

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Ředitelství vodních cest České republiky**, se sídlem Vinohradská 184/2396, Praha 3, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Týn 1049/3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2008, č. j. 723/550/08-Pr, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, **II) Město Přelouč**, se sídlem Masarykovo náměstí 25, Přelouč, **III) Východočeská pobočka České společnosti ornitologické při Východočeském muzeu v Pardubicích**, se sídlem Zámek 2, Pardubice, o nepovolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů a rostlin, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2011, č. j. 11 Ca 463/2008 - 176,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“),

kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2008, č. j. 723/550/08-Pr. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky, Správy Chráněné krajinné oblasti Železné hory (dále jen „Správa CHKO"), ze dne 20. 8. 2008, č. j. 01523/ZH/2008/AOPK, kterým stěžovateli nebyla povolena výjimka ze zákazů (základních ochranných podmínek) u zvláště chráněných živočichů a rostlin podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), konkrétně:

- u zvláště chráněných druhů živočichů (§ 50 citovaného zákona, příl. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb.) v kategorii silně ohrožených: blatnice skvrnitá, čáp černý, čolek obecný, hohol severní, chřástal vodní, ještěrka obecná, ještěrka živorodá, kavka obecná, krahujec obecný, krutihlav obecný, křepelka polní, kuňka obecná, ledňáček říční, ostříž lesní, párník hnědý, pisík obecný, rosnička zelená, skokan štíhlý, skokan zelený, slepýš křehký, škeble rybničná, včelojed lesní, vydra říční, žluva hajní, v kategorii kriticky ohrožených: skokan ostronosý, skokan skřehotavý, strnad luční, velevrub malířský, žábronožka;
- u zvláště chráněných druhů rostlin (§ 49 citovaného zákona, příl. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.) v kategorii silně ohrožených: česnek hranatý.

Stěžovatel požadoval výjimku ze zákazu zasahovat do přirozeného vývoje, ničit, poškozovat či přemisťovat vývojová stadia nebo užívaná sídla uvedených druhů živočichů a rostlin v souvislosti se stavebním záměrem „*Nový plavební stupeň Přelouč*" v redukované variantě z prosince 2007, v katastrálních územích Přelouč a Břehy. Správa CHKO však stěžovateli výjimku nepovolila, protože dospěla k závěru, že nejsou splněny podmínky stanovené v ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro povolení výjimky musí ve smyslu uvedeného ustanovení existovat jiný veřejný zájem výrazně převyšující nad zájmem ochrany přírody. Současně je pro povolení výjimky třeba prokázat existenci konkrétního zákonem stanoveného zájmu, pro který má být výjimka povolena, neexistenci jiného uspokojivého řešení, jakož i skutečnost, že populace daného druhu bude udržena ve stavu příznivém z hlediska ochrany.

Napadeným rozsudkem shledal městský soud žalobu nedůvodnou a dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), ji zamítl.

Městský soud se nejprve zabýval návrhem osoby zúčastněné na řízení I) na zastavení řízení odůvodněným tím, že žalovaný v mezidobí vydal dne 15. 12. 2010, rozhodnutí č. j. 1110/550/10-Záb, 76719/ENV/10, kterým zamítl její odvolání a potvrdil povolení výjimky ke škodlivému zásahu do biotopů 40 kriticky a silně ohrožených druhů organismů záměrem pod názvem „*Stupeň Přelouč II, úprava technického řešení na Slavíkových ostrovech*", z nichž 30 druhů je totožných s chráněnými druhy uvedenými v žalovaném rozhodnutí o nepovolení výjimky. Dle stěžovatele se i přes změnu názvu jedná o stále stejný záměr a stěžovatel byl tedy ve svých požadavcích uspokojen, což je důvodem pro postup podle § 62 s. ř. s.

Pro aplikaci uvedeného ustanovení je v soudním řádu správním stanoven konkrétní procesní postup, který však podle městského soudu nebyl v daném případě naplněn. Musí se totiž jednat především o iniciativu správního orgánu (nikoli osoby zúčastněné na řízení) ve vztahu k soudu a k probíhajícímu řízení, přičemž žalobce se musí s takovým postupem žalovaného ztotožnit. Městský soud proto nemohl postupovat podle ustanovení § 62 s. ř. s. a vyhovět návrhu osoby zúčastněné na řízení I) na zastavení řízení.

Následně v návaznosti na žalobní námitky městský soud uvedl, že neshledal žádnou vadu, pro kterou by bylo rozhodnutí žalovaného nicotné. K namítaným nezákonnostem, dle kterých skutkové závěry v rozhodnutí žalovaného nemají oporu ve správním spise, žalovaný pochybil při právním hodnocení, hodnotil důkazy tendenčně a přihlížel k vlastnímu řešení úzce odborných otázek, městský soud konstatoval, že tyto námitky jsou převážně obecné.

Obdobně také rozhodnutí žalovaného obsahuje relativně obecnou úvahu. Ta však vychází z velmi pečlivě odůvodněného rozhodnutí Správy CHKO, které je výsledkem řízení před správním orgánem I. stupně, jež společně s řízením odvolacím tvoří jeden celek, a proto k němu lze přihlédnout. Z rozhodnutí Správy CHKO a ze spisového materiálu přitom ověřil, že veřejný zájem na realizaci záměru stěžovatele sice vyplývá z některých důkazů předložených stěžovatelem, nicméně nelze z nich dovodit jeho převahu nad zájmem ochrany přírody. V této souvislosti stručně rekapituloval hodnocení jednotlivých důkazů, se kterými se ztotožnil.

Při srovnání obou státem chráněných zájmů se rozhodujícím správním orgánům jevilo jako zřejmé, že zatímco přínos pro lodní dopravu i pro řešení dopravy v kraji byl v případě realizace záměru malý a nejistý, újma na ochraně přírody by byla zřejmá a neoddiskutovatelná.

S odkazem na právní úpravu stanovenou v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny městský soud dále poznamenal, že na udělení výjimky není právní nárok a soud ve správním soudnictví zkoumá výhradně to, zda rozhodující správní orgán nepřekročil meze správního uvážení stanovené citovaným zákonem a zda je jeho úvaha logickým vyústěním řádně zjištěného a důkladně zhodnoceného skutkového stavu. Městský soud v tomto ohledu dospěl k závěru, že úvahy žalovaného, resp. Správy CHKO jsou dostatečné a odpovídají požadavkům zákona. Z odůvodnění rozhodnutí Správy CHKO je patrné, že dospěla k závěru, že veřejný zájem výrazně nepřevažuje nad zájmem ochrany přírody a posuzovala též v souladu se zákonem, zda neexistuje jiné možné řešení předloženého záměru, které by lépe zajistilo zachování populací zvláště chráněných živočichů a rostlin ve stavu příznivém z hlediska ochrany. Stěžovatel variantní řešení nepředložil a sám správní orgán zvažoval možné výhodnější varianty. Odůvodnění správního uvážení proto městský soud považoval za dostatečné a plně odpovídající skutečným výsledkům provedeného řízení.

K námitce účelové interpretace ustanovení § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny městský soud připomněl, že výjimka podle § 56 citovaného zákona může být udělena pouze při splnění všech zákonných podmínek. Případná nesprávná interpretace ustanovení § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny by tedy

nemohla k povolení výjimky vést. Jinými slovy, i kdyby žalovaný interpretoval citované ustanovení tak, že výjimku lze povolit v zájmu „*provozu na dopravně významné cestě*“ a nikoli v zájmu „*bezpečnosti provozu na dopravně významné vodní cestě*“, nemohla by být výjimka povolena, protože nebyly splněny další shora uvedené podmínky.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Jako další důvod uvedl § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nicméně z obsahu uplatněného stížního bodu je zřejmé, že se jedná o důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

V úvodu kasační stížnosti stěžovatel vymezil žalobní body, se kterými se dle jeho názoru městský soud nevypořádal zákonným způsobem. S ohledem na použitou argumentaci a vnitřní rozpory považoval stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný s tím, že nepřezkoumatelné byly již důvody rozhodnutí žalovaného, resp. Správy CHKO, které převzal i městský soud.

O nesprávném posouzení projednávaného případu svědčí dle stěžovatele i skutečnost, že pro plavební stupeň Přelouč vydal Krajský úřad Pardubického kraje nové rozhodnutí ze dne 30. 6. 2010, č. j. 49995/2010/OŽPZ/Si, podle kterého byla výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povolena pro cca 40 živočišných a rostlinných druhů. Z uvedeného rozhodnutí stěžovatel obsáhle cituje a poukazuje na jeho závěr, dle kterého byly splněny všechny zákonné podmínky, za kterých může být udělena výjimka ze základních ochranných podmínek stanovených v § 49 a § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. To znamená, že jiný veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem ochrany přírody, neexistuje jiné uspokojivé řešení, je splněn předpoklad uvedený v § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny a povolená činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhů z hlediska jejich ochrany. V této souvislosti konstatoval, že i za této situace podává v daném případě kasační stížnost, neboť je na místě posouzení věci nezávislým orgánem, který není zatížen resortními zájmy, a také proto, že i shora citované nové rozhodnutí může být podrobeno mnohaletému přezkoumávání.

Stěžovatel současně poznamenal, že podklady pro nové rozhodnutí o povolení výjimky byly identické, jako v případě předcházejícího rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v právě projednávané věci a které považuje za nesprávné, neboť nebylo korigováno jinými společenskými zájmy, než jenom ochranou přírody v užším smyslu. Připomněl přitom, že se jedná o stavbu na významné vodní cestě, kterou zákon o ochraně přírody a krajiny jmenovitě upřednostňoval. Dle stěžovatele totiž v tomto případě aplikovaný zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že výjimka se udělí stavbám na významné dopravní cestě, o kterou se v daném případě jedná, a tato skutečnost má absolutní, zákonnou přednost před ostatními zákonnými kritérii, aplikovanými v napadeném rozsudku.

Novela zákona o ochraně přírody a krajiny provedená zákonem č. 349/2009 Sb. sice tuto jmenovitou ochranu vodních cest vypustila, avšak na druhou stranu zrušila i podmínku výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad veřejným zájmem na ochranu přírody. Tato změna nebyla samoúčelná nebo nahodilá, naopak měla vyjádřit změnu

postoje společnosti k hierarchii hodnot a významu zákonných kritérií. Napadený rozsudek městského soudu se však touto změnou právní úpravy patřičně nezabýval a nepřihlédl k ustanovení, které má sloužit k prosazení významných společenských zájmů.

Městský soud podle stěžovatele selhal v posouzení objektivity postupu rozhodujících správních orgánů a jejich úvahy, kterou považuje za tendenční a která v tomto směru vedla k nesprávnému rozhodnutí ve věci samé. Objektivita byla vychýlena ve prospěch upřednostnění toho veřejného zájmu, který je rozhodujícím správním orgánům bližší, což dokládá i to, že po svěření rozhodování o udělení výjimek podle zákona o ochraně přírody a krajiny krajským úřadům, je rozhodování objektivnější a diametrálně odlišné od posuzování prováděného dříve příslušnými orgány ochrany přírody. Oba rozhodující správní orgány jsou orgány ochrany přírody a dle stěžovatele tak vlastně jedna strana sporu rozhoduje o vítězi sporu, což považuje za nevyváženou, leč platnou koncepci zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož aplikace v posuzovaném případě objektivní posouzení nepřinesla, a to ani ze strany městského soudu. V napadeném rozsudku totiž bezezbytku převzal argumentaci žalovaného, resp. Správy CHKO, jejíž hodnocení skutkového stavu věci bylo nekorektní, neobjektivní a v některých případech přímo zavádějící. Konkrétně stěžovatel namítl, že projektovou dokumentací byly jednoznačně vyloučeny obavy z poklesu hladiny spodních vod, přesto na tento údajný problém rozhodnutí žalovaného odkazuje a napadený rozsudek argumentaci přebírá. Rovněž poukazy na ovlivnění rozlivu vody při povodních provedením vodního díla považuje stěžovatel za neopodstatněné, neboť pochybnosti o škodlivém vlivu stavby byly již v průběhu přípravy projektu rozptýleny, naopak díky povodňovým klapkám může být rozliv vody ovlivněn tak, že nedojde k povodni v části obce Břehy. I přesto však bylo řešení této otázky správními orgány interpretováno naopak, neboť v rozporu s realitou tvrdí, že by hrozilo vysoušení lužních mokřadů.

Podle stěžovatele byly všechny podmínky pro povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny splněny. Jedná se o stavbu na významné vodní cestě, neexistuje jiné uspokojivé řešení a není sporu ani o tom, že populace daných druhů bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany. Ohledně poslední podmínky v podobě existence jiného veřejného zájmu poukázal na to, že vodní cesty zajišťují nejenom ekologickou dopravu, ale též dopravu energeticky úspornou a dopravu hromadných a rozměrných nákladů, což rozhodující správní orgány podcenily. Pochybil i městský soud, pokud tuto jejich nesprávnou úvahu převzal a akceptoval, namísto toho, aby nesprávné závěry ohledně určení jiného veřejného zájmu korigoval. Převaha jiného veřejného zájmu (nad zájmem na ochranu přírody) je přitom zvýrazněna již zmíněnou zákonnou předností významné vodní cesty s tím, že jiné možnosti dopravy neexistují, není perspektiva rozvoje železnice a silniční doprava je na hranici únosnosti. V tomto směru stěžovatel poukázal na jednoznačné důkazy o nepropustnosti děčínského železničního hrdla ve směru na Hamburk či na neuskutečnitelnost dálnice na Drážďany, což však rozhodujícím správním orgánům nebrání vyvodit závěr, že vodní doprava není důležitá, protože je možno ji nahradit prostředky dopravy železniční a silniční.

Závěrem pak stěžovatel poukázal na vypořádání své námitky ohledně interpretace § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochrany přírody a krajiny s tím, že není přiléhavé a nedotýká se podstaty problému. Smyslem uvedeného ustanovení bylo to, že stavby na

významných vodních cestách, jako v tomto případě, jsou oproti jiným stavbám preferovány a že veřejný zájem na jejich provedení je zvýrazněn samotným zákonem. Rozhodující správní orgány ovšem tomuto ustanovení nedaly patřičnou váhu a při hodnocení jiného veřejného zájmu k němu nepřihlédly, ačkoli je s ním toto ustanovení organicky spojeno.

Na základě shora uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření k předložené kasační stížnosti nejprve zrekapitulovala průběh projednávané věci s tím, že záměr v podobě výstavby plavební komory na pravém břehu řeky Labe u Přelouče, který rozdělí přírodně cenné území v oblasti Slavíkovy ostrovy s výskytem zvláště chráněných druhů organismů, existuje už od roku 2000, a to pod různými názvy, které stěžovatel účelově mění podle potřeby získat příslušná správní rozhodnutí. Ostatně Nejvyšší správní soud posuzuje, resp. posuzoval několik kasační stížnosti vztahující se k různým správním rozhodnutím v souvislosti s předmětným záměrem – územní rozhodnutí, stavební povolení, souhlas se zásahem do významného krajinného prvku či právě povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů a rostlin.

K samotnému obsahu kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení I) poznamenala, že je příliš obecný, obdobně jako tomu bylo i u podané žaloby, na kterou stěžovatel také odkazuje. Je přitom chybou stěžovatele, pokud své žalobní i stížní námitky uvádí obecně či se zabývá zcela jinými tématy, jako např. obecnou výhodností vodní dopravy ve vztahu k jiným druhům nákladní dopravy nebo kritikou orgánů ochrany přírody při postupu podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto obecné závěry nelze pro konkrétní záměr výstavby plavebního kanálu přes cenné Slavíkovy ostrovy u Přelouče využít, nehledě na to, že výhodnost nákladní vodní dopravy je jen mýtus, pokud chybí příslušná vodní infrastruktura (a pokud v Německu nebude mít Labe také patřičně zlepšené plavební podmínky). Nelze automaticky předpokládat, že pokud je v obecné rovině nákladní vodní doprava ekologická, tak že bude ekologická i výstavba vodní infrastruktury. Podle osoby zúčastněné na řízení I) je podstatný rozdíl, pokud politici rozhodnou o zlepšení plavebních podmínek Labe a pokud musejí úředníci rozhodnout o konkrétním technickém řešení předloženým žadatelem – stěžovatelem, který byl v tomto případě opakovaně upozorněn, že je schůdnější postavit plavební kanál přímo v toku Labe, existuje-li skutečný společenský zájem a důvod.

Dle osoby zúčastněné na řízení I) rovněž nelze nezákonné rozhodnutí městského soudu dokládat rozhodnutím jiného orgánu v jiném řízení, v němž byla stěžovatelem požadovaná výjimka podle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povolena. Městský soud v daném případě řádně odůvodnil, proč je rozhodnutí žalovaného, resp. Správy CHKO v souladu s citovaným ustanovením, a nic na tom nemohou změnit ani pozdější rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 30. 6. 2010, které se týká jiné žádosti a jiného záměru a které bylo vydáno až po účinnosti novely zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 349/2009 Sb. Vyčítá-li stěžovatel městskému

soudu, že tuto novelu při svém rozhodování nijak nezohlednil, připomněla osoba zúčastněná na řízení I), že žalobou napadené rozhodnutí zkoumal ke dni, kdy bylo vydáno; z následné novelizace tedy nemohl vycházet.

Na základě těchto skutečností osoba zúčastněná na řízení I) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Je-li totiž rozhodnutí nepřezkoumatelné, je logicky nezpůsobilé přezkumu.

Na tomto místě je třeba nejprve zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To zahrnuje např. situaci, kdy by se krajský, resp. městský soud nevypořádal vůbec či dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Citované vady však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil. Naopak z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, které otázky městský soud považoval za rozhodné, a lze vyčíst i souvislost jednotlivých úvah, jež městský soud v napadeném rozsudku učinil. Nejvyšší správní soud ho proto nepovažuje za nepřezkoumatelný. Stěžovatel ostatně s argumentací napadeného rozsudku věcně polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné.

Podstatou projednávané věci je nepovolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů a rostlin podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou stěžovatel požadoval. Podle žalovaného, resp. Správy CHKO nebyly v daném případě splněny podmínky obsažené v citovaném ustanovení; v době rozhodování o nepovolení výjimky se přitom jednalo o následující podmínky:

i) jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody,
ii) je dán některý z konkrétních důvodů dle § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a
iii) neexistuje jiné uspokojivé řešení a populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany.

Jak Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl ve svých rozhodnutích (srov. např. rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 As 17/2011 - 232, týkající se stejných účastníků řízení), posouzení shora uvedených podmínek je věcí volného hodnocení důkazů, resp. podkladů pro rozhodnutí podle § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. V tomto směru bylo tedy třeba zkoumat, zda žalobou napadené rozhodnutí obsahuje úvahu, na základě které správní orgán dospěl k závěru o nepovolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin a zda taková úvaha neodporuje spisu, skutkovým zjištěním a zásadám logického myšlení nebo není-li jinak vadná.

Městský soud se správně zaměřil na posouzení těchto okolností, neboť soudní přezkum správních rozhodnutí je založen na kasačním principu. To znamená, že správní soud je oprávněn napadené rozhodnutí pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem, nikoli nahradit toto rozhodnutí, resp. úvahy, na kterých stojí, úvahami vlastními a rozhodnout tak v podstatě o věci samé namísto správního orgánu.

Správní orgán rozhodující o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny má v tomto ohledu poměrně značný prostor pro svoji úvahu o splnění podmínek podle citovaného ustanovení, které v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „*jiným veřejným zájmem*“ (§ 56 odst. 1), přitom nelze dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení každého jednotlivého případu, byť zde zákon o ochraně přírody a krajiny zavádí určitou obecnou kategorizaci zájmů, pro které lze výjimku ze zákazu u zvláště chráněných živočichů a rostlin udělit [§ 56 odst. 3 písm. a) až i) – zájem veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, obrany státu, bezpečnosti leteckého provozu nebo provozu na dopravně významné lodní cestě atd.]. Pouze v případě, že správní orgán shledá existenci veřejného zájmu, lze posoudit, zda tento zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody a zda jsou splněny i další podmínky v podobě neexistence jiného uspokojivého řešení a udržení populace daného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany. Následně na základě posouzení těchto podmínek správní orgán v rámci svého správního uvážení vyjádřeného v předmětném paragrafu dikcí „*může... povolit*“ rozhodne, zda v daném případě výjimku povolí či nepovolí.

Při takto širokém prostoru pro úvahu správního orgánu je však o to více třeba trvat na podrobném a zejména přesvědčivém odůvodnění každého vydaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, dle kterého je odůvodnění rozhodnutí žalovaného poměrně obecné, nicméně za podstatné stejně jako městský soud považuje to, že vychází z rozhodnutí Správy CHKO, jehož odůvodnění odpovídá všem požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí a poskytuje skutkovou a právní oporu pro výrok o nepovolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Rozhodnutí Správy CHKO obsahuje srozumitelné, logické a přesvědčivé úvahy, které neodporují skutkovým zjištěním ohledně jednotlivých podmínek pro povolení předmětné výjimky a které nelze zpochybnit tak, jako to činí stěžovatel.

Dle jeho názoru byly projektovou dokumentací jednoznačně vyloučeny obavy z poklesu hladiny spodních vod a rozptýleny byly též pochybnosti o ovlivnění rozlivu vody

při povodních provedením vodního díla. V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na rozhodnutí Správy CHKO, dle kterého jedním ze zásadních faktorů ovlivňujících biologickou rozmanitost území je místní hydrologický režim, který by byl vlivem výstavby tělesa plavebního kanálu a zahloubení Neratovského potoka zcela změněn a znamenal by především výrazný pokles hladiny podzemní vody, jenž by mohl vést k zániku přítomných rostlinných a živočišných společenstev. Stavba kanálu a jeho těleso usazené až na nepropustné křídové slínovce v podloží labské terasy by tak vedlo k urychlení odtoku vody s tím, že celý ekosystém Slavíkových ostrovů závislý na přítomnosti vysoké úrovně spodní vody by byl negativně změněn. Správní úvaha ohledně problematiky poklesu spodních vod je tedy z rozhodnutí jasně seznatelná a je logicky zdůvodněná. Obdobně i ve vztahu ke zmíněnému rozlivu vody při povodních lze poukázat na rozhodnutí Správy CHKO, z něhož plyne, že výstavba ohrázovaného kanálu (s navýšením současného povrchu až o cca 3 m) by znemožnila občasné zaplavení, které má klíčový vliv na danou lokalitu, neboť by byla ochuzena o další podstatnou část vody, což by vedlo k vysychání půdy.

Stěžovatel své závěry zpochybňující shora uvedené nijak konkrétně nepodložil. Své námitky vedl především v obecné rovině s odkazem na projektovou dokumentaci, aniž je směřoval k věcné konfrontaci se shora zmíněnými závěry, kterým vyčítal jejich tendenčnost a neobjektivnost. Nicméně podle Nejvyššího správního soudu se postup Správy CHKO ani žalovaného jako tendenční a jednostranný nejeví, jakkoli je jasné, že jde o orgány, jimž je z povahy věci bližší zájem na ochraně přírody. To však ještě samo o sobě neznamená, že tyto orgány postupují neobjektivně.

Důvodem, pro který v dané věci rozhodují právě tyto orgány, je především jejich odbornost, která by se měla odrážet v kvalitě jejich rozhodnutí. Podobně je tomu i v případě jiných složkových zákonů, kdy v jejich režimu rozhodují specializované správní orgány, např. orgány ochrany ovzduší, orgány v oblasti odpadové hospodářství či vodoprávní úřady. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny rozhodují nyní objektivnější krajské úřady, což demonstruje na tom, že pro plavební stupeň Přelouč mu již byla požadovaná výjimka povolena Krajským úřadem Pardubického kraje.

Z písemností založených v soudním spise skutečně vyplývá, že po vydání nyní napadeného rozhodnutí žalovaného bylo povolení výjimky posuzováno znovu a žalovaný:

- rozhodnutím ze dne 15. 12. 2010, č. j. 1110/550/10-Záb, 76719/ENV/10, zamítl odvolání osoby zúčastněné na řízení I), jakož i dalšího účastníka řízení, a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 30. 6. 2010, č. j. 49993/2010/OŽPZ, kterým byla stěžovateli podle § 56 odst. 1, ve spojení s odst. 3, písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny povolena výjimka za zákazů (základních podmínek ochrany) u zvláště chráněných živočichů: bramborníček hnědý, koroptev polní, potápka malá a ťuhýk šedý;
- rozhodnutím ze dne 15. 12. 2010, č. j. 1110/550/10-Záb, 76725/ENV/10, k odvolání osoby zúčastněné na řízení, jakož i dalšího účastníka řízení, změnil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 30. 6. 2010, č. j. 49995/2010/OŽPZ/Si, kterým byla stěžovateli

podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny povolena výjimka za zákazů (základních podmínek ochrany) u zvláště chráněných rostlin: česnek hranatý, a živočichů - kriticky ohrožených: žábrnonožka, velevrub malířský, skokan ostronosý, skokan skřehotavý, strnad luční, netopýr velký a živočichů – silně ohrožených: škeble rybničná, modrásek bahenní, modrásek očkovaný, ohniváček černočerný, páchník hnědý, lesák rumělkový, blatnice skvrnitá, kuňka obecná, čolek obecný, rosnička zelená, skokan štíhlý, skokan zelený, slepýš křehký, ještěrka obecná, ještěrka živorodá, dudek chocholatý, hohol severní, chřástal vodní, kavka obecná, krahujec obecný, krutihlav obecný, křepelka polní, ledňáček říční, ostříž lesní, pisík obecný, včelojed lesní, žluva hajní, čáp černý, netopýr vodní, netopýr rezavý, netopýr dlouhouchý, plšík lískový, vydra říční. Změna ze strany žalovaného spočívala pouze ve zpřesnění některých podmínek tohoto rozhodnutí, jež jinak zůstalo v platnosti.

Jako podstatné je ovšem třeba zmínit to, že obě uvedená povolení byla požadována pro zamýšlenou realizaci stavby souhrnně označovanou jako „*Nový plavební stupeň Přelouč*“, konkrétně realizaci její pozměněné varianty dle dokumentace „*Stupeň Přelouč II, úprava technického řešení na Slavíkových ostrovech*“ (září 2009). To znamená, že se jednalo o jiný záměr, neboť v nyní posuzované věci byla výjimka stěžovatelem požadována v souvislosti se stavebním záměrem „*Nový plavební stupeň Přelouč*“ v redukované variantě z prosince 2007. Jakékoli srovnávání obou rozhodnutí proto není na místě, neboť se jedná o odlišné případy a jak již bylo zmíněno výše, aplikace ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny závisí na posouzení každého jednotlivého případu.

Ze skutečnosti, že krajský úřad v mezidobí vydal pozitivní rozhodnutí, kterým stěžovateli povolil požadovanou výjimku, tak lze dovodit pouze to, že proběhlo další správní řízení, v němž byly posouzeny aktuální skutečnosti, které vedly k jinému rozhodnutí než u předchozí žádosti stěžovatele. Nehledě na to, že záměr, pro který byla výjimka povolena, byl posuzován dle jiné právní úpravy, tj. podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění novely provedené zákonem č. 349/2009 Sb. Citovanou novelou přitom s účinností od 1. 12. 2009 došlo ke změně ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, která spočívala mj. v tom, že již není třeba, aby jiný veřejný zájem „*výrazně převažoval*“, ale pouze „*převažoval*“ nad zájmem ochrany přírody.

