



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, pobočný spolek, IČ: 67010041, se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** Ředitelství vodních cest České republiky, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222/12, Praha 10, zastoupeného JUDr. Jiřím Stránským, advokátem, se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, **II)** město Přelouč, se sídlem Masarykovo nám. 25, Přelouč, **III)** Občanské sdružení „Karlínsko-Libeňské kaskády“, spolek, IČ: 27045676, se sídlem Livovská 429, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. prosince 2010, č. j. 1110/550/10-Záb, 76725/ENC/10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2014, č. j. 3 A 27/2011 - 232,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. prosince 2014, č. j. 3 A 27/2011 - 232, a rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. prosince 2010, č. j. 1110/550/10-Záb, 76725/ENC/10, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 13 890 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavla Černého, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Osobám zúčastněným na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Předmětem správního řízení byla žádost Ředitelství vodních cest (osoby zúčastněné na řízení I) o udělení výjimky ze zákazu ničit nebo jinak rušit ve vývoji jeden silně ohrožený druh rostliny a ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje 39 kriticky ohrožených druhů a rodů živočichů. Zásah měl spočívat v realizaci stavby souhrnně označované jako „Nový plavební stupeň Přelouč“, konkrétně její pozměněné varianty podle dokumentace „Stupeň Přelouč II, úprava technického řešení na Slavíkových ostrovech“ ze září 2009. Stavba má sestávat z plavebního kanálu s novou plavební komorou o délce cca 3,2 km, její součástí má být dále výstavba mostů přes koryto řeky Labe a nový plavební kanál, přeložky komunikací, vodotečí, odvodňovacích drenů a příkopů, přeložky rozvodů inženýrských sítí, terénní úpravy a další vyvolané investice. Celá stavba má být umístěna na pravém břehu řeky Labe, kde se nachází přírodně cenná lokalita Slavíkových ostrovů a Lohenického ramene, přičemž na tomto území roste a žije oněch 40 druhů ohrožených rostlin a živočichů, jichž se týká žádost o výjimku z ochranných podmínek. Pro nyní posuzovaný případ lze z těchto druhů jmenovat zejména modráska bahenního a modráska očkovaného, žábřonozku, páchníka hnědého a lesáka rumělkového. Krajský úřad Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 30. června 2010 č. j. 49995/2010/OŽPZ/Si (dále též „prvostupňové rozhodnutí“) požadovanou výjimku udělil, a to na základě § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Současně stanovil 19 podmínek týkajících se monitoringu území dotčeného stavbou a kompenzačních opatření. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil na základě odvolání stěžovatele prvostupňové rozhodnutí tak, že zpřesnil formulaci některých stanovených podmínek (konkrétně podmínek č. 1, 3, 5, 7 a 11); v ostatním odvolatelům nevyhověl a ponechal prvostupňové rozhodnutí v platnosti.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí o odvolání správní žalobou. V ní žádal Městský soud v Praze (dále též „městský soud“), aby zrušil nejen rozhodnutí o výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, ale aby zrušil též dřívější stanovisko žalovaného o hodnocení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 29. září 2000 č. j. NM700/2234/2741/OPVŽP/00 e.o. (dále též „stanovisko EIA“). Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobu zamítl v návěti označeným rozsudkem. Svůj náhled na věc v závěru rozsudku stručně shrnul následujícím způsobem: *„V obecné rovině lze považovat prvostupňové rozhodnutí za dostatečné, resp. dostatečně argumentačně zdůvodněné. Zabývalo se všemi podmínkami plynoucími z ust. § 56 zákona o ochraně přírody, dokonce odůvodnilo i odlišný závěr oproti předchozím rozhodnutím (změnou právní úpravy). Žalovanému lze dát do určité míry za pravdu, že není předmětem řízení hodnotit ekonomickou výhodnost lodní dopravy, ale v situaci, kdy orgán ochrany přírody má formulovat ‚vyšší (váhu)‘ veřejného zájmu na lodní dopravě (stavbě kanálu) a poměřit ji se zájmem na ochraně kriticky ohrožených druhů, jsou tyto úvahy do určité míry relevantní. Pokud jde o zkoumání ‚nemožnosti jiného vhodného řešení‘, krajský úřad vycházel z posudku EIA, který určil nejvhodnější řešení, tudíž jiná neexistují. Žalovaný zopakoval, byť stručněji totéž. To odpovídá závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010 č. j. 1 As 91/2009-83, z něhož plyne, že obsah stanoviska je závazný pro všechny orgány při veškerém rozhodování o daném záměru.“*

[3] Pokud jde o návrh na zrušení stanoviska EIA, městský soud připustil, že jakožto povinný podklad pro napadené správní rozhodnutí přezkoumatelné je, návrh však zamítl s poukazem na neunesení břemene tvrzení, resp. pro nedostatek „procesně právního důvodu, který by znamenal, že stanoviskem EIA byl žalobce jakkoli zkrácen na svých právech (procesních)“.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V jednotlivých kasačních námitkách opakovaně poukazuje na historii případu, zejména na to, jakým způsobem orgány ochrany přírody rozhodovaly o předchozích žádostech Ředitelství vodních cest o udělení výjimky z ochranných podmínek různých skupin těchto druhů zvláště chráněných živočichů, jichž se týká i toto řízení. Z kasační stížnosti a jejích příloh vyplývá, že první žádost Ředitelství vodních cest zamítlo Ministerstvo životního prostředí v roce 2003. Ministr životního prostředí Libor Ambrozek však téhož roku vyhověl podanému rozkladu a změnil rozhodnutí svého ministerstva týkající se řady nyní řešených druhů (např. žábřonožka, velevrub malířský či páchník hnědý) tak, že výjimku povolil. Jeho rozhodnutí ovšem zrušil Městský soud v Praze v roce 2006 pod sp. zn. 7 Ca 25/2004 (kasační stížnost Ředitelství vodních cest zamítl Nejvyšší správní soud v roce 2008 pod sp. zn. 6 As 48/2006). Původní zamítavé rozhodnutí ministerstva potvrdil v novém rozkladovém řízení ministr životního prostředí Martin Bursík v roce 2007. Jelikož působnost k vydání předmětného povolení se mezitím změnila, rozhodovala o další podané žádosti Ředitelství vodních cest Správa chráněné krajinné oblasti Kokořínsko, která ji zamítla v roce 2007 (potvrzeno Ministerstvem životního prostředí v tomtéž roce, žaloba Ředitelství vodních cest zamítnuta Městským soudem v Praze v roce 2010 pod sp. zn. 9 Ca 360/2007, kasační stížnost Ředitelství vodních cest zamítnuta Nejvyšším správním soudem v roce 2011 pod sp. zn. 6 As 17/2011). Ani další žádost Ředitelství vodních cest o výjimku nebyla úspěšná. Zamítla ji v roce 2008 Správa Chráněné krajinné oblasti Železné hory (potvrzeno Ministerstvem životního prostředí v tomtéž roce, žaloba Ředitelství vodních cest zamítnuta Městským soudem v Praze v roce 2011 pod sp. zn. 11 Ca 463/2008, kasační stížnost Ředitelství vodních cest zamítnuta Nejvyšším správním soudem v roce 2012 pod sp. zn. 9 As 30/2012). Teprve poté, co příslušnost k vydávání výjimek z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů přešla od 1. prosince 2009 na krajské úřady, docílilo Ředitelství vodních cest kladného rozhodnutí, neboť Krajský úřad Pardubického kraje v roce 2010 výjimku povolil a žalovaný jeho rozhodnutí – byť v mírně pozměněné podobě – ve věci samé potvrdil. Podle stěžovatele „žalovaný opakovaně výjimky pro stejné technické řešení záměru stavby plavebního kanálu přes Slavíkovy ostrovy nepovoloval jednak z důvodu absence doložení převahy veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody a z důvodu absence účinných eliminačních a kompenzačních opatření ve vztahu ke škodlivému zásahu do biotopů desítek zvláště chráněných druhů organismů“. V jednotlivých námitkách proto stěžovatel opakovaně poukazuje na to, že žalovaný neodůvodnil dostatečně přesvědčivě svůj nynější názorový obrat oproti předchozím rozhodnutím v téže věci, což činí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným, a že městský soud nepřikládal této vadě napadeného správního rozhodnutí odpovídající význam.

[5] První kasační námitka formulovaná stěžovatelem se týká toho, že Ředitelství vodních cest doplnilo v rámci odvolacího řízení do spisu dva nové podklady, které měly prokázat, že veřejný zájem na výstavbě labské vodní cesty nadále trvá. Jednalo se o dopis ministra dopravy z prosince 2010, kterým ministr zasílá do meziresortního připomínkového řízení materiál „Prověření potřebnosti průplavního spojení Dunaj-Odra-Labe“, a dále o dopis náměstka ministra dopravy ze dne 30. listopadu 2010 adresovaný náměstkovi ministra životního prostředí a obsahující žádost o podporu stavby Plavebního stupně Přelouč II. Žalovaný nezaslal stěžovateli tyto podklady k vyjádření, ačkoliv z nich v odvolacím rozhodnutí vycházel. Městský soud nicméně usoudil, že tyto nové podklady nepřinesly nijak převratné informace, nýbrž pouze potvrdily trvající veřejný zájem na lodní dopravě na Labi a s ní související zájem na stavbě, a že tudíž neměly zásadní vliv na rozhodování odvolacího orgánu. Proto tato vada řízení nebyla natolik závažná, aby odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud se přitom opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011 č. j. 2 As 60/2011-101. Stěžovatel tento závěr označuje za nezákonný a zčásti

za nepřezkoumatelný. Tvrdí, že doplněné podklady měly naopak zásadní význam pro rozhodnutí žalovaného, přičemž cituje ze str. 11 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný na oba tyto nové podklady odkazuje a zároveň upozorňuje na jejich význam pro doložení veřejného zájmu na nákladní lodní dopravě na Labi a na jeho převaze. Podle stěžovatele žalovaný mimo jiné i na základě těchto podkladů dovodil nově převahu veřejného zájmu na realizaci záměru ve variantě přes Slavíkovy ostrovy, ačkoliv v předchozích řízeních hodnotil věc opačně. Nadto stěžovatel upozorňuje, že pouze účastník řízení může posoudit, zda určitý podklad rozhodnutí považuje za významný či nikoliv. Pokud správní orgán neumožní účastníkovi řízení vyjádřit se ke všem podkladům obsaženým ve spisu, jedná se o zásadní vadu řízení, a to bez ohledu na to, jaké konkrétní podklady byly do spisu doplněny či nakolik významné byly tyto doklady z pohledu správního orgánu. K tomu stěžovatel odkazuje na řadu soudních rozhodnutí, zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2009 č. j. 5 As 2/2009-119, ze dne 26. února 2010 č. j. 8 Afs 21/2009-247, a ze dne 21. dubna 2010 č. j. 6 As 46/2009-104.

[6] Ve druhé kasační námitce stěžovatel poukazuje na to, že k dalšímu podkladu, který v odvolacím řízení doplnilo do spisu Ředitelství vodních cest, se sice vyjádřit mohl, avšak žalovaný mu k tomu stanovil nepřiměřeně krátkou lhůtu sedmi dnů. Přitom se jednalo o zásadní nový odborný podklad pro rozhodování – sdělení Mgr. V. V., Ph.D., který popisuje svá odborná pozorování motýlů modrásků provedená v srpnu 2010. Uvádí, že objevil na levém (přeloučském) břehu Labe novou populaci obou chráněných druhů modrásků, která je podle jeho odhadů početnější než populace na pravém břehu, kde leží Slavíkovy ostrovy. Zároveň tento odborník zaznamenal přelet tří označených modrásků přes Labe, z čehož dovozuje, že lokality na obou březích Labe spolu vzájemně komunikují a mohou se geneticky mísit. Městský soud shledal lhůtu k vyjádření přiměřenou, neboť sdělení Mgr. V. má pouze jednu stranu a žalovaný jednal správně, jestliže nechtěl zbytečně protahovat odvolací řízení. Nadto nejde podle městského soudu o nikterak převratný podklad, jelikož otázka existence náhradních lokalit pro modrásky na protějším břehu Labe není pro současné řízení podstatná. Stěžovatel bude moci své případné námitky proti neplnění podmínek rozhodnutí o výjimce (nezajištění funkčních náhradních lokalit, neprovedení záchranných přenosů) uplatnit v rámci následných řízení o povolení stavby. Stěžovatel v kasační stížnosti označil tuto argumentaci městského soudu za „nepřijatelnou bagatelizaci jednoho ze zásadních problémů celého povolovacího procesu pro plavební kanál u Přelouče“. Podle stěžovatele Ředitelství vodních cest od roku 2003 (kdy byla vydána první dvě zamítavá rozhodnutí o výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů) vědělo, že bez doložení reálných náhradních lokalit pro modrásky nemůže výjimku získat. Přesto v dubnu 2010 podalo u krajského úřadu další žádost o výjimku pro 40 druhů rostlin a živočichů, včetně obou druhů modrásků, aniž by náhradní lokality byly zajištěny a popsány v žádosti nebo jejich přílohách. Předložený projekt se nijak významně nezměnil a v řízení před krajským úřadem nebyly předloženy oproti předchozím řízením v téže věci ani žádné nové podklady prokazující udržení příznivého stavu populace modrásků. Krajský úřad proto formuloval podmínky k zachování ohrožených biotopů zcela obecně namísto toho, aby stanovil opatření konkrétní, reálná a časově i věcně kontrolovatelná. Žalovaný se pokusil tyto vady prvostupňového řízení zhojit mimo jiné i odkazem na nově doplněné sdělení Mgr. V. Městský soud opomenul, že závažnost uvedeného podkladu není dána jeho délkou, ale významem, který mu sám žalovaný přisoudil a na jehož základě zcela změnil svůj dosavadní přístup k přípustnosti záměru plavebního kanálu v předmětné lokalitě. Stěžovatel podotýká, že ve lhůtě 7 dní nebylo pro něj možné vlastními prostředky předloženému vyjádření odborně oponovat. Proto navrhoval, aby bylo ve věci svoláno nové místní šetření v létě 2011, případně aby byla pozorování Mgr. V. ověřena dalším odborníkem, ale žalovaný jeho návrhy zamítl.

pokračování

[7] Ve třetí kasační námitce stěžovatel vytýká městskému soudu, že přistoupil na způsob, jakým se krajský úřad a žalovaný správní orgán vypořádaly s podklady rozhodnutí. Podle stěžovatele správní orgány bez vysvětlení zcela pominuly obsah jím předložených písemností. Jednalo se zejména o „Odborný posudek Agentury ochrany přírody a krajiny na znalecký posudek č. 7/2010 k výběru varianty labské vodní cesty v k. ú. Přelouč a Břehy“ z května 2010 (dále jen „posudek AOPK“), dále o „Znalecký posudek z oboru ochrana přírody, odvětví zoologie, ke znaleckému posudku firmy A-Consult plus, s. r. o., o variantách vodního díla Přelouč“ z roku 2010, zpracovaný RNDr. Mojmírem Vlašínem (dále též „posudek RNDr. Vlašina“), a konečně o dvě zprávy z kontrolních akcí Nejvyššího kontrolního úřadu, jež se týkaly investic do rozvoje vodních cest a přístavů, a to závěr č. 01/15 z roku 2001 a závěr č. 08/19 z roku 2008 (dále též „zprávy NKÚ“). Tyto dokumenty vyvracely fundovaným způsobem informace obsažené v podkladech doložených Ředitelstvím vodních cest, přesto je správní orgány vyhodnotily jako irelevantní, nepřesné, zastaralé, laické apod. Konkrétně posudek AOPK si od Agentury ochrany přírody a krajiny vyžádal sám krajský úřad, přesto z něj nakonec vůbec nevycházel (byť jej formálně označil za jeden z podkladů svého rozhodnutí), a to s tvrzením, že se posudek AOPK zabývá jen hodnocením obsahu znaleckého posudku č. 7/2010 firmy A-consult, s. r. o. Podle stěžovatele však posudek AOPK obsahuje řadu dalších informací a hodnotí pečlivě jak otázku vhodnosti jednotlivých variant vedení trasy plavebního kanálu z hlediska zájmů ochrany přírody, tak i uskutečnitelnost a účinnost v úvahu připadajících eliminačních a kompenzačních opatření k zachování populací zvláště chráněných druhů, pro něž je výjimka požadována. Městský soud vystavěl zamítnutí žaloby v tomto bodě jednak na tom, že využití určitého podkladu správním orgánem nespadá do oblasti procesních práv stěžovatele, jednak na tom, že otázku použití posudku AOPK krajský úřad přesvědčivě objasnil na str. 5, 9-10 a 12 svého rozhodnutí. Stěžovatel k tomu uvádí, že jako účastník řízení má podle § 68 odst. 3 ve vztahu k § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, právo na přesvědčivé odůvodnění rozhodnutí (mj.) i ve vztahu k otázce, které z předložených podkladů a navržených důkazů vzal správní orgán v potaz při vydání svého rozhodnutí a proč. Správní orgány své povinnosti v tomto ohledu nedostály, a to ani v částech rozhodnutí krajského úřadu citovaných městským soudem (kde se pouze uvádí, že posudek AOPK byl vyžádán jako revizní posudek k posudku firmy A-consult, s. r. o., k němuž však krajský úřad nakonec pro jeho nevěrohodnost nepřihlížel), ani v rozhodnutí žalovaného, který bez relevantní argumentace zpochybňuje odbornou úroveň posudku AOPK. Toto pochybení vnímá stěžovatel jako o to závažnější, že výjimka byla povolena i z ochrany druhů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie, konkrétně podle směrnice Rady ze dne 21. května 1992, 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále též „směrnice o stanovištích“); jde o biotopy lesáka rumělkového, páchníka hnědého, modráska bahenního a modráska očkovaného. Proto nemohla být tato výjimka v souladu s právem povolena, pokud existuje jiné uspokojivé řešení či povolovaná činnost negativně ovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. K tomu stěžovatel odkázal mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2011 č. j. 6 As 17/2011-232.

[8] Čtvrtá kasační námitka už představuje jen opakování dříve řečeného. Městský soud se podle stěžovatele spokojil se zcela nedostatečným zdůvodněním toho, proč se žalovaný radikálně odchýlil od svého dřívějšího rozhodování v téže věci. Škodlivý vliv stavby přitom zůstal stejně závažný a Ředitelství vodních cest neoznačilo žádné konkrétní (tudíž ani jakékoliv nové) náhradní lokality pro kterýkoliv z ohrožených druhů, pro něž je výjimka požadována.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, resp. plně se odvolal na odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu.

[10] Ředitelství vodních cest (osoba zúčastněná na řízení I) navrhlo ve svém vyjádření kasační stížnost zamítnout. K jejímu prvnímu bodu uvedlo, že jím předložené dopisy vrcholných politických představitelů nepřinesly žádné nové informace ani podstatnou změnu skutkového stavu, proto nebylo nutno je stěžovateli předkládat k vyjádření. Existenci veřejného zájmu na realizaci záměru „Plavební stupeň Přelouč“ dovodil totiž správně již krajský úřad na základě podkladů shromážděných v řízení na prvním stupni. Předložené dopisy vznikly až po vydání prvostupňového rozhodnutí a veřejný zájem pouze deklarují, nikoliv konstituují. Nemohly tudíž změnit posouzení věci odvolacím orgánem oproti prvostupňovému rozhodnutí. Navíc stěžovatel proti nim až dosud nevznesl, a ostatně ani nemohl vznést, žádné relevantní námítky, tudíž jeho případné vyjádření nemohlo nijak ovlivnit výsledek odvolacího řízení. Pochybení žalovaného tak nemohlo mít vliv na zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení dále upozorňuje na chybnou interpretaci některých rozsudků Nejvyššího správního soudu stěžovatelem, pokud jde o vadu řízení spočívající v odepření možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2011 č. j. 2 As 65/2010-141, který podporuje právní názor městského soudu na danou problematiku.

[11] Ke druhé kasační námitce se osoba zúčastněná vyjádřila v tom smyslu, že přiměřenost lhůty stanovené pro vyjádření k podkladům rozhodnutí je třeba vždy hodnotit podle individuálních okolností případu. To městský soud v případě sporného podkladu (sdělení Mgr. V.) učinil, neboť vyšel zejména z jeho novosti a obsáhlosti. Stěžovatel ostatně svého práva využil a k podkladu se ve stanovené lhůtě vyjádřil. Nadto žádný jiný účastník řízení nepřiměřenou krátkost dané lhůty nenamítal. Stěžovatel není podle osoby zúčastněné na řízení oprávněn vznášet další, věcné námítky k obsahu sdělení Mgr. V., nicméně osoba zúčastněná na řízení v této souvislosti upozorňuje, že krajský úřad shledal podmínky pro udělení výjimky za splnění i v situaci, kdy migraci modrásků přes řeku nepředpokládal, a žalovaný jeho rozhodnutí v podstatě potvrdil. Sdělení Mgr. V. tak pouze ukazuje, že podmínky pro realizaci kompenzačních opatření budou ještě příznivější, než předpokládal krajský úřad.

[12] Třetí kasační námitku týkající se selektivního nakládání s podklady rozhodnutí označila osoba zúčastněná na řízení za nepřijatelnou. Poukázala na to, že uvedená námitka nebyla v této podobě obsažena v žalobě, jelikož stěžovatel namítal pouze nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí ve vztahu k vypořádání svých odvolacích námitek. Dále uvedla, že stěžovatel se touto námitkou pokouší dosáhnout věcného přezkumu napadeného rozhodnutí, což překračuje rozsah jeho aktivní žalobní legitimace. Soudní přezkum rozhodnutