



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, IČ: 67010041, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Panská 895/6, Praha 1, **b) "VODA Z TETČIC z.s."**, IČ: 22678956, se sídlem Hybešova 178, Tetčice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2017, č. j. 2617/560/16, 78056/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 2. 2019, č. j. 31 A 185/2017 - 130,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí (dále jen „krajský úřad“), rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016, č. j. JMK 118158/2016, sp. zn. S-JMK 24050/2016/OŽP/Ško, osobě zúčastněné na řízení udělil výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, která jí umožňuje zasahovat do celkem 3 zvláště chráněných druhů rostlin a 37 zvláště chráněných druhů živočichů v trase stavby Rychlostní silnice R52/Dálnice D52, stavba 5206 Perná – st. hranice ČR/Rakousko, stavba 5206.1 obchvat Mikulova, v části mimo území Chráněné krajinné oblasti Pálava, tj. km 34,550-37,350, a stanovil podmínky, za kterých je tato výjimka udělena.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci a) a b) odvolání, na základě něhož žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně změnil prvostupňové rozhodnutí (doplněním textu do výroku II. a změnou podmínek č. 2, 11 a 12) a ve zbytku je potvrdil.

[3] Žalobci a) a b) napadli rozhodnutí žalovaného samostatnými žalobami u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žaloby napadeným rozsudkem výrokem I. spojil ke společnému řízení a výrokem II. žaloby zamítl. Žalobce a) v žalobě namítal, že nebyla doložena převaha veřejného zájmu pro stavbu obchvatu Mikulova. Žalobce b) namítal, že došlo k nepřípustnému „salámování“ záměru.

[4] Nedůvodnou shledal krajský soud námitku nepřípustného „salámování“. Krajský soud konstatoval, že ne každá situace, kdy investor žádá o dílčí povolení několika samostatnými žádostmi, představuje nežádoucí „salámování“. Má-li být v konkrétním případě shledáno, že žadatel obchází zákon a účelově podává řadu dílčích žádostí, tj. *de facto* se dopouští zneužití práva, je potřeba v řízení takové zneužití prokázat. V případě řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody je přitom významnou okolností to, že rozhodnutí o výjimce není rozhodnutím, které by kohokoliv opravňovalo k realizaci záměru. Jelikož na výjimku teprve navazují rozhodnutí povolující takovou činnost, nemůže investor toliko rozdělením žádosti o výjimku na několik samostatných žádostí dosáhnout toho, že část záměru již bude realizována a teprve v průběhu realizace či poté se zjistí, že žádosti na jinou část záměru nelze vyhovět.

[5] Podle krajského soudu v řízení o výjimce je předmětem posuzování zásah do zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, kteří zpravidla tvoří jednotlivý celek, tj. jakési nedělitelné společenství obývající oblast celého záměru. Při zásahu do biotopu může mít „salámování“ negativní dopad pouze v případě, že je takto rozdělen jediný biotop, aniž by byly vzaty v úvahu poměry v celém biotopu a dopady záměru na celý biotop. Žalobci však nic takového nenamítali a z prvostupňového rozhodnutí plyne, že krajský úřad v řadě případů vzal v úvahu širší souvislosti celého záměru a jeho dopadu.

[6] Za nepřipadný označil krajský soud požadavek žalobců, aby proti veřejnému zájmu na realizaci záměru byl vážen zájem na ochraně živočichů na celé trase dálnice D52. Stejně tak je nepřipadný požadavek žalobců, aby nebyl posuzován veřejný zájem na realizaci celého záměru dálnice D52, nýbrž pouze posuzovaného úseku, tj. jako by k realizaci celého záměru nemělo v budoucnu dojít. Takovýto požadavek nerespektuje realitu a důvod realizace záměru. Nelze proto ani souhlasit s tvrzením, že pokud není daný úsek samostatně provozuschopný, nemůže pro něj existovat veřejný zájem. Jakkoliv se v daném případě jedná také o relativně samostatný úsek, který má sloužit také odvedení dopravy z Mikulova, jeho primárním smyslem je celkové propojení Brna s Vídní. Od této skutečnosti jednoduše nelze odhlédnout a při vážení veřejného zájmu na jeho realizaci se zájmem ochrany přírody je nutno vzít v úvahu tento účel.

[7] Krajský soud dále konstatoval, že zjištění ohledně dotčení jednotlivých zvláště chráněných druhů a jednotlivé dokumenty potvrzující veřejný zájem na realizaci dálnice D52, svědčí s ohledem na nízkou míru dotčení chráněných druhů za podmínky provedení nařízených kompenzačních a ochranných opatření o výrazné převaze veřejného zájmu na realizaci záměru. Soud uzavřel, že žalovaný i krajský úřad provedli řádné posouzení, zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, své závěry přezkoumatelným způsobem zdůvodnili a jejich úvahy jsou logicky konzistentní, racionální a založené na správných východiscích.

II. Kasační stížnost a další podání stran

[8] Žalobce a) (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností.

pokračování

[9] Stěžovatel předně nesouhlasí s posouzením námítky „salámování“ krajským soudem. Z časové souslednosti řízení o výjimce pro posuzovaný záměr i celý záměr dálnice D52 je podle názoru stěžovatele zřejmý účelový postup osoby zúčastněné na řízení a využívání principu tzv. salámové techniky, tj. dělení záměru na dílčí úseky, jehož cílem je nejprve získat povolení u právně a věcně jednodušších částí (např. D5206.1 kolem Mikulova jako obchvat) a nakonec „silou“ získat povolení pro komplikované poslední části (tj. kratší D5205 přes hráz VD Nové Mlýny). Je irelevantní, zda se na takto účelově vybraný prioritní úsek vydávají rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny či stavebního zákona.

[10] Za rozhodující však stěžovatel považuje skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení ve své žádosti nepředložila krajskému úřadu dopravní, sociální či bezpečnostní nebo ekonomické výhody stavby D5206.1, ale záměru D52 Pohořelice – st. hranice či dálničního tahu Brno – Vídeň přes Mikulov, tj. zcela jiných staveb.

[11] Pokud tedy na jedné straně dochází ke konkrétnímu a k podrobnému popisu a doložení škodlivého zásahu obchvatem (tj. aktuálním přírodovědným průzkumem s biologickým hodnocením) i s návrhy na kompenzace, pak na straně druhé by měly správní orgány konkrétním způsobem dokládat, že posuzovanou částí záměru dojde ke zlepšení jiných veřejných zájmů, tzn. například jak se sníží nehodovost, kolik aut projede po dálničním obchvatu Mikulova místo okrajem Mikulova po stávající silnici I/52, kolik obyvatel žijících na stávající silnici I/52 ve městě je dotčeno automobilovou dopravou a o kolik dojde ke snížení škodlivých vlivů a jakých, jaký bude mít obchvat sociální a ekonomický vliv na obyvatele města (např. zbohatnou či zchudnou, sníží či zvýší tržby z čerpacích pump, z pronájmu pokojů v hotelích a penzionech, za stravování v restauracích apod.). Ze spisu, z obsahu žalovaného rozhodnutí i z obsahu napadeného rozsudku ovšem nelze nikde přesvědčivým způsobem zjistit, že realizace stavby D5206.1 kolem Mikulova bude mít pro jeho obyvatele skutečně nějaký zásadní pozitivní význam. Naopak tu existuje riziko, že po realizaci dálničního obchvatu Mikulova se sníží pro řidiče atraktivnost města a může dojít k poklesu zaměstnanosti ve službách a v turistickém ruchu. Z rozsudku krajského soudu nelze přezkoumatelně zjistit, jak se krajský soud vypořádal s těmito argumenty.

[12] Stěžovatel dále namítá, že nelze paušálně a jednoznačně tvrdit, že když rozhodnutí o povolení výjimky obsahuje eliminační nebo kompenzační (tj. zmírňující) opatření, tak se tím snižuje veřejný zájem na ochranu dotčených biotopů, neboť jde o jedno z řady kritérií pro definování takového veřejného zájmu a jeho hodnocení pro poměrování realizace druhého veřejného zájmu. Podle názoru stěžovatele jde jen o jeden z požadavků zákona, nikoliv o zásadní a hlavně nikoliv o postačující požadavek, na základě kterého lze výjimku povolit.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozčlenění záměru na dílčí části má vždy racionální jádro. Každý z připravovaných úseků má kromě toho, že je částí celého záměru, sám o sobě určitý dopravní význam, jakkoli definitivního významu dosáhne silnice, až bude dobudována celá. Územní rozhodnutí č. 494/2018 datované 11. 9. 2018 Městského úřadu Mikulov vztahující se k úseku silnice D52 Perná – státní hranice ČR/Rakousko v délce 3,89 km, aktuálně napadené odvoláním, má 347 stran (jak je žalovanému známo z jeho úřední činnosti) – ve světle této skutečnosti je těžko představitelné rozhodnutí, které by mělo umísťovat a následně povolovat celý záměr délky přes 21 km.

[14] Je-li dobudování dálnice D52 ve veřejném zájmu, pak tímž veřejným zájmem je nesen každý z jednotlivých dílčích úseků. Nelze si nijak představit, že každý dílčí úsek této silnice bude mít nějaké jiné argumenty pro převahu veřejného zájmu na vybudování nad zájmy

na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Některé úseky nadto mohou mít a mají, ještě navíc další aspekty, které intenzitu veřejného zájmu na jejich vybudování posilují. To jsou úseky, které budou navíc tvořit obchvat Mikulova, tedy i úsek, který je předmětem kasační stížnosti. V ostatním žalovaný odkazuje na rozsudek krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel opomíjí mnohé skutečnosti, které v předchozích fázích přípravy stavby vedly k jednoznačné formulaci převahy veřejného zájmu na realizaci stavby 5206.1 nad zájmy ochrany přírody. Stavbu 5206.1 je nevyhnutelně nutno vnímat jako součást záměru dálnice D52, a to i při poměrování veřejných zájmů, stavba 5206.1 má pak v rámci jednotlivých částečně samostatně připravovaných úseků dálnice D52 speciální postavení v tom, že její realizace jako samostatné stavby je odůvodněna tím, že řeší složitou dopravní situaci ve městě Mikulov. Veřejný zájem na realizaci stavby 5206.1 je tak možné poměřit se zájmem ochrany přírody v mnoha ohledech nezávisle na dálnici D52. Nástrojem, který problematiku tzv. salámování dlouhých dopravních staveb do velké míry eliminuje, je ve svém základu především proces posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (proces EIA). V případě záměru dálnice D52 probíhal proces EIA v letech 2002–2005, přičemž např. v rámci Dokumentace EIA D52 (HBH Projekt spol. s.r.o. 2003) byla problematice zvláště chráněných druhů věnována velká pozornost – v koridoru jednotlivých variant záměru byl proveden celoroční přírodovědný průzkum se zaměřením na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů.

[16] Žalobce b) ve vyjádření uvedl, že je nesprávná argumentace krajského soudu, že přípustnost dílčího schvalování části záměrů má být posouzena v územním řízení, a krajský soud rovněž přehlédl, že přírodní prostředí funguje jako složitý celostní systém, nikoli jako izolované biotopy a biokoridory. Nezhledněna byla i skutečnost, že v důsledku nezákonného „salámování“ již byla postavena část dálnice v úseku Brno – Pohorelice. Kompenzační opatření schválená správními orgány nemohla být vzata v úvahu jako okolnost snižující intenzitu narušení chráněných živočichů a rostlin, neboť v době rozhodování správních orgánů není zřejmé, zda budou tato opatření funkční. Žalobce b) dále zpochybnil zákonnost některých uložených podmínek. Dále zpochybnil návaznost některých povolovacích procesů, neboť EIA k záměru byla provedena v roce 2005, následně teprve SEA v roce 2011 a poté opět po zrušení zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje Nejvyšším správním soudem, v těchto postupech navíc nebyly řádně vyhodnoceny alternativy současného záměru D/R52.

[17] Stěžovatel v replice zpochybnil veřejný zájem na výstavbě obchvatu Mikulova, neboť poukázal na stávající trasování komunikace I/52 okrajovou částí města s převažující komerční zástavbou a jen ojedinělými bytovými domy, a vyjádřil obavu, že obyvatelům Mikulova se razantně sníží ekonomická a sociální situace, neboť se sníží finanční obrát v hotelích, restauracích a barech podél komunikace I/52. Upozornil na tzv. dopravní indukci, tj. jev spočívající v tom, že výstavbou nové komunikace automaticky přibude počet aut, neboť další občané dají přednost automobilové dopravě před jejími alternativami. Dále zpochybnil účelnost prostředků vynaložených z veřejných rozpočtů na realizaci kompenzačních opatření.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

pokračování

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatel nejprve namítá, že krajský soud nesprávně posoudil význam využití tzv. „salámové metody“ v řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[21] Nejvyšší správní soud se přípustností povolování určitého záměru po částech ve své judikatuře opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 3. 1. 2019, č. j. 6 As 139/2017 - 73, NSS konstatoval: „O nepřipustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku). V každém případě je vždy nutné v případě rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blíže souvisejícím termínu. Je možné přiblížit též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná.“

[22] Z citovaného rozsudku vyplývá, že rozdělení stavby na jednotlivé etapy nebo části samo o sobě není nezákonné, přičemž v případě rozsáhlejších staveb (jako jsou například stavby dálnic), je etapizace výstavby, a s tím i povolovacích procesů, nevyhnutelná. V nyní posuzovaném případě jde navíc právě o záměr, který vedle toho, že je součástí budoucí komunikace D/R52 Pohořelice-Mikulov-státní hranice, může plnit i samostatnou funkci jako přeložka komunikace I/52 – obchvat Mikulova.

[23] Ve vztahu k řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody potom Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38, konstatoval, že „v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně, nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů – na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky. V takovém případě není na újmu posuzovat tyto úseky z hlediska povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odděleně.“ Dále konstatoval, že „[z] povahy řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že zpravidla není nezákonný postup, kdy správní orgán rozhoduje o výjimkách pro dílčí úseky. V rámci těchto dílčích úseků jsou totiž vytíčovány užší oblasti výskytu zvláště chráněných druhů živočichů a ty pak individuálně posuzovány.“

[24] V řízení o povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody tedy samostatné rozhodování o dílčích částech záměru nemusí vést k nezákonnosti rozhodnutí o výjimce. Krajský soud v napadeném rozsudku nastínil situaci, v níž by takové dílčí povolování mohlo představovat nezákonný postup i v řízení o výjimce, tj. např. v případě, kdy by došlo k účelovému rozdělení určitého biotopu. Lze si ostatně představit i jiné případy, kdy by rozdělení záměru a dílčí posuzování jednotlivých částí z hlediska povolení výjimek dle § 56 zákona o ochraně přírody bylo ve svém důsledku nezákonné, např. i pokud by bylo zřejmé, že určitou (a pro užívání ostatních částí nezbytnou) část záměru nelze z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů rostlin

a živočichů povolit, a proto žadatel zjevně účelově žádá o vydání výjimky pro jinou („neproblematickou“) dílčí část záměru, aby se vyhnul posuzování té části, která z hlediska citovaného veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů není akceptovatelná. Posouzení, zda oddělené posuzování částí záměru z hlediska výjimek dle § 56 zákona o ochraně přírody je nepřipustné, tak bude vždy dané okolnostmi konkrétního případu, a lze stěžít zobecnovat podmínky, kdy takový postup bude nezákonný.

[25] V posuzovaném případě nicméně stěžovatel žádnou takovou zvláštní okolnost způsobující nezákonnost vydání výjimky pro dílčí část záměru nenamítal, jak správně poznamenal krajský soud v bodě 47 napadeného rozsudku. Z rozhodnutí správních orgánů přitom také není žádná taková okolnost patrná. Významným biotopem dotčeným záměrem je slanisko u Mikulova, které se nachází pouze na území dotčeném posuzovaným záměrem. V řízení tedy byly posuzovány specifické poměry v daném území, bez patrného přesahu na jiná území dotčená záměrem rychlostní komunikace. Tato námitka proto není důvodná.

[26] Lze se rovněž ztotožnit s úvahou krajského soudu (bod 45 napadeného rozsudku), že hodnocení přípustnosti záměru (a jeho variant) jako celku i s ohledem na veřejný zájem na ochraně životního prostředí včetně jeho jednotlivých složek dochází především v procesu územního plánování v širším smyslu a v něm integrovaných procedurách strategického posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) a vlivů záměru na životní prostředí (EIA), v nichž je nutno trvat na přísném zákazu „salámování“. Účelem řízení o výjimkách dle § 56 zákona o ochraně přírody není opakování nebo nahrazování těchto procesů.

[27] Stěžovatel dále namítá, že v řízení o výjimce nebyla řádně posouzena existence veřejného zájmu převažujícího nad zájmem na ochraně přírody nezbytná k udělení výjimky. Pokud je předmětem řízení o výjimce pouze část liniové stavby, neměl by být podle stěžovatele posuzován veřejný zájem na celém záměru, ale pouze na realizaci části, která je předmětem řízení o výjimce. V tomto směru mají podle stěžovatele rozhodnutí správních orgánů nedostatky, jelikož nedostatečně konkrétně hodnotí pozitivní a negativní dopady realizace obchvatu Mikulova na město a jeho obyvatele.

[28] Nejvyšší správní soud ve vztahu k této námitce předně konstatuje, že je zcela nereálné nahlížet na posuzovaný záměr izolovaně a ignorovat skutečnost, že je koncipován jako součást plánované dálnice D/R52. Jak již bylo konstatováno výše, nezákonným „salámováním“ není každé rozdělení určité stavby na menší úseky pro účely povolenacích řízení. Je jím pouze takové rozdělení, jehož cílem je obcházet zákonné podmínky, které by jinak realizaci záměru neumožňovaly, případně komplikovaly. Představa stěžovatele, že každou část většího záměru je třeba posuzovat striktně individuálně, s ohledem na to postrádá smysl, respektive dává smysl pouze v konstrukci předestřené stěžovatelem, že hodnocení jakéhokoliv záměru po částech je nežádoucí, případně přímo nezákonné. Požadavek na striktně individuální posouzení každého záměru (s vyloučením k hodnocení veřejného zájmu na realizaci záměru jako celku) nelze ani nijak dovodit z citované judikatury NSS. Absurdní (a v praxi nerealizovatelná) je i druhá varianta předestřená stěžovatelem, tj. že by při posuzování žádosti o výjimku měl být na jednu misku (pomyslných) vah položen veřejný zájem na celém záměru, ale na druhou misku zájem na ochraně všech zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů zasažených záměrem jako celkem. V takovém případě by totiž fakticky bylo rozhodováno o udělení výjimky pro záměr jako celek a opět stěžovatel se touto námitkou ve výsledku domáhá vyslovení apriorní nezákonnosti dílčího posuzování částí záměru z hlediska § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, což by bylo v rozporu s výše uvedenými úvahami a prejudikaturou NSS.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že přihlížet při posuzování veřejného zájmu na udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody pro dotčený záměr ke skutečnosti, že tento záměr je koncipován jako součást mezinárodní dálniční sítě, je nejen legitimní, ale též nezbytné. Zásah do chráněných druhů rostlin a živočichů je oproti tomu možné posuzovat pouze ve vztahu k druhům přímo dotčeným posuzovaným záměrem s ohledem na charakter území. Jedná se o dva aspekty posuzování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, které není možno směřovat.

[30] V této souvislosti stěžovatel namítá, že veřejný zájem na realizaci záměru jako obchvatu města Mikulov byl posouzen nedostatečně, jelikož dostatečně konkrétně nehodnotí jeho možné výhody a nevýhody. Zde je v první řadě třeba zdůraznit, že s ohledem na výše uvedenou argumentaci funkce dotčeného záměru jako obchvatu města Mikulov není jediným a rozhodujícím aspektem svědčícím o veřejném zájmu na realizaci záměru.

[31] V rozsudku ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46, NSS konstatoval, že „[a]čkoliv není pojem veřejný zájem nikterak definován zákonem, lze jej vymezit stejně, jak to učinil ve svém rozhodnutí již krajský úřad, který konstatoval odvoditelnost zájmu jako zájmu veřejného, jestliže je zájmem celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru“. *Co je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu, veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám aj.*“

[32] Nejvyšší správní soud zde navazoval na své závěry vyslovené v rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 - 38, podle kterého veřejný zájem na realizaci určitého záměru lze dovodit také z „politických“ dokumentů, kterými však správní orgány ani soudy nejsou vázány. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku zabýval právě záměrem dálnice D52, a v této souvislosti odkázal např. na mezivládní dohodu mezi Českou republikou a Rakouskem o propojení české rychlostní silnice R52 s rakouskou dálnicí A5 č. 40/2009 Sb. m. s., nebo usnesení vlády ČR z roku 2008 k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice - státní hranice s Rakouskou republikou. Obdobně vyhodnotily veřejný zájem na výstavbě posuzovaného úseku komunikace i správní orgány v nyní projednávané věci. Není tudíž nezbytné se při posuzování otázky převahy veřejného zájmu zabývat všemi potenciálními výhodami a nevýhodami záměru (předestřenými stěžovatelem), pro který má být výjimka vydávána, jelikož o převaze jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochraně přírody lze usoudit i z dokumentů, které tento veřejný zájem deklarují.

[33] Takový závěr však podle rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 - 38, závisí také na míře dotčení zájmu na ochraně přírody: *„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 ELA 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 souborné 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.*“

[34] V posuzovaném případě z rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že posuzovaný záměr se má dotknout především rostlin a živočichů vyskytujících se v biotopu slaniska u Mikulova. Negativní ovlivnění zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů má být nicméně nízké a v rámci kompenzačních opatření má dojít rozšíření slaniska západním směrem při současném použití přímé výsadby či výsevu rostlin, které bude kompenzovat plochu zabranou posuzovaným záměrem. Míra dotčení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů byla s přihlédnutím ke všem

okolnostem a zejména kompenzačním opatřením vyhodnocena jako nízká. Kompenzační opatření přitom nesnižují veřejný zájem na ochraně přírody, jak nesprávně dovozuje z rozsudku krajského soudu stěžovatel, ale snižují intenzitu zásahu do veřejného zájmu na ochraně přírody.

[35] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že jmenovitě veřejná prospěšnost záměru jako obchvatu Mikulova je v rozhodnutích správních orgánů popsána sice obecným způsobem, nicméně uváděné argumenty jsou logické a přesvědčivé. Rozhodnutí krajského úřadu na str. 13 konkrétně uvádí, že dojde k převedení podstatné části stávajícího dopravního proudu z intravilánu města a stavba se příznivě projeví na snížení dopravní nehodovosti na stávajícím průtahu Mikulovem přesunem rozhodující části dopravy na obchvat, kde se předpokládá eliminace střetů s chodci a cyklisty. Má dojít k přesunu emisí hluku a exhalací mimo zastavěné území a ke zklidnění dopravy na stávajícím průtahu města. Na str. 16 a 17 se dále uvádí nedostatky stávajícího průtahu I/52, zejména jeho zastaralost a nevyhovující řešení řady aspektů (např. způsob odvodnění, úrovněvé křižovatky, vysoká úmrtnost živočichů v důsledku absence možností překonání komunikace), které má realizace obchvatu vyřešit.

[36] Nejvyšší správní soud takto charakterizovanou veřejnou prospěšnost pro účely řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody považuje za dostačující. Předmětem tohoto řízení nemůže být komplexní posuzování prospěšnosti záměru v celém myslitelném kontextu (včetně např. hospodářské újmy v důsledku nižší návštěvnosti restauračních zařízení v Mikulově), jak namítá v kasační stížnosti stěžovatel.

[37] Nejvyšší správní soud k výše uvedené otázce shrnuje, že převahu veřejného zájmu na realizaci daného záměru nad zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů v posuzovaném případě nelze posuzovat pouze s ohledem na funkci záměru jako obchvatu Mikulova. Při posuzování této otázky je třeba přihlížet k významu záměru jako součásti dálnice D/R52, politickým dokumentům svědčících o veřejném zájmu na realizaci této stavby a na druhé straně vzhledem k míře dotčení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Ze všech těchto hledisek správní orgány v posuzovaném případě vycházely a Nejvyšší správní soud v jejich hodnocení, ani v posouzení této otázky krajským soudem, neshledává pochybení.

[38] Pokud stěžovatel namítá, že krajský soud se přezkoumatelně nevypořádal s jeho námitkou poměrování veřejných zájmů, je třeba konstatovat, že z podrobného odůvodnění rozsudku je zřejmé, jakým způsobem se vypořádal s žalobními body a jaké důvody jej k zamítnutí žaloby vedly. Právě to je pro přezkoumatelnost rozsudku zásadní. Požadavek na řádné odůvodnění rozsudku nezahrnuje povinnost soudu poskytnout žalobci odpověď na každý jednotlivý argument, respektive reagovat na argumenty uvedené v žalobě způsobem, který žalobce očekává. Ani tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[40] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

pokračování

[41] Osobě zúčastněné na řízení Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení neuložil v řízení žádnou povinnost, která by mohla přiznání náhrady nákladů řízení opodstatnit.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. června 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu