019 prostorová působnost výjimky ve výroku prvostupňového rozhodnutí vymezena „pro účely realizace Rychlostní silnice R52, úseku R5204 Pohořelice – Ivaň, I. etapy“. Ani v nyní projednávané věci nepovažuje soud výrok prvostupňového rozhodnutí za zcela přesný, nicméně tento nedostatek lze považovat za zhojený tím, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je



uvedena jednak kilometrůž tohoto úseku, jednak označení lokalit, v nichž se nacházejí dotčené zvláště chráněné druhy (lokalita 1 – okraj obory Proklatá a lokalita 2 – doprovodný porost cesty „Na pastvickách“ a část Mlýnského náhonu Cvrčovice), jednak upřesnění stavebních objektů, které do těchto lokalit zasahují (těleso samotné D52 a těleso doprovodné silnice III/39616). Za součást výroku prvostupňového rozhodnutí je navíc nutno považovat grafickou přílohu, na kterou výrok ve svých podmínkách přímo odkazuje. V této souvislosti soud k námítce žalobce poznamenává, že výjimka se zcela jednoznačně nevztahuje na Areál SSÚRS. Ten je sice součástí záměru, nicméně zjevně ve vztahu k němu nebylo žádáno o výjimku a výjimka ve vztahu k němu ani nebyla povolena, neboť je umístěn zcela mimo specifikované dotčené lokality – pouze na ně se výjimka vztahuje.

33. Co se týče absence časového omezení výjimky (a v důsledku toho překročení rámce žádosti), má soud za to, že uvedený nedostatek nemůže mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť výjimka se zjevně vztahuje pouze na realizaci stavby (jiná situace by byla, kdyby zásah do zvláště chráněných druhů pramenil z provozu stavby, včetně např. provozu odvodňovacího potrubí; v tomto rozsahu však o výjimku žádáno nebylo). Žádal-li žadatel o povolení výjimky do doby kolaudace záměru, je zřejmé, že povolená výjimka fakticky nemůže být využívána déle. Správní orgány tedy neuvedením časového omezení platnosti výjimky žádost nepřekročily.
34. Ve vztahu k námítkám týkajícím se zúžení veřejného zájmu na pouhou ochranu zvláště chráněných druhů, absence vyhodnocení neexistence lepšího řešení podmínek rozhodnutí, absence vymezení přírodního stanoviště a stavu druhu z hlediska ochrany, neaplikování § 84 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a dostatečnosti zjištění výskytu jednotlivých zvláště chráněných druhů, odkazuje soud na své úvahy vyslovené v bodech 17, 21, 22, 31 a 32 rozsudku ze dne 14. 1. 2020, č. j. 31 A 144/2019-86. Jelikož se jedná o související věc s týmiž účastníky řízení a tyto úvahy nic nemění na závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nepovažuje soud za nezbytné je na tomto místě opakovat.
35. Co se týče možnosti rozšíření žádosti v průběhu správního řízení, soud nemá za to, že by takovému postupu právní úprava bez dalšího bránila. Výslovné oprávnění žádost zúžit (viz § 45 správního řádu) nutně neznamená zároveň zákaz žádost rozšířit. Možnost rozšíření žádosti může být omezena v důsledku charakteru řízení, jeho stavu či zákonných specifik takového řízení. V projednávané věci však soud neshledal důvod pro takové omezení. Žalobce ostatně nemohl být namítaným pochybením ani nijak zkrácen na svých právech, neboť ve vztahu k němu není žádný rozdíl mezi tím, jestli správní orgán vede dále řízení o změněné žádosti nebo o nové žádosti (respektive jeho postavení v řízení o nové žádosti je lehce oslabeno tím, že by se do řízení musel nejprve přihlásit).
36. Namítaný rozpor žádosti a vydaného rozhodnutí v rozsahu udělené výjimky (neboť žádost byla užší – například u netopýrů žádal žadatel „pouze“ o výjimku ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje druhu, rušit) je podle názoru soudu pouze zdánlivý. Žadatel obecně žádal o udělení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje druhu, což v sobě zahrnuje všechny způsoby škodlivého zasahování. Z § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zřejmé, že všechny tyto způsoby spadají do jediné množiny – škodlivého zasahování do přirozeného vývoje druhu (výčet způsobů je pak demonstrativní). Podrobnější možné způsoby zásahů do přirozeného vývoje jednotlivých druhů jsou pak uvedeny v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vždy ve vztahu k jednotlivým druhům. Soud proto nevnímá jako nezákonné, jestliže výrok rozhodnutí je souhrnný a zahrnuje širší okruh možných způsobů zasahování do přirozeného vývoje všech vyjmenovaných druhů. Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že reálný zásah do přirozeného vývoje těchto druhů bude minimalizován podmínkami rozhodnutí (jde *de facto* o kompenzační opatření, jejichž realizace brání takovému zásahu nebo jej minimalizují).

37. K námitce znemožnění práva odvolat se proti chybné podmínce soud uvádí, že změna prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem je zákonem předpokládaným postupem a soud v něm nespaturuje porušení práv žalobce (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS).
38. Namítá-li žalobce, že žalovaný po zrušení jeho předchozího rozhodnutí soudem nedoplnil popis procesu řízení a v popisu chybí, kdy a jak se žalobce přihlásil do správního řízení, pak soud uvádí, že tyto skutečnosti jsou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela irelevantní. Narativní část rozhodnutí by sice měla poskytovat jasnou informaci o průběhu řízení, nicméně v této části netkví podstata rozhodnutí (rozhodovací důvody) a nemusí obsahovat výčet všech skutečností, které s řízením souvisí. Pro posouzení zákonnosti je rozhodné, zda se správní orgán v argumentační části svého rozhodnutí vypořádává se všemi rozhodnými skutečnostmi a námitkami účastníků řízení.
39. Vznáší-li žalobce pochybnosti o ucelenosti a aktuálnosti biologického průzkumu, musí soud uvést, že se jedná o nepodložené hypotézy. Žalobce poukazuje na to, že od biologického průzkumu již uplynula delší doba a že na zemědělsky obhospodařovaných plochách se mohou nacházet také zvláště chráněné druhy. Žalobce však netvrdí (a především nijak nedokládá), v čem konkrétně se situace v daném území změnila a proč, jaké konkrétní druhy se zde nově vyskytují, či u kterých druhů došlo k relevantním změnám, nebo jaké konkrétní druhy na zemědělsky obhospodařovaných plochách nebylo pamatováno. Pokud by byly skutečně dány jasné indicie o tom, že biologický průzkum není úplný či aktuální, musely by správní orgány vyžádat jeho aktualizaci. Pochybnosti o úplnosti či aktuálnosti lze však založit pouze na konkrétních skutkových zjištěních v daném konkrétním území, nikoliv na ničím nepodložených domněnkách či zjištěních učiněných v jiných lokalitách (odkaz žalobce na zjištění křečka polního u jiného úseku D52 proto není sám o sobě relevantní).

## VI. Shrnutí a náklady řízení

40. Soud shrnuje, že z žalobních námitek shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro rozpor jeho výroku s odůvodněním a dále námitku, že žalovaný svým rozhodnutím neuvedl prvostupňové rozhodnutí do souladu s § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 3 písm. a) a d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení navržené důkazy krajský soud neprováděl, neboť nemohly nic změnit na výsledku soudního přezkumu. Pro případná upřesnění či aktualizace skutkových zjištění bude prostor v rámci dalšího řízení před žalovaným v závislosti na dalším procesním vývoji.
41. Z uvedených důvodů soud ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Ačkoliv některé zjištěné nedostatky se týkají již prvostupňového rozhodnutí, nemá zdejší soud za to, že by nemohly být napraveny žalovaným v odvolacím řízení. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že pro urychlení správního řízení je nutné zrušit také prvostupňové rozhodnutí, a proto k tomuto kroku nepřistoupil.
42. Soud zároveň dodává, že i když v některých skutečnostech nespaturuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, žalovanému vzniká zrušením jeho rozhodnutí příležitost precizovat své rozhodnutí (respektive prvostupňové rozhodnutí) také v dalších otázkách, u nichž vnímá určité rezervy (ať už přímo na své straně nebo i v závěrech zdejšího soudu, které nebyly dosud aprobovány Nejvyšším správním soudem). I tímto způsobem lze přispět k urychlení celkové doby správních a soudních řízení v této věci (soud z tohoto důvodu o žalobě rozhodoval v přednostním režimu a je si vědom nutnosti výrazněji urychlit i případné další soudní řízení, pokud by byla ve věci podána již třetí žaloba v pořadí). Na druhou stranu rychlost řízení nesmí být na újmu kvalitě a přesvědčivosti rozhodnutí správních orgánů a soudů a nesmí vést k upozadění požadavku na

řádné zjištění skutkového stavu, zejména došlo-li by ke změně skutkového stavu, ať již v důsledku změny žádosti (v návaznosti na změnu záměru) či v důsledku změny stavu přírody.

43. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.
44. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 14. července 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.  
předsedkyně senátu