Tento nikoli nevýznamný posun v předmětné právní úpravě ani její další změny však nebylo možné ze strany městského soudu nijak zohlednit, neboť při přezkoumávání napadeného rozhodnutí se vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s). Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2008 proto nelze posuzovat parametry právní úpravy účinné ode dne 1. 12. 2009. Stěžovatel se tedy mýlí, tvrdí-li, že se městský soud v napadeném rozsudku touto právní úpravou patřičně nezabýval a nepřihlédl k ustanovení, které má sloužit k prosazení významných společenských zájmů a které stanoví absolutní, zákonnou přednost pro stavby na významné dopravní cestě.

Navíc je třeba poznamenat, že tehdy platná právní úprava (ani právní úprava současná) nepočítala s favorizací dopravně významných vodních cest, jak tvrdí stěžovatel. Ustanovení § 56 odst. 3 citovaného zákona obsahovalo pod písm. a) až i) výčet

konkrétních důvodů pro udělení výjimky, přičemž žádný z těchto důvodů neupřednostňovalo před jiným. V projednávané věci se přitom podle Správy CHKO mohlo potenciálně jednat o dva zákonem stanovené důvody, resp. zájmy, které mají vazbu k předmětu žádosti, a pro které by případně mohla být stěžovateli výjimka povolena Jejich existence však nebyla prokázána a Správa CHKO neshledala, že by výjimku ze zákazu u zvláště chráněných rostlin a živočichů bylo možné udělit: „*v zájmu bezpečnosti leteckého provozu nebo provozu na dopravně významné vodní cestě, nebo v zájmu stavby dálnice a rychlostní silnice*“ [§ 56 odst. 3 písm. c)] ani „*z ostatních naléhavých důvodů s výrazně převažujícím veřejným zájmem včetně těch, které jsou sociální a ekonomické povahy, jež mají příznivé důsledky pro životní prostředí*“ [§ 56 odst. 3 písm. h)].

Posléze byl uvedený zájem ekonomické a sociální povahy ze strany Správy CHKO připuštěn, nicméně byl vyhodnocen tak, že přínos pro lodní dopravu i pro řešení dopravy v kraji obecně by byl malý a nejistý, naproti tomu újma na ochraně přírody a krajiny by byla zřejmá a neoddiskutovatelná. Tomuto postupu správních orgánů nelze vytýkat nezákonnost, neboť pro aplikaci ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je podstatná právě identifikace veřejného zájmu ve vazbě na zájmy uvedené v ustanovení § 56 odst. 3 uvedeného zákona.

Jak již bylo řečeno, veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, jehož naplnění musí být výsledkem aplikace práva v každém jednotlivém případě. Nelze proto deklarovat, že konkrétní vodní cesta je ve veřejném zájmu, jak se o to zákonodárce snažil v § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, který stanovil, že: „*Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu*“.

Smyslem a účelem shora citovaného ustanovení bylo umožnit plynulý rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty, jejíž součástí mělo být právě i vybudování Nového plavebního stupně Přelouč, nicméně nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, publikovaným pod č. 327/2005 Sb., a dostupným též z http://nalus.usoud.cz, bylo toto ustanovení zrušeno s tím, že je protiústavní, protože jím byl porušen princip dělby moci; dle citovaného nálezu totiž platí, že: „*Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné*“.

Existenci veřejného zájmu v konkrétním případě proto nelze předjímat, naopak je potřeba posoudit, zda zjištěný skutkový stav lze pod veřejný zájem podřadit, což rozhodující správní orgány učinily. Závěr, dle kterého zjištěné ekonomické a sociální zájmy na realizaci nového plavebního stupně u Přelouče nijak výrazně nepřevážily nad

zájmem na ochraně přírody, nelze považovat za libovůli rozhodujícího správního orgánu, ale za výsledek jeho správní úvahy, kterou stěžovatel nijak konkrétně nezpochybnil.

Stěžovatel se dále v kasační stížnosti omezil na obecná a ničím nepodložená tvrzení o podcenění pozitivních dopadů vodní dopravy, jež nelze akceptovat, stejně jako neurčité odkazy na spisový materiál a tvrzení, že jiné možnosti dopravy neexistují, není perspektiva rozvoje železnice a silniční doprava je na hranici únosnosti.

Ostatně ani ve správním řízení stěžovatel nepředložil důkazy, z nichž by bylo možné dovodit výraznou převahu sociálních a ekonomických zájmů souvisejících s realizací daného záměru nad zájmem ochrany přírody deklarovaným přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Z rozhodnutí Správy CHKO přitom vyplývá, že podíl lodní dopravy na předmětném úseku je v současné době minimální a ani po jeho splavnění a prodloužení lodní cesty o 23 km do Pardubic by se tato situace nijak radikálně nezměnila a ve vztahu k železniční dopravě by podíl lodní dopravy vzrostl v podstatě zanedbatelně (0,4 %). Obdobně stěžovatel nedoložil ani neexistenci jiného uspokojivého řešení, ačkoli nejméně možnost variantního vedení vodní cesty zde je, jak ve svém rozhodnutí výslovně uvedla Správa CHKO s tím, že alternativou by mohlo být vedení lodní cesty současným korytem řeky nebo po jejím levém břehu. Důkazní břemeno však leželo na stěžovateli a nutno konstatovat, že jej neunesl.

Vzhledem k tomu, že výjimkou podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny se povolují činnosti a zásahy, které jsou citovaným zákonem a priori zakázané, leželo důkazní břemeno na žadateli o výjimku, tj. na stěžovateli, a rozhodující správní orgán měl povinnost posoudit předložené důkazy a v odůvodnění vysvětlit, jakými úvahami byl ve svém rozhodnutí veden (podobně srov. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Ladislav Miko, Hana Borovičková a kol. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 250).

Za této situace tedy nelze postup Správy CHKO, resp. žalovaného, který požadovanou výjimku podle § 56 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny nepovolil, označit za nezákonný.

Pokud jde o výjimku podle § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, konstatovala Správa CHKO, že citované ustanovení na daný záměr nelze aplikovat, neboť tento nemá být realizován za účelem zajištění bezpečnosti provozu na dopravně významné cestě. Žalovaný pak připustil, že za určitých okolností bylo možné ustanovení § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny využít, neboť jeho výklad není jednoznačný v tom smyslu, zda lze výjimku povolit v zájmu provozu na významné dopravní cestě či v zájmu bezpečnosti provozu na významné dopravní cestě. I pokud by však byl učiněn výklad ve prospěch stěžovatele, znamenalo by to, že by se jednalo pouze o provoz na významné dopravní cestě, nikoli o jeho bezpečnost, nebylo by možné výjimku povolit pro absenci dalších podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, což městský soud rovněž konstatoval.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu s tímto závěrem lze souhlasit, neboť k povolení výjimky je nutné skutečně splnění všech podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a je zřejmé, že splnění podmínky neexistence jiného

uspokojivého řešení prokázáno nebylo, jak vyplývá ze shora uvedeného. Podmínka, podle které neexistuje jiné uspokojivé řešení a populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany, je přitom obsažena přímo v § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a je třeba ji vztáhnout ke všem důvodům, resp. zájmům obsaženým pod písm. a) až i) citovaného ustanovení. To znamená, že ani případná aplikace § 56 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny by neměla vliv na závěr o neudělení výjimky a nic na tom nemění ani skutečnost, že se jedná o vodní cestu, neboť, jak již bylo uvedeno, vodní cesta při povolování výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny neměla žádný preferenční režim, jehož se stěžovatel opakovaně dovolává. Jde o jeden z více důvodů, které jsou v citovaném ustanovení výslovně vyjmenovány pod písm. a) až i) a které jsou postaveny naroveň.

Pouze pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že některé z těchto důvodů nejsou, resp. nebyly v souladu se směrnicí Rady č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (čl. 9) a směrnicí Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (čl. 16), což bylo předmětem řízení o porušení Smlouvy o založení Evropských společenství vedeného Evropskou komisí proti České republice, jakož i jedním z důvodů pro přijetí shora zmíněného zákona č. 349/2009 Sb. Tímto zákonem byl novelizován zákon o ochraně přírody a krajiny, v němž již nyní možnost povolení výjimky „*v zájmu bezpečnosti leteckého provozu nebo provozu na dopravně významné vodní cestě*“ obsažena není. Není tomu tak ovšem primárně proto, že by se změnil postoj společnosti k hierarchii hodnot a významu zákonných kritérií, jak tvrdí stěžovatel, ale proto, že zmíněný zájem není obsažen v žádné z citovaných směrnic, které transponuje právě § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. (viz důvodová zpráva k návrhu citovaného zákona, sněmovní tisk č. 632/0, 5. volební období 2006 – 2010, www.psp.cz).

Lze tedy shrnout, že veřejný zájem reprezentovaný v daném případě sociálními a ekonomickými důvody může odůvodnit povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných živočichů a rostlin; musí však výrazně převážit nad zájmem ochrany přírody a musí být současně splněny i další podmínky, konkrétně neexistence jiného uspokojivého řešení a udržení populace daného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany, což nebylo prokázáno. Kasační stížnost proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se u účastníků řízení opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. srpna 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu