



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Mgr. P. Š., LL.M.**

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023 č. j. MZP/2023/580/92, ve věci vydání souhlasu k činnostem vymezeným v ochranných podmínkách chráněného území

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 1. 2023 č. j. MZP/2023/580/92 a rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 21. 9. 2022 č. j. MSK 94210/2022 **se zrušují** 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. S.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 1. 2023 č. j. MZP/2023/580/92, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 21. 9. 2022 č. j. MSK 94210/2022, jímž byla zamítnuta žádost o vydání souhlasu dle § 44 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněného území přírodní památky Turkov (dále jen „PP Turkov“).
2. Žalobce v žalobě vymezil tyto žalobní body:
 - 1) Žalobce brojil proti tomu, že došlo k zamítnutí žádosti ve smyslu § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“) a nikoli neudělení souhlasu. Správní orgán I. stupně postupoval tak, jako by žalobce žádal o povolení výjimky ze zákazu, nikoli pouze o souhlas s činností ve smyslu § 44 odst. 3 ZOPK. Žalobci bylo dále zmařeno právo na seznámení se s obsahem spisu, neboť o právu seznámit se s podklady byl informován již v úkonu „oznámení o zahájení řízení“, tedy v době, kdy ve spise neexistovaly žádné důkazy a spis neměl žádný obsah a v situaci, kdy žalobce nevěděl, po jakou dobu bude správní orgán I. stupně shromažďovat podklady pro vydání rozhodnutí. Dle žalobce správní orgán I. stupně rozhodl ve věci, aniž by prováděl jakékoliv dokazování, vyvodil nesprávné závěry, aniž by pro ně opatřil důkazní prameny.
 - 2) Správní orgán dle žalobce ani nijak neodůvodnil konkrétní dopady požadovaných činností na předmět ochrany, ale spokojil se s mimořádně obecnými, paušalizovanými úvahami bez bližšího popisu jejich dopadů na projednávanou věc. Správní orgán I. stupně neuvedl vůbec potravní vztahy živočichů ve vztahu k požadovanému souhlasu s lovem vymezených krmných živočichů a nepopsal žádné konkrétní vazby k činnostem, o souhlas s nimiž žalobce žádal, nepopsal ani faunu či floru chráněného území. Provedené průzkumy (entomologický, ornitologický) dle žalobce nemají žádný vztah k činnostem, jež žádal žalobce činit. Dále byl konstatován možný dopad na dostupnost potravy pro obojživelníky, hmyz a ptactvo, aniž by kterýkoliv ze správních orgánů jmenoval konkrétní druhy, které by v potravním řetězci konzumovaly kterýkoliv z druhů, jež žalobce hodlal lovit. Žalobce dále uvedl, že napadené rozhodnutí lživě tvrdí, že PP Turkov je uvedena v Ramsarských lokalitách v kategorii lokálních mokřadů. Dle žalobce je celá oblast PP Turkov hojně navštěvovaná, návštěvníci chodí i mimo vyznačené stezky a až k samotným zvodnělým tůňím vedou ušlapané cesty.
3. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že trvá na zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný přitom v plném rozsahu odkázal na odůvodnění těchto dvou rozhodnutí.
4. Žalovaný konstatoval, že v případě, kdy správní orgán I. stupně v průběhu dokazování dospěl k závěru, že zjištěný skutkový stav znemožňuje vyhovět žádosti odvolatele, je

aplikace § 51 odst. 3 správního řádu zcela odůvodněná. Žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně v rámci oznámení o zahájení řízení obeznámil žalobce ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu s právem seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a žalobce byl vyzván k vyjádření se k nim, přičemž správní orgán I. stupně avizoval předpokládanou dobu vydání rozhodnutí ve věci. Žalovaný má vzhledem k uvedenému za to, že žalobce nebyl zkrácen na právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, jelikož byl vyzván k možnosti uplatnění svého práva, avšak dle spisu žalobce na toto právo rezignoval. Žalovaný dále shledal dostupnost komerčně distribuovaných krmiv pro akvarijní ryby jednoznačnou notorií, jež nevyžaduje dokazování. Z žádosti žalobce o povolení předmětné činnosti naopak nevyplývají skutečnosti, jež by alespoň naznačovaly, že lov planktonních organismů v chráněném území je nezbytný pro realizaci zájmového chovu akvarijních ryb. Naopak vzhledem k tomu, že je žalobce dlouholetým chovatelem akvarijních ryb, je zřejmé, že je schopen zájmový chov úspěšně realizovat i bez povolení jím požadované činnosti. Žalovaný má za to, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu důvody jeho výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Žalovaný dospěl k závěru, že povolení požadovaných činností negativně ovlivní výskyt jednotlivých druhů chráněných živočichů v rámci nejhodnotnější části PP Turkov, a to jejich rušením. Vytíženost PP Turkov návštěvníky, kteří v rozporu s bližšími ochrannými podmínkami vstupují do její zvodnělé části, nemůže být důvodem pro rezignaci na prosazování zájmů ochrany přírody na zachování její bezzásahovosti. Žalovaný konstatoval, že základními potravními vazbami ve vztahu k povolované činnosti se zabýval, přičemž uvedená úvaha byla založena na premise, že cílové organismy vytváří spolu s autotrofními organismy základ potravního řetězce v rámci aquatického prostředí, na něž navazují vyšší organismy. K námitce ohledně Ramsarských lokalit žalovaný uvedl, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí lze ze zmínky o Ramsarské úmluvě toliko vyvodit závěr, že PP Turkov má v přehledu vodních a mokřadních lokalit České republiky lokální význam, jenž byl shledán na základě kritérií uvedené mezinárodní smlouvy.

5. Žalovaný závěrem konstatoval, že vyhovění žádosti žalobce by neodpovídalo okolnostem daného případu, kdy je zřejmé, že důvod žádosti spočívající v obstarání krmiva pro chov akvarijních ryb lze prokazatelně uspokojit prostřednictvím komerční produkce krmiv, případně lze lov cílových živočichů provozovat mimo území PP Turkov. Vyhovění žádosti žalobce by mohlo založit u dalších osob legitimní očekávání na povolení shodné či podobné činnosti a tím zvýšit tlak návštěvnosti na PP Turkov a její zvodnělé části.
6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
7. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně obdržel dne 5. 7. 2022 žádost žalobce o vydání souhlasu dle § 44 odst. 3 ZOPK k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách PP Turkov, jež byla zřízena vyhláškou Statutárního města Ostravy č. 4/1993 ze dne 7. 9. 1993, kterou se zřizuje přírodní památka „TURKOV“ a její ochranné pásmo. Konkrétně žalobce žádal o souhlas ke změně dochovaného přírodního prostředí, sběru či odchytu živočichů, vstupu mimo cesty vyznačené na informačních

tabulích, provádění změny způsobu hospodaření na území přírodní památky za účelem nekomerčního lovu různých druhů drobných živočichů, které lze využívat jako krmivo pro drobné akvarijní ryby: perloočky, buchanky, vznášivky, plazivky, vírníci, larvy komárů, pakomárů, koreter, jepic, to vše pomocí planktonní sítě v tůních a vodních plochách nacházejících se v PP Turkov, a to po dobu pěti let od právní moci rozhodnutí. Dnem doručení podání bylo ve věci zahájeno správní řízení dle § 47 odst. 1 správního řádu, o kterém správní orgán I. stupně prokazatelně vyrozuměl (dopisem ze dne 3. 8. 2022) všechny známé účastníky řízení i příslušné spolky. V oznámení o zahájení řízení bylo uvedeno obsáhlé poučení o právech účastníků řízení, včetně možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. Současně zde bylo uvedeno, že rozhodnutí ve věci nebude vydáno dříve než patnáctý den ode dne doručení tohoto oznámení poslednímu z účastníků řízení. Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 21. 9. 2022 žádost žalobce za použití § 51 odst. 3 správního řádu zamítl. Dle protokolu ze dne 29. 9. 2022 žalobce tohoto dne přišel nahlížet do správního spisu. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

8. Podle ust. § 51 odst. 1 správního řádu, k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny k rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.
9. Podle ust. § 51 odst. 3 správního řádu, je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
10. Podle ust. § 3 správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.
11. Podle ust. § 2 odst. 1 věty první správního řádu, správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“).
12. Podle ust. § 36 odst. 3 věty první správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
13. Krajský soud se primárně zabýval žalobními námitkami směřujícími proti procesnímu postupu správního orgánu I. stupně, jenž žalovaný v napadeném rozhodnutí plně aproboval.
14. Krajský soud se zabýval námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že po podání žalobcovy žádosti správní orgán I. stupně doručil účastníkům řízení oznámení o zahájení předmětného řízení a současně je kromě jiného poučil o možnosti vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně rovněž avizoval, že rozhodnutí ve věci lze očekávat nejdříve ve lhůtě 15 dnů od doručení oznámení o zahájení řízení poslednímu

účastníkovi. Dalším úkonem správního orgánu I. stupně pak bylo vydání meritorního rozhodnutí za použití ust. § 51 odst. 3 správního řádu. Žalobce má za to, že tímto postupem byl zkrácen na svém právu plynoucím z § 36 odst. 3 správního řádu.

15. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí vychází z celé řady podkladových materiálů (mapové podklady, entomologický inventarizační průzkum z r. 2017, ornitologický průzkum z r. 2017, nálezová databáze Agentury ochrany přírody ČR, data Českého hydrometeorologického ústavu), o nichž žalovaný tvrdí, že jejich zdrojem je informační systém ochrany přírody upravený v § 72d ZOPK.
16. Z ust. § 72d ZOPK plyne mj., že tento informační systém ochrany přírody je informačním systémem veřejné správy a že se jedná o jednotný celostátní informační systém, určený ke zpracování údajů o ochraně přírody a krajiny, vedený také za účelem podpory výkonu státní správy. Uvedený informační systém tedy obsahuje řadu podkladů pocházejících z různých zdrojů, které správní orgány na úseku ochrany přírody a krajiny využívají k výkonu státní správy, nejedná se však o podklady, jež by vycházely z jejich vlastní úřední činnosti. Správní orgán I. stupně byl jistě oprávněn čerpat poznatky z tohoto informačního systému. Dokumenty pocházející z tohoto systému, ze kterých při vydání rozhodnutí vycházel, však představovaly podklady prvostupňového rozhodnutí, a proto měly být součástí správního spisu a mělo být jimi provedeno dokazování. Účastníkům řízení pak měla být v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu dána možnost se k nim vyjádřit.
17. Postup podle § 51 odst. 3 správního řádu umožňuje za daných podmínek neprovádět další důkazy, což však nevylučuje postup dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ust. § 51 odst. 3 správního řádu provádění dokazování do určitého okamžiku předpokládá, když uvádí, že po zjištění skutečnosti, která znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán neprovádí „další“ dokazování a žádost zamítne. Na místě tedy bylo provést dokazování shromážděnými podklady z registru informací, protože tyto podklady představují důkazy, jimiž správní orgán osvětluje pro posouzení věci rozhodné skutečnosti. Obsahem správního spisu má krajský soud za prokázané, že dokazování provedeno nebylo a podklady odkazované v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se ve správním spise nenacházejí. Tím, že stěžejní důkazy nejsou vůbec obsaženy ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise (srov. rozsudek NSS sp. zn. 4 Azs 55/2004, publ. ve Sb. NSS pod č. 638/2005), což činí rozhodnutí nepřezkoumatelným.
18. Krajský soud se neztotožňuje se závěry žalovaného učiněnými na str. 5 napadeného rozhodnutí, že účastníci řízení byli seznámeni s právem vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a možnosti seznámit se s nimi. Žalovaný zde mj. připouští, že správní orgán I. stupně neavizoval, že hodlá zahrnout do svého rozhodnutí skutečnosti, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti, avšak s ohledem na § 72d ZOPK mohli účastníci řízení aplikaci těchto skutečností důvodně předpokládat, a to rovněž s přihlédnutím k § 38 odst. 1 ZOPK. Předně se krajský soud neztotožňuje s názorem, že žalobce byl řádně seznámen s právem vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tohoto poučení se mu sice, společně s poučením o dalších procesních právech, dostalo v oznámení o zahájení řízení, ovšem pouze ve formální rovině, způsobem a v čase neumožňujícím faktické uplatnění tohoto práva. Jak správně namítá žalobce, stalo se tak v době následující bezprostředně po podání žádosti, která byla předmětem řízení, prvním úkonem správního orgánu ve věci samé, a proto žalobce zcela

důvodně předpokládal, že ve správním spise se žádné podklady rozhodnutí nacházejí nemohou a že tedy dostal pouze obecnou informaci o svých procesních právech v řízení. Nelze ani úspěšně argumentovat tím, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení upozornil, že rozhodnutí bude vydáno po uplynutí 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení poslednímu účastníkovi řízení. Takto formulovaný počátek lhůty pro vydání rozhodnutí je zcela vágní a odvislý od skutečnosti (doručení poslednímu účastníkovi), která může být známa jen rozhodujícímu správnímu orgánu. Po žalobci nelze spravedlivě požadovat, aby si ověřoval, zda již tato skutečnost nastala a poté začal zjišťovat, zda se ve správním spise nachází podklady pro rozhodnutí, k nimž by se mohl vyjádřit. Takový postup by byl v rozporu se základními zásadami správního řízení (srov. §§ 2 odst. 3, 4 odst. 4, 6 odst. 2 správního řádu). Z logiky věci je jednoznačné, že k výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu správní orgán přistupuje tehdy, má-li shromážděny ze svého pohledu všechny rozhodné podklady pro meritorní rozhodnutí. Taková situace zpravidla nenastane v okamžiku zahájení řízení.

19. K odkazu žalovaného na § 72d ZOPK krajský soud uvádí v návaznosti na odst. 17 tohoto rozsudku, že informační systém upravený v § 72d ZOPK představuje soubor informací vztahujících se k předmětům zájmů chráněných podle ZOPK, který je dostupný rovněž prostřednictvím vzdáleného přístupu. Lze důvodně předpokládat, že tento informační systém představuje tématicky širokou a obsahově pestrou množinu shromážděných informací, které mj. slouží k podpoře výkonu státní správy. Nejedná se tedy o skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, jak nesprávně uvádí žalovaný. Obsah informačního systému je vymezen v § 72d odst. 3 ZOPK a jeho zdrojem není vlastní úřední činnost orgánů státní správy. Na účastníky řízení nelze oprávněně klást požadavek, aby v tomto informačním systému sami vyhledávali podklady, které by se teoreticky mohly vztahovat k předmětu řízení, jestliže správní orgán sám tyto podklady dříve neoznačí. Odkaz žalovaného na ust. § 38 odst. 1 ZOPK pak považuje krajský soud rovněž za nepřipadný. Soudu zcela uniká důvod, pro který by měl žalobce právě z tohoto zákonného ustanovení dovozovat, že správní orgán bude postupovat podle blíže nespecifikovaných podkladů, jejichž zdrojem je informační systém vedený dle § 72d ZOPK.
20. Pro úplnost krajský soud doplňuje, že judikatura NSS vychází stabilně z předpokladu, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí patří mezi stěžejní procesní práva účastníka správního řízení, neboť se jedná o součást práva na soudní a jinou právní ochranu podle Hlavy V. Listiny základních práv a svobod; na ústavní rovině je garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý právo „vyjádřit se ke všem prováděným důkazům“ (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011 č. j. 2 As 60/2011-101). Z judikatury NSS i z textu zákona také nelze dovodit, že by bylo možné účastníkovi řízení zcela upřít právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jestliže se následné správní rozhodnutí opírá o podklad, se kterým účastník správního řízení nebyl seznámen, resp. o podklad, který vůbec nebyl součástí správního spisu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015 č. j. 8 As 106/2015-33, bod 26).
21. K námitce, kterou žalobce brojí proti tomu, že správní orgán I. stupně nerozhodl o jeho žádosti o souhlas dle § 44 odst. 3 ZOPK, tj. nevyslovil „nesouhlas“ v souladu se zněním ZOPK, ale žádost zamítl dle § 51 odst. 3 správního řádu, krajský soud uvádí, že pokud by se správní orgány nedopustily výše uvedených procesních pochybení a byl by naplněn zákonný

předpoklad (zjištění skutečnosti, která znemožňuje žádosti vyhovět), byl by postup podle § 51 odst. 3 správního řádu správný.

22. S odkazem na výše uvedené krajský soud uzavírá, že shledal důvodným žalobní tvrzení, jímž žalobce brojil proti procesnímu postupu správních orgánů obou stupňů, když z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je seznatelné, že správní orgán shromáždil podklady rozhodnutí, ohledně nichž však neprovedl dokazování a s těmito podklady neseznámil žalobce před vydáním napadeného rozhodnutí. Tím se ovšem dopustil závažné vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný pak tento postup správního orgánu I. stupně bez dalšího aproboval.
23. Na základě učiněných právních závěrů se krajský soud pro nadbytečnost již nezabýval dalšími žalobními body. S ohledem na procesní stav věci je nežádoucí, aby soud předjímal jakékoli závěry vztahující se k meritu věci.
24. Na základě výše uvedeného krajský soud v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (ust. § 78 odst. 3 s. ř. s.) pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, v tom, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise, a dále pro podstatné porušení ustanovení o řízení. Současně krajský soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným soudem v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
25. Vzhledem k tomu, že v řízení byl plně procesně úspěšný žalobce, vzniklo mu v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí

Ostrava 19. září 2024

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu