



**ČESKÁ REPUBLIKA**

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci

žalobkyně: obec **Čečelice**  
sídlem Všetatská 41/1, Čečelice  
zastoupená Mgr. Pavlem Černým, advokátem  
sídlem Údolní 567/33, Brno

proti

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

za účasti: M. F., bytem X  
zastoupený Mgr. Petrem Dětkou, advokátem  
sídlem Šítkova 233/1, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2015, č. j. 1542/500/15 48625/ENV/15,

**takto:**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2015, č. j. 1542/500/15 48625/ENV/15, a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 14. 5. 2015, č. j. 017469/2015/KUSK, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku **10.352,50 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Údolní 567/33, Brno, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

#### Odůvodnění:

- 1 Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou u Městského soudu v Praze dne 2. 10. 2015 se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2015, č. j. 1542/500/15 48625/ENV/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 14. 5. 2015, č. j. 017469/2015/KUSK (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále jen „žadatel“) podle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), povolena pro zvláště chráněné druhy živočichů ropuchu obecnou (*Bufo bufo*), skokana štihlého (*Rana dalmatina*), skokana zeleného (*Rana esculenta*), skokana skřehotavého (*Rana ridibunda*), skokana krátkonožého (*Rana lessonae*), ještěrku obecnou (*Lacerta agilis*) a užovku obojkovou (*Natrix natrix*) výjimka ze zákazů podle § 50 odst. 2 ZOPK je chytat, rušit, zraňovat nebo usmrcovat, sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi využívaná sídla při sanaci a rekultivaci dobývacího prostoru Čechelice (dále jen „záměr“) na pozemcích p. č. x v k. ú. Č. a p. č. x v k. ú. D. (dále jen „dotčené území“).
- 2 Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 2. 2017, č. j. 6A 189/2015-58, postoupil věc Krajskému soudu v Praze jako věcně a místně příslušnému.
- 3 Žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí tím, že v současné době se v dotčeném území nachází vodní plocha vzniklá po těžbě písku, která byla v minulosti zčásti zasypaná. Záměr žadatele počítá s ponecháním menší vodní plochy a úpravou břehů tak, aby bylo vytvořeno litorální pásmo. Dále má vzniknout vodní koryto na jižní a východní straně dotčeného území o šířce 10 m, jež rovněž vytvoří litorální pásmo. Ostatní plocha má být zasypaná inertním materiálem a zalesněna. Krajský úřad výjimku pro shora uvedené zvláště chráněné druhy povolil, neboť došel k závěru, že tento záměr je v zájmu ochrany přírody a volně žijících živočichů chráněných podle práva Evropské unie (dále jen „EU“). Dále se zabýval jednotlivými odvolacími námitkami žalobkyně. K námitce, že krajský úřad neuvedl, jaký bude dopad záměru na užovku obojkovou a ropuchu obecnou, žalovaný uvedl, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí řeší obecně dopad záměru na všechny zvláště chráněné druhy, včetně těchto. Dále žalobkyně namítla, že záměr nemůže být v zájmu ochrany skokana skřehotavého. Žalovaný konstatoval, že plánované litorální pásmo má být vhodné hloubky pro tento druh, což je zaručeno podmínkami stanovenými ve výroku prvoinstančního rozhodnutí. Vodní prostředí s minimální rybí obsádkou a litorálním pásmem je pro skokana skřehotavého ideálním biotopem a mělo by proto dojít ke zlepšení jeho životních podmínek. Žalobkyně rovněž namítla, že není zřejmé, jaká rybí obsádka má vytvářet predanční tlak na zvláště chráněné druhy živočichů. Žalovaný poukázal, že krajský úřad vycházel ze zoologického průzkumu Ing. V. P., Ph.D. z dubna 2011, podle nějž vodní plocha není vhodná pro rybí obsádku, která se v ní nachází, neboť neobsahuje dostatečné množství potravy. To pak způsobuje predanční

tlak na vývojová stádia obojživelníků. Další námitkou žalobkyně zpochybnila nutnost vytvoření litorálního pásma, neboť podle ní jsou břehy vodní plochy pozvolné. Žalovaný k tomu uvedl, že břehy nemohou vytvářet vhodné litorální pásmo bez terénních úprav a vzrostlé vodní vegetace. Podle biologických průzkumů současný stav břehů vyhovuje obojživelníkům jen na západní a jihozápadní straně vodní plochy, jichž by se záměr neměl dotknout. Dále žalobkyně namítala nesplnění podmínek k udělení výjimky pro druhy chráněné evropským právem. Podle žalovaného krajský úřad dostatečně popsal, z jakých důvodů je záměr v zájmu ochrany přírody. Těmi jsou zvětšení plochy litorálního pásma, lepší přístupnost vodní plochy pro obojživelníky, zlepšení stanovištních podmínek, zvýšení úkrytových možností před predací a zvýšení potravní nabídky. Samotná realizace záměru sice bude mít škodlivý vliv na přirozený vývoj zvláště chráněných druhů živočichů, krajský úřad však stanovil podmínky, které by jej měly minimalizovat a při jejich dodržení jej lze považovat v zájmu ochrany přírody. Pokud jde o podmínku neexistence jiného uspokojivého řešení, ta je vzhledem k pravomocným rozhodnutím jiných správních orgánů a dochovanému stavu dotčeného území splněna. Podle biologických průzkumů se v dotčeném území nevyskytují žádné zvláště chráněné druhy rostlin a ani nejsou předmětem správního řízení a proto krajský úřad neměl důvod se jimi zabývat. Žalobkyně dále namítla, že krajský úřad nedostatečně vypořádal její námitky ohledně toho, že ve spise schází plán likvidace z roku 1997, podle kterého má být budováno umělé koryto. Krajský úřad však podle žalovaného odkázal žalobkyni na mapu v příloze prvoinstančního rozhodnutí, z níž je patrné, ve kterých místech se má vodní koryto nacházet, jak bude hluboké, široké a jaký bude sklon břehů. Podle žalobkyně krajský úřad dále řádně nevypořádal námitku, že plán otvírky, přípravy a dobývání a postupné likvidace ložiska šterkopísků Čechelice 1978 – 1982 je ve věci irelevantní. Žalovaný k tomu uvedl, že krajský úřad vzal tento plán v úvahu, což je zřejmé z jeho závěrů, podle nichž je záměr kompromisem mezi zasypáním celé vodní plochy a ponecháním bez zásahu. Žalobkyně konečně namítla, že nebyl proveden nový zoologický průzkum, k čemuž žalovaný uvedl, že správní orgány nejsou vázány důkazními návrhy účastníků. Řízení o povolení výjimky je návrhové řízení, což znamená, že krajský úřad byl vázán žádostí žadatele co do povahy a předmětu řízení. Ten podal žádost o výjimku pro zvláště chráněné druhy, jejichž výskyt byl zjištěn v dotčeném území. Doložené biologické průzkumy byly pořízeny v různých obdobích a různými zpracovateli a ve větší míře se shodují. Vzhledem k tomu, že v dotčeném území nedošlo v posledních letech ke změnám, lze se domnívat, že nedošlo ani ke změně výskytu zvláště chráněných druhů. Pokud by se v budoucnu na dotčeném území zjistil výskyt dalších chráněných druhů, bude si pro ně žadatel povinen obstarat další výjimku. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36 (všechna rozhodnutí NSS uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), na nějž žalobkyně odkázala, pak nevyplývá, jak starý lze použít biologický průzkum.

- 4 Žalobkyně v žalobě prvním žalobním bodem namítla, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav. Své závěry především založil na neaktuálních podkladech. Jednalo se o 4 roky starý zoologický průzkum Ing. V. P., Ph.D, 10 let staré biologické posouzení záměru rekultivace Ing. F. M., 9 let starý znalecký posudek RNDr. J. Z., CSc.

k porovnání jednotlivých variant využití dobývacího prostoru Čechelice a 7 let stará vyjádření žalovaného ze dne 21. 3. 2007, č. j. 17086/ENV/07 1359/M/07 601/600/07, a ze dne 15. 10. 2007, č. j. 67867/ENV/07 5664/M/2007 2076/660/07. Z těchto podkladů nebylo možné identifikovat zvláště chráněné druhy nacházející se v dotčeném území ani zjistit, v jakých počtech a na jakých konkrétních místech se vyskytují. Krajský úřad se dále neměl spokojit pouze s nepodloženým tvrzením žadatele, že od roku 2011 nedošlo v dotčeném území ke změně. V minulosti byly v dotčeném území identifikovány také další zvláště chráněné druhy, jako je škeble rybníční, velevrub malířský, čmelák rodu *Bombus*, mravenec rodu *Formica* a rákosník velký. Poukázal na to, že průzkumy z let 2005 a 2011 se zabývaly pouze obratlovci a že provedené průzkumy navíc nedospívají ke shodným závěrům ohledně výskytu chráněných druhů živočichů. Skutečnost, že řízení o udělení výjimky je zahajováno na žádost nezabývá krajský úřad povinností podle § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

- 5 Druhým žalobním bodem žalobkyně namítla, že jí žalovaný v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neumožnil se vyjádřit k podkladům napadeného rozhodnutí před jeho vydáním. Odkázala k tomu na rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014 – 35.
- 6 V rámci třetího žalobního bodu žalobkyně namítla, že žalovaný nezhledil při udělení výjimky veřejný zájem. I pokud je výjimka udělována v zájmu ochrany přírody, je podle jejího názoru nutno zkoumat veřejný zájem na realizaci záměru. Údajné zkvalitnění podmínek pro život zvláště chráněných živočichů nemohlo bez dalšího sloužit jako důvod k povolení záměru, jehož realizace bude mít na tyto živočichy závažné důsledky. Žalovaný měl zkoumat, zda je záměr potřebný a jeho potenciální pozitivní vliv převažuje negativa v podobě poškození a usmrcení jedinců zvláště chráněných druhů živočichů vyskytujících se v dotčeném území.
- 7 Čtvrtým žalobním bodem žalobkyně namítla, že nebyl prokázán zájem na ochraně přírody, kterým bylo odůvodněno povolení výjimky. Zpochybnila, že zřizování litorálních pásem je nutné, neboť břehy vodní plochy jsou ze značné části pozvolné. V řízení před žalovaným bylo pouze prokázáno, že stávající stav dotčeného území není ideální, což však samo o sobě neodůvodňuje povolení výjimky pro záměr. Dále žalobkyně namítla, že krajský úřad se vůbec nezabýval tím, jakým způsobem bude naplněn zájem na ochraně přírody ve vztahu k užovce obojkové a ropuše obecné, neboť k jejich životním podmínkám se vůbec nevyjádřil.
- 8 Pátým žalobním bodem žalobkyně namítla, že nebyla splněna podmínka podle § 56 odst. 2 písm. a) ZOPK ve vztahu k udělení výjimky pro druhy chráněné evropským právem. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť krajský úřad se při hodnocení této podmínky zabýval pouze zájmem na ochraně obojživelníků a ichtyofauny, namísto zájmu na ochraně všech volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Příznivé důsledky na ně musí být vždy prokázány, nepostačí konstatovat, že nebylo zjištěno, že by záměr neměl příznivé důsledky.
- 9 Šestým žalobním bodem žalobkyně namítla, že při povolení výjimky pro druhy chráněné evropským právem rovněž nebyla splněna podmínka neexistence jiného

uspokojivého řešení podle § 56 odst. 1 věty druhé ZOPK. Samotná existence jiných pravomocných rozhodnutí nemůže podmiňovat závěr o neexistenci jiného uspokojivého řešení, k čemuž žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2011, č. j. 9 As 72/2010 – 152. Taková rozhodnutí lze postupy podle správního řádu změnit nebo zrušit. Rozhodnutí o dočasném odnětí pozemků v dotčeném území z pozemků určených k plnění funkcí lesa lze změnit na odnětí trvalé. Existuje tedy jiné uspokojivé řešení, kterým je nerealizace záměru.

- 10 Konečně sedmým žalobním bodem žalobkyně namítla, že při povolení výjimky pro druhu chráněné evropským právem nebyla dostatečně přezkoumána podmínka podle § 56 odst. 1 věty druhé ZOPK, aby záměr neovlivnil dosažení či udržení příznivého stavu druhů

z hlediska ochrany. Ve vztahu k dotčenému území neproběhlo žádné lokální posouzení stavu druhů a bylo pouze konstatováno, že stav předmětných druhů není negativně ovlivněn ani na lokální úrovni.

- 11 Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k prvnímu žalobnímu bodu zopakoval, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK jsou správní orgány vázány podanou žádostí a odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2013, č. j. 7 Ca 278/2009 – 55. Výskyt dalších chráněných druhů tak není pro předmět tohoto řízení určující. K námitce neaktuálnosti podkladů žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že ve svém souhrnu byly podklady postačující k udělení výjimky. Řízení nebylo zatíženo vadou z důvodů akceptování toliko podkladů poskytnutých žadatelem, neboť správní orgán není vázán důkazními návrhy účastníků. Žalobkyně sice namítá neaktuálnost podkladů, ale nedoložila, že v dotčeném území došlo ke změně. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že neměl povinnost vyzvat žalobkyni k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, neboť žádné nové podklady nepořizoval. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se totiž přiměřeně použije i na situaci, kdy odvolací správní orgán odvolání zamítá. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61, a komentářovou literaturu. Ke třetímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že z jeho závěrů rozhodně nevyplývá, že pokud je nějaký záměr v zájmu ochrany některé části přírody, je automaticky možné jej povolit. Naopak, pokud by např. záměr ve snaze zlepšit podmínky jednoho druhu zdecimoval populace jiných druhů, jistě by nebylo možné hovořit o tom, že je v zájmu ochrany přírody. Nesouhlasí s žalobkyní předestřeným výkladem § 56 odst. 1 ZOPK, neboť záměr, jenž je

v zájmu ochrany přírody je z tohoto důvodu ve veřejném zájmu a již není třeba jej poměřovat s dalšími veřejnými zájmy. Ke čtvrtému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že pokud záměr může zlepšit podmínky pro rozvoj chráněných druhů a jejich perspektivní vývoj do budoucna, je zcela jistě v zájmu ochrany přírody. Výrazné podpoření litorálního pásma, které je biologicky nejcenějším prvkem lokality daného charakteru, přitom představuje zásadní zlepšení podmínek. K pátému, šestému a sedmému žalobnímu bodu žalovaný konečně uvedl, že podmínky podle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK byly splněny. Podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení pak zahrnuje pouze hodnocení jiných způsobů realizace záměru (např. jiné technologické postupy) a nikoliv možnost absolutního upuštění od něj, jak žalobkyně navrhuje.

- 12 Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného k prvnímu žalobnímu bodu uvedla, že i při důsledném dodržení dispoziční zásady je potřeba zkoumat, jaké druhy živočichů se v lokalitě nachází, v jakém počtu, na jakých místech a jak jsou na sebe navázány. Nelze povolit výjimku pro zásah do ekosystému určitého druhu živočichů, pokud zároveň nebude zjištěno, jak tento zásah ovlivní populace jiných druhů, které pro něj tvoří např. složku potravního řetězce nebo s ním žijí v symbióze. Pokud by byl zásah do populace určitého druhu posuzován vždy samostatně v závislosti na tom, jak vymezí žadatel předmět žádosti, otevřela by se cesta k „salámování“ výjimek. K aktuálnosti podkladů žalobkyně uvedla, že nesdílí názor o stálém charakteru dotčeného území, neboť ten nemá oporu ve správním spise. Ke druhému žalobnímu bodu žalobkyně uvedla, že důvodně očekávala zpracování dalších biologických průzkumů, neboť o ně žádala v odvolání. V případě jejich nezpracování očekávala, že jí žalovaný umožní postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu na toto reagovat a např. předložit biologické posouzení zpracované na své náklady. Je povinností žalovaného umožnit žalobkyni efektivní výkon jejích práv v řízení. Odkázala na rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 93/2015 – 36, z něž má plynout, že smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je i umožnit účastníkovi doplnit podklady rozhodnutí. Smyslem tohoto ustanovení je pak mj. i oznámení účastníkovi, že správní orgán ukončil shromažďování podkladů, neboť o tom si sám účastník nemůže učinit úsudek. Odkázala dále na rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2010, č. j. 2 Afs 43/2010 – 118, podle něž má § 36 odst. 3 správního řádu být kogentní povahy a nelze jej tak aplikovat na základě analogie, obzvláště pokud je to v neprospěch účastníka. Ke třetímu a čtvrtému žalobnímu bodu uvedla, že žalovaný a krajský úřad nemohli z podkladů zjistit, že záměr je v zájmu ochrany přírody, neboť nebylo provedeno komplexní biologické zhodnocení všech druhů a nebylo tak možno zjistit, zda za současného zlepšení podmínek pro některé druhy nedojde k decimaci populací jiných druhů. K pátému, šestému a sedmému žalobnímu bodu žalobkyně uvedla, že při hledání jiného uspokojivého řešení je rozhodný vždy cíl prováděného záměru a je proto nutno posuzovat i možnost, zda tohoto cíle nebude dosaženo i v případě tzv. nulové varianty, tj. nerealizování záměru. Pokud stejného cíle lze dosáhnout neprovedením i provedením záměru, je na místě výjimku neudělit. Odkázala na rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93, z něž má plynout, že při povolování výjimek podle § 56 ZOPK je nutno vždy zkoumat, zda zamýšlený zásah je potřebný.
- 13 Žadatel jako osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že dotčené území je tvořeno uzavřeným oploceným areálem se stálým charakterem a bez vnějších vlivů. Nelze reálně očekávat, že došlo ke změně stavu, který je zachycen v jím předložených podkladech. Ke tvrzení o neaktuálnosti podkladů a změnách v dotčeném území žalobkyně nepředložila žádné důkazy. Ke třetímu žalobnímu bodu uvedl, že žalobkyně pouze účelově brání provedení jakýchkoliv změn v dotčeném území, které jsou v rozporu s jejími záměry.
- 14 Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 4. 2. 2015 byla krajskému úřadu doručena žádost žadatele o povolení výjimky podle § 56 ZOPK k sanaci a rekultivaci vytěženého prostoru v k. ú. Čečelice pro následující druhy: ropucha obecná, skokan štihlý, zelení vodní skokani, ještěrka obecná, užovka obojková, lejsek šedý a žluva hajní. Rekultivace

měla spočívat v ponechání malé vodní plochy o rozloze 1 ha ve střední části dobývacího prostoru, tj. v severní části stávající vodní plochy. Z ní povede umělé koryto o šířce 10 m, hloubce 5 m a se sklonem svahů v poměru 1:3 směrem k západu a po jižní a západní hranici stávající vodní plochy až k horní hraně zatěžovací lavice. Plochy mezi korytem a zmenšenou vodní plochou budou zavezeny výkopovou zeminou a hlušinou a zalesněny dubem červeným a borovicí lesní. Stejně bude upraven prostor severně od vodní plochy až k již zrekultivovaným pozemkům. K žádosti žadatel doložil zoologický průzkum z dubna 2011 zpracovaný Ing. V. P., Ph.D. a výkres biologické rekultivace označený jako varianta č. 2. Usnesením ze dne 13. 2. 2015, č. j. 025028/2015/KUSK, krajský úřad zastavil řízení o žádosti ve vztahu k lejskovi šedému a žluvě hajní, neboť ze zoologického průzkumu vyplynulo, že tyto druhy se vyskytují v okolí dotčeného území bez přímé vazby na něj.

- 15 Žalobkyně ve svém vyjádření k podkladům prvoinstančního rozhodnutí ze dne 9. 3. 2015 namítla, že žadatel neprokázal existenci veřejného zájmu na realizaci záměru, který by převažoval nad zájmy ochrany přírody ani se k němu nevyjádřil a že tento veřejný zájem absentuje. Uvedla rovněž, že nejsou splněny podmínky pro povolení výjimky pro druhy chráněné evropským právem. Dále namítla, že zoologický průzkum je nedostatečný a neaktuální. Konečně též namítla, že z podkladů není zřejmé, jakým způsobem bude budováno umělé vodní koryto, a že záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací.
- 16 Ve vyjádření ze dne 1. 4. 2015 žadatel v reakci na vyjádření žalobkyně uvedl, že upravuje navržený způsob sanace a rekultivace tak, že hloubka umělého koryta bude snížena na 1 m, čímž vznikne rozsáhlé litorální pásmo pro obojživelníky. Dále ve zmenšené vodní ploše bude vytvořeno další litorální pásmo při jejím jižním okraji v šíři 5 m a o hloubce 1 m. Tato opatření mají přispět ke zlepšení stávajícího biotopu, což je jiným veřejným zájmem převažujícím nad zájmy ochrany přírody. Uvedl taktéž, že od roku 2011 nenastala v dobývacím prostoru žádná změna, která by mohla mít za následek vymizení některého ze zjištěných zvláště chráněných druhů živočichů. K vyjádření přiložil plán otvírky, přípravy a dobývání a plán postupné likvidace ložiska štěrkopísků Čechelice 1978 – 1982 (dále jen „plán otvírky“).
- 17 Krajský úřad přípisem ze dne 8. 4. 2015, č. j. 053749/2015/KUSK, sdělil žalobkyni, že byly doplněny podklady prvoinstančního rozhodnutí a umožnil jí opět se k nim vyjádřit. Žalobkyně toho využila a ve vyjádření ze dne 22. 4. 2015 mj. uvedla, že podle jejího názoru navrhovaná opatření nepovedenou k zachování stávajícího biotopu zvláště chráněných druhů živočichů. Prohlášení žadatele o zlepšení biotopu naopak pokládala za neprokázané a příliš obecné. Doložený plán otvírky považovala za irelevantní k posouzení veřejného zájmu na záměru žadatele.
- 18 Dne 14. 5. 2015 vydal krajský úřad prvoinstanční rozhodnutí, kterým vyhověl žádosti žadatele a povolil výjimku ze zákazů uvedených v § 50 odst. 2 ZOPK pro ropuchu obecnou, skokana štíhlého, skokana zeleného, skokana skřehotavého, skokana krátkonohého,

- ještěrku obecnou a užovku obojkovou. Současně stanovil podmínky, mezi nimiž bylo, že (1) záměr bude proveden v rozsahu podle přílohy č. 1 rozhodnutí; (2) zásyp je možno provádět pouze v období od 15. 4. do 15. 10 v daném roce; (3) zasypávat je možno jen ze strany vytvořené zatěžovací lavice; (4) v malé vodní ploše bude vytvořeno litorální pásmo o šířce alespoň 5 m, jehož dno bude stanoveným způsobem vysvahováno; (5) ponechané koryto bude mít šířku 10 m a maximální hloubku 1 m, jeho dno bude stejným způsobem vysvahováno a při vysvahování nebude zasaženo do původní břehové linie na vzdálenějším břehu od plánované navážky; (6) v okolí vodních ploch mohou být vysazeny pouze dřeviny odpovídající keřovým břehovým porostům; (7) žadatel zajistí odchyt vyskytujících se zvláště chráněných živočichů a jejich přemístění do těch částí dobývacího prostoru, ve kterých nebudou ohroženi na existenci; (8) platnost výjimky je omezena na dobu maximálně 5 let. Krajský úřad vycházel mj. z následujících podkladů: zoologický průzkum Ing. V. P., Ph.D. z dubna 2011 (dále jen „zoologický průzkum Ing. P.“); biologické posouzení záměru rekultivace Ing. F. M. z června 2005 (dále jen „biologické posouzení Ing. M.“); znalecký posudek RNDr. J. Z., CSc. k porovnání jednotlivých variant využití dobývacího prostoru Čechelice z listopadu 2006 (dále „znalecký posudek RNDr. Z.“); vyjádření žalovaného ze dne 21. 3. 2007, č. j. 17086/ENV/07 1359/M/07 601/600/07, a ze dne 15. 10. 2007, č. j. 67867/ENV/07 5664/M/2007 2076/660/07 (dále souhrnně jen „vyjádření MŽP“).
- 19 Žalobkyně napadla prvoinstanční rozhodnutí odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 8. 2015, č. j. 1542/500/15 48625/ENV/15, zamítl a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.
- 20 Před samotným posouzením věci soud zkoumal, zda je žalobkyně aktivně legitimována k podání žaloby. Lze konstatovat, že žalobkyně nepodala v žalobě tvrzení, z nichž by bylo možné usuzovat, že byla napadeným rozhodnutím zkrácena na svých právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Byla však účastníkem řízení před žalovaným a v žalobě současně tvrdí porušení svých procesních práv (zejm. nedostatečné zjištění skutkového stavu, srov. též rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2015, č. j. 5 As 139/2014 – 21). Je tedy aktivně procesně legitimována podle § 65 odst. 2 s. ř. s. To nicméně znamená, že je omezena v žalobních důvodech tak, že může namítat toliko porušení svých procesních práv v řízení před žalovaným. Soud se proto nemohl nezabývat meritorním přezkumem hmotněprávních námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2016, č. j. 9 As 101/2015 – 53).
- 21 Krajský soud v Praze přezkoumal řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobkyně i žalovaný s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
- 22 Podle § 49 odst. 1 ZOPK zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

- 23 Podle § 50 odst. 2 ZOPK Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.
- 24 Podle § 56 odst. 1 ZOPK Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, 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.
- 25 Podle § 56 odst. 2 písm. a) ZOPK výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť.
- 26 Prvním žalobním bodem žalobkyně namítla, že napadené rozhodnutí je založeno na nedostatečných skutkových zjištěních. Rozsah skutečností, které je orgán ochrany přírody povinen zjistit, obecně vyplývá především z § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Jsou to skutečnosti, na základě kterých je schopen posoudit, zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, popř. zda zásah je v zájmu ochrany přírody. V případě druhů chráněných právem EU musí být na jejich základě dále schopen posoudit, zda je dán některý z důvodů podle § 56 odst. 2 ZOPK, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.
- 27 V dané věci byla výjimka povolena, neboť bylo shledáno, že záměr žadatele je v zájmu ochrany přírody. V této souvislosti lze zmínit, že § 56 ZOPK ve znění do 30. 11. 2009 obsahoval toliko možnost povolit výjimku v jiném veřejném zájmu. Jevilo se tedy, že výjimku nelze povolit v samotném zájmu ochrany přírody (byť ten je sám o sobě veřejným zájmem – srov. § 58 odst. 1 věta první ZOPK), což bylo v rozporu s tehdejšími zněním odst. 3 tohoto ustanovení, který např. v písm. d) umožňoval povolení výjimky za účelem ochrany živočichů nebo rostlin. Zákonodárce proto při pokusu o vyjasnění této situace zákonem č. 349/2009 Sb. vložil do § 56 odst. 1 ZOPK explicitní možnost povolit výjimku v zájmu ochrany přírody (srov. str. 56 důvodové zprávy k tomuto zákonu, dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).
- 28 V návaznosti na to lze usoudit, že přes uvedenou novelizaci, je i v případě povolení výjimky v zájmu ochrany přírody stále nutno vážit dva protichůdné zájmy. Pojem „zájem na ochraně přírody“, tak jak jej užívá ustanovení § 56 ZOPK, v sobě totiž skrývá dva významy. Prvním z nich je zájem na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, jenž je představován zákazy stanovenými v § 46 odst. 2, § 49 a § 50 ZOPK. V případech, kdy je výjimka povolována v jiném veřejném zájmu, je to právě tento zájem, proti němuž je jiný veřejný zájem postaven (srov. např. rozsudek NSS ze

dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93, publ. pod č. 1876/2009 Sb. NSS). Jedná se o konkretizaci zájmu na ochraně přírody, která vyplývá ze systematického zařazení § 56 do části páté ZOPK, jež upravuje zvláštní druhovou ochranu přírody. Lze poznamenat, že obdobně tak v řízení podle § 43 ZOPK je zájem na ochraně přírody nutno rozumět toliko zájem na ochraně zvláště chráněných území. Obě řízení jsou na sobě totiž nezávislá, liší se jejich předmět a mohou probíhat souběžně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51). Na tom nic nemění ani to, že výjimečně může dojít k situaci, kdy je vážení jiného veřejného zájmu nad zájemem ochrany přírody komplexně provedeno v jednom z těchto řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323).

- 29 Druhým významem je širší zájem na obecné ochraně přírody, kterým je zásah odůvodněn. V tomto případě je nutno vycházet z definice pojmu ochrany přírody podle § 2 ZOPK, podle něhož se ochranou přírody a krajiny rozumí „*péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“ Zájem na ochraně přírody v tomto obecnějším a širším významu bude dán, povede-li zásah k ochraně přírody ve smyslu tohoto ustanovení. Pro úplnost lze podotknout, že v případě druhů chráněných právem EU je zákon ve vztahu k účelu zásahu striktnější, neboť ten musí současně naplňovat i některý z důvodů podle § 56 odst. 2 ZOPK. V úvahu tak zde připadají zejména důvody podle písm. a), c) a d) (srov. Stejskal, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 313).
- 30 Při povolování výjimky ze zákazů podle § 56 ZOPK v obecném zájmu ochrany přírody je nutno proti sobě postavit oba uvedené významy. Orgán ochrany přírody je tedy povinen posoudit, zda obecný zájem na ochraně přírody, kterým je zásah odůvodněn, převažuje nad újezi vymezeným zájemem na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Pro lepší představu lze uvést, že zásah může být učiněn např. v zájmu ochrany určitého přírodního stanoviště. Ponese s sebou nicméně určitá negativa (spojená např. s jeho realizací) pro zvláště chráněné druhy vyskytující na tomto stanovišti, která budou představovat porušení některých ze zákazů podle § 46 odst. 2, § 49 nebo § 50 ZOPK. V řízení podle § 56 ZOPK musí v takovém případě orgán ochrany přírody zvážit, zda zájem na ochraně tohoto stanoviště převažuje nad zájemem na ochraně dotčených druhů.
- 31 K této úvaze si musí orgán ochrany přírody nejdříve postavit na jisto, jakým způsobem a v jaké míře zásah naplní obecný zájem na ochraně přírody. Důkazní břemeno k prokázání obecného zájmu na ochraně přírody provedením zamýšleného záměru však leží primárně na žadateli, neboť ten by měl mít představu o tom, čeho hodlá zásahem dosáhnout. Správní orgán si současně musí vyjasnit, jakým způsobem a v jaké míře bude provedením záměru zasaženo do zájmu na zvláštní druhové ochraně, tedy z jaké konkrétní zákazy podle § 46 odst. 2, § 49 a § 50 ZOPK budou zásahem porušeny. Následně je orgán ochrany přírody povinen obdobně, jako by učinil u povolování výjimky v jiném veřejném zájmu, provést vážení těchto konkurujících si veřejných zájmů.
- 32 Při samotném posuzování podmínek pro udělení výjimek podle § 56 ZOPK však nehraje žádnou roli dispoziční princip, kterým oba správní orgány argumentují.

Skutečnost, že je řízení podle § 56 ZOPK zahájeno na žádost, se projevuje tak, že žadatel je oprávněn řízení iniciovat (a může popř. vzít svou žádost zpět) a vymezit jeho předmět, tedy určit, o kterých druzích bude vedeno. Jen ohledně těchto druhů pak může orgán ochrany přírody rozhodnout a výjimku (ne)udělit. Při posuzování otázky, zda je zásah v zájmu ochrany přírody, ale musí orgán ochrany přírody zhodnotit veškerá jeho negativa z pohledu zvláštní druhové ochrany, nikoliv jen negativa, která zásah bude mít na druhy, ve vztahu ke kterým je žádáno o výjimku. Zákon nijak neomezuje zkoumání této podmínky na druhy uvedené v žádosti. To je logické, neboť proti zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů je stavěn zájem na realizaci celého zásahu, a ne jen některé jeho části. Účelem řízení o výjimkách podle § 56 ZOPK je posouzení přípustnosti škodlivého zásahu, kterým má dojít k porušení zákazů určených k ochraně všech dotčených chráněných druhů živočichů a rostlin (resp. památných stromů), nejen druhů označených v žádosti o povolení. Výsledným rozhodnutím o žádosti by proto měla být zajištěna i efektivní ochrana a minimalizace škodlivých následků zásahu ve vztahu ke všem chráněným druhům. Aby ale mohl být tento účel naplněn, je třeba zájem na ochraně přírody posuzovat komplexně z hlediska všech dotčených chráněných druhů, které mohou být dotčeny zásahem. Nelze se proto omezit pouze na druhy označené v žádosti. Opačným postupem by namísto komplexního hodnocení byly zkoumány pouze partikulární dopady zásahu na vybrané chráněné druhy, což by mohlo vést k povolení výjimky ze zákazů pouze pro určitou část chráněných druhů, ačkoliv při souhrnném posouzení škodlivých následků zásahu z hlediska všech dotčených chráněných druhů by nemohlo být žádosti vyhověno. Z toho lze rovněž dovodit, že o povolení výjimek ze zákazů podle § 56 ZOPK by mělo být, až na výjimečné případy, rozhodováno pouze v jediném rozhodnutí. O takový výjimečný případ by se mohlo jednat např. tehdy, pokud by až po vydání rozhodnutí o povolení výjimek ze zákazů podle § 56 ZOPK byl na dotčeném území dodatečně zjištěn další chráněný druh, který nemohl být v původním řízení o povolení výjimek zohledněn. Pro úplnost soud poznamenává, že zákon nevylučuje zahájení řízení podle § 56 ZOPK z úřední povinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2015, č. j. 2 As 49/2013 – 109). Pokud tedy z podkladů vyplyne, že zásahem bude dotčeno více druhů, než o které žadatel žádá, nic nebrání orgánu ochrany přírody zahájit ohledně zbývajících druhů řízení o výjimce a spojit jej s řízením vedeným o žádosti.

- 33 Výše uvedený výklad tedy pro otázku rozsahu podkladů potřebných k povolení výjimky v zájmu ochrany přírody znamená, že v nich musí jednak být vymezen samotný zamýšlený zásah (bude zpravidla součástí samotné žádosti) a jednak musí podklady mapovat zásahem dotčenou oblast z hlediska výskytu všech dotčených zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin (popř. i památných stromů). Musí poskytovat dostatečný podklad pro posouzení toho, jakým způsobem bude zásah naplňovat zájem na ochraně přírody (popř. v případě druhů chráněných právem EU i některý z důvodů podle § 56 odst. 2 ZOPK) a naopak jakým způsobem se (ve smyslu zákazů stanovených v § 46 odst. 2, § 49 a § 50 ZOPK) dotkne jedinců zvláště chráněných druhů. Důkazní břemeno přitom tíží žadatele (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 – 88). Pokud ten příslušné podklady neposkytne, je na místě, aby orgán ochrany přírody žádost zamítl, ledaže si je opatří sám. Nedostatek podkladů každopádně nemůže vést k povolení výjimky.

- 34 V dané věci má záměr žadatele v podstatě kompletně přetvořit stávající ekosystém v dotčeném území, neboť má dojít k zasypaní převážné části vodní plochy, vytvoření umělého koryta a litorálních pásem a následné zalesnění zasypaných částí a pozemků severně od ponechané části vodní plochy. Záměr se přitom nedotkne všech částí dotčeného území stejně – některé části vodní plochy mají zůstat beze změn, některé mají být úplně zasypany, na dalších vznikne litorální pásmo a na některých pozemcích dojde pouze k zalesnění. Soud má proto za to, že k povolení výjimky v zájmu ochrany přírody musí být z biologických průzkumů vedle samotného výčtu vyskytujících se zvláště chráněných druhů patrný alespoň přibližný počet jejich jedinců a místa výskytu jejich populací. Jen na základě takových informací lze posoudit, jakým způsobem ve smyslu § 49 odst. 1 a § 50 odst. 2 ZOPK a s jakou intenzitou bude narušen zájem na jejich ochraně.
- 35 Žalobkyně konkrétně namítla, že čtyři a více let staré biologické průzkumy nemohou dostatečně identifikovat zvláště chráněné druhy živočichů vyskytující se v současnosti v dotčeném území, jejich počty a místa výskytu. K tomu lze uvést, že úvaha o aktuálnosti podkladů je součástí jejich volného hodnocení správním orgánem. Čím starší podklady rozhodnutí jsou, tím pečlivěji a přesvědčivěji by měl odůvodnit (§ 68 odst. 3 správního řádu), proč z nich vycházel a jakou váhu jim přikládal. Žalovaný svůj závěr, že skutkový stav zjištěný z podkladů se do doby jeho rozhodnutí nezměnil, opřel v podstatě o sdělení žadatele, že v dotčeném území nedošlo od roku 2011 ke změnám a o skutečnost, že výsledky provedených biologických průzkumů se shodují. S takovým hodnocením podkladů soud nemůže souhlasit. Ze samotného tvrzení žadatele, aniž by bylo zároveň doloženo, nelze usuzovat, že v dotčeném území skutečně nedošlo ke změnám, a tomuto tvrzení tak nelze přikládat zásadní význam.
- 36 Skutečnost, že výsledky několika biologických průzkumů provedených s dostatečnými časovými rozestupy jsou podobné, obecně může svědčit o tom, že stav území je dlouhodobě neměnný. Podmínkou nicméně je, aby průzkumy z obsahového hlediska odpovídaly výše uvedeným kritériím, tedy aby dokumentovaly výskyt všech zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, přibližný počet jedinců a místa jejich populací. Jinak lze stěží konstatovat, že v dotčeném území dlouhodobě nedochází ke změnám (např. zvýšení počtu chráněných druhů, či přesunu populací na jiné části území), a vyvodit z toho závěr o stálosti dotčeného území.
- 37 Z provedených průzkumů těmito požadavkům nedostojí žádný. Z biologického posouzení Ing. M. není zřejmé, zda se vůbec zabývalo všemi zvláště chráněnými druhy živočichů, neboť obsahuje údaje jen o obojživelnících a ptácích. Neuvádí žádné bližší podrobnosti o počtech jedinců a jejich lokacích. Ty neobsahuje ani znalecký posudek RNDr. Z.. Zoologický průzkum Ing. P. provedený v roce 2011, který je v dané věci nejaktuálnějším podkladem, sice podává podrobnější komentář k oblastem výskytu a počtu jedinců chráněných druhů, nezabývá se ale bezobratlými a rostlinami. Případnou změnu oproti dřívějším průzkumům ohledně těchto druhů by tedy ani jeho průzkum z roku 2011 nezachycoval.
- 38 Z podkladů napadeného rozhodnutí lze naopak dokonce usuzovat, že charakter dotčeného území neměnný není. V biologickém posouzení Ing. M. je na str. 9 výslovně uvedeno, že lze očekávat, že se dotčené území stane významným biocentrem a bude osídleno dalšími druhy z okolí. Všechny průzkumy se dále s jistotou zabývaly

výskytem obojživelníků, došly ale k odlišným závěrům. Podle biologického posouzení Ing. M. z června roku 2005 se v dotčeném území nacházel skokan skřehotavý, skokan krátkonožý, skokan zelený a ropucha obecná. V listopadu roku 2006 byl znaleckým posudkem RNDr. Z. zjištěn navíc výskyt skokana menšího a ropuchy zelené; naproti tomu skokan krátkonožý vymizel. V nejnovějším zoologickém průzkumu Ing. P. z dubna roku 2011 pak byl nově objeven výskyt skokana menšího, blíže nespecifikované skupiny zelených vodních skokanů (nejspíše tedy došlo opět k výskytu skokana krátkonožého) a naopak už nebyla zjištěna ropucha zelená.

- 39 Pro úplnost však soud dodává, že se neztotožňuje s názorem žalobkyně, že biologické posouzení musí být provedeno bezprostředně před provedením zásahu. Žalobkyně zde zaměřuje aktuálnost skutkového stavu s aktuálností podkladů. Žalovaný a krajský úřad byli povinni vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání jejich rozhodnutí. K jeho zjištění však mohli použít i podklady, které byly pořízeny před tímto dnem. Jak staré tyto podklady (včetně biologických průzkumů) mohou být, aby ještě dostatečně přesně vypovídaly o skutkovém stavu ke dni rozhodování, nelze obecně určit. Odkaz na rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36, není v dané věci přílehlavý. Jednalo se o případ, kdy byl záměr zahájen již v průběhu řízení o povolení výjimky. NSS se proto zabýval otázkou rozhodujícího skutkového stavu a oproti obecnému principu, že správní orgán I. stupně rozhoduje podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, dovodil, že v takovém případě je nutno vycházet ze skutkového stavu bezprostředně před provedením zásahu. V nyní projednávané věci však realizace záměru dosud nezapočala, nejedná se tedy o podobnou situaci. NSS v každém případě nevyslovil ani obecný závěr o použitelnosti starších průzkumů a podkladů.
- 40 Soud tedy uzavírá, že žalovaný nesprávně hodnotil podklady napadeného rozhodnutí a v důsledku toho v rozporu s § 3 správního řádu nedostatečně zjistil skutkový stav v dotčeném území. První žalobní bod tak soud shledal důvodným.
- 41 Druhým žalobním bodem žalobkyně namítla, že žalovaným bylo porušeno její právo vyjádřit se k podkladům napadeného rozhodnutí před jeho vydáním. Povinnost správního orgánu umožnit účastníkovi řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve věci samé před jeho vydáním je stanovena § 36 odst. 3 správního řádu. Do odvolacího správního řízení je vtažena prostřednictvím ustanovení § 93 odst. 1 správního řádu. To výslovně uvádí, že jestliže v hlavě VIII správního řádu není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII části druhé správního řádu, tedy včetně ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Účelem § 36 odst. 3 správního řádu je vytvořit účastníkovi řízení prostor k tomu, aby se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, které byly v průběhu správního řízení shromážděny, případně předložit správnímu orgánu nové podklady, resp. navrhnout nové důkazy. Obdobnou právní úpravu obsahoval i § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“), a lze proto v této souvislosti vycházet i z judikatury vztahující se k předchozí procesní úpravě správního řízení. Ústavní soud v nález ze dne 3. 3. 2005 sp. zn. II. ÚS 329/04, publ. pod č. 39, sv. 36 Sb. ÚS, uvedl, že „je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy České republiky, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu

*správního rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédne.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002-41, konstatoval, že „smyslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit své výhrady k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění, resp. aby mohl učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“*

- 42 Judikatura správních soudů klade velký význam na právo účastníka vyjádřit se ke všem podkladům řízení, o které správní orgán opřel své rozhodnutí. Vždy je tedy třeba posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu, zda účastníkovi řízení nebylo toto právo upřeno. Vnesení nových podkladů, o něž správní orgán opřel své rozhodnutí, pokud se s nimi účastník nemohl předem seznámit a vyjádřit se k nim, představuje podstatnou vadu řízení, která je vždy důvodem pro jeho zrušení (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013-31). Povinnost umožnit účastníkovi řízení vyjádřit se k podkladům ale rozhodně není samoučelná. Na jejím splnění není třeba trvat zejména tehdy, pokud již účastník řízení měl možnost se se všemi podklady rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k nim v předchozím průběhu řízení. Opačný postup by představoval přílišný právní formalismus. V daném případě je z obsahu správního spisu zřejmé, že žalobkyni bylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v průběhu řízení před krajským úřadem. Ten jí (stejně jako ostatním účastníkům) připsal ze dne 8. 4. 2015 oznámil, že se může k podkladům vyjádřit, k čemuž stanovil přiměřenou lhůtu. Žalobkyně tohoto práva využila a krajskému úřadu zaslala své vyjádření ze dne 22. 4. 2015. Navíc své stanovisko k podkladům rozhodnutí následně vyjádřila i v odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu. V průběhu odvolacího řízení žádný z účastníků nové podklady nepřinesl a ani žalovaný podklady pro své rozhodnutí nedoplňoval. Za této situace by tedy bylo nadbytečné před vydáním napadeného rozhodnutí vyzývat žalobkyni opakovaně k vyjádření se k podkladům řízení.
- 43 Soud v této souvislosti odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61, publ. pod č. 958/2006 Sb.NSS, které se vztahují k úpravě obsažené v správním řádu z roku 1967, ale lze je rovněž vztáhnout na posuzovanou věc. NSS zde uvedl: „Z § 33 odst. 2 správního řádu je zřejmé, že jeho smyslem je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Materiálním předpokladem jeho užití je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny zásadní důkazy, o nichž žalobce neví. (...) Za předpokladu, že správní orgán (stěžovatel) pak řízení na druhém stupni nedoplnil prováděním dalšího dokazování a při rozhodování vycházel pouze z těch podkladů, které již žalobce znal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedošlo k porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Vyzvání účastníka podle citovaného ustanovení by bylo čistě formálním úkonem. (...) správní orgán druhého stupně má povinnost vyzvat účastníka řízení dle § 33 odst. 2 správního řádu pouze za předpokladu, že doplnil spisový materiál o další podklady, které jsou účastníku řízení neznámé a které mají relevantní vztah k dané věci.“
- 44 Je pravdou, že správní řád výslovně vylučuje aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu pouze v případech, kdy odvolací orgán změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud zároveň nepořídil nové podklady rozhodnutí [§ 90 odst. 1 písm. c) správního

řádu, věta za prvním středníkem]. Z toho však podle názoru zdejšího soudu nelze dovozovat, že ve všech ostatních případech má odvolací orgán povinnost sdělit účastníkům před vydáním rozhodnutí, že mají možnost vyjádřit se k podkladům. Tato povinnost se uplatní pouze tehdy, pokud byly v průběhu odvolacího řízení shromážděny nové podklady rozhodnutí, což je ostatně účelem ustanovení obsaženého v § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejde tedy o nepřipustnou analogii v neprospěch účastníka řízení, pokud odvolací orgán nepostupuje podle § 36 odst. 3 s. ř. s. v případech, kdy o odvolání rozhodne jiným způsobem. Bylo by ostatně nelogické, pokud by zákonodárce při absenci nových podkladů v odvolacím řízení vyloučil aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu pouze v případě změny napadeného rozhodnutí, zatímco v případě zamítnutí odvolání, nebo zrušení napadeného rozhodnutí by odvolací orgán měl povinnost účastníkům opakovaně umožnit vyjádření k podkladům, přestože s nimi byli seznámeni již v předchozích fázích řízení. Soud proto shledal druhý žalobní bod nedůvodným.

- 45 Třetím žalobním bodem žalobkyně namítla, že žalovaný nezohlednil při udělení výjimky veřejný zájem. Soud však konstatuje, že se jedná o námitku hmotněprávního charakteru, neboť žalobkyně v ní zpochybňuje žalovaným zastávaný výklad ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK. To platí rovněž pro čtvrtý, pátý, šestý a sedmý žalobní bod, v rámci nichž žalobkyně namítala nesplnění jednotlivých podmínek pro udělení výjimky podle § 56 odst. 1 a 2 ZOPK. Soud proto také tyto žalobní body posoudil jako nepřipustné (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2013, č. j. 9 As 173/2012 – 65).
- 46 Nad rámec uvedeného nicméně soud k šestému žalobnímu bodu poznamenává následující. Podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení (§ 56 odst. 1 věta druhá ZOPK) neumožňuje volné hodnocení veškerých faktorů, které svědčí o obecné uspokojivosti zásahu a jeho možných alternativ. Je nutno ji posuzovat v návaznosti na důvod podle § 56 odst. 2 ZOPK, pro který je zásah činěn. To lze dovodit i z čl. 16 směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice o stanovištích“), jenž byl ustanovením § 56 odst. 1 a 2 ZOPK transponován. Čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice o stanovištích totiž podmínku neexistence jiného uspokojivého řešení přímo navazuje na případy, ve kterých se mohou členské státy odchýlit od dalších požadavků této směrnice, neboť stanoví, že „[n]eexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení [...], mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a čl. 15 písm. a) a b): a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť [...]“.
- 47 V dané věci žalovaný povolil výjimku s odkazem na důvod podle § 56 odst. 2 písm. a) ZOPK. Bude proto podstatné, zda záměr žadatele je jediným uspokojivým řešením ochrany volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovišť. Jinými slovy jde o to, jestli zde není jiné, uspokojivé, řešení jejich ochrany. Pakliže ano, nelze výjimku druhu chráněné právem EU. Takovým řešením samozřejmě může být i tzv. nulová varianta, tedy ponechání dotčeného území ve stávajícím stavu, pokud ji z hlediska ochrany lze považovat za uspokojivou. Především je však pro posuzování této podmínky zcela irelevantní, zda pro žadatele nebo jiné osoby vyplývají z dřívějších

- správních rozhodnutí povinnosti ohledně dotčeného území, které hodlají splnit realizaci záměru (např. zalesnit dotčené území). Takové úvahy by měly své místo, pokud by žalovaný povolil podmínku např. z důvodu naléhavého převažujícího veřejného zájmu [§ 56 odst. 2 písm. c) ZOPK], který by spatřoval v rekultivaci dotčené oblasti, nikoli však při udělení výjimky z důvodu podle § 56 odst. 2 písm. a) ZOPK.
- 48 Soud uzavírá, že shledal žalobu jako celek důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že vada nedostatečně zjištěného skutkového stavu se týká i prvoinstančního rozhodnutí rozhodl soud současně i o jeho zrušení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány v dalším řízení vázány.
- 49 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že uložil žalovanému povinnost zaplatit náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení žalobkyně, která byla ve věci plně úspěšná. Náhradu nákladů řízení tvoří odměna advokáta ve výši 4.650 Kč za jeden úkon právní služby (podání žaloby) po 3.100 Kč a jeden úkon právní služby (návrh na předběžné opatření po zahájení řízení) po 1.550 Kč podle § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d), resp. § 11 odst. 3 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a zaplacené soudní poplatky za podání žaloby a podání návrhu na přiznání odkladného účinku ve výši 4.000 Kč (§ 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Původní zástupkyně žalobkyně, která provedla úkony spočívající v podání žaloby a návrhu na odkladný účinek, byla plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1.102,50 Kč. Celkem tak činí náhrada nákladů řízení 10.352,50 Kč.
- 50 Osoba zúčastněná na řízení podle § 60 odst. 5 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů, neboť jí nebyla soudem uložena povinnost a nenavrhla přiznání nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných.

### Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 31. října 2017

**JUDr. Milan Podhrázký, v. r.**  
předseda senátu

Za správnost:  
B. K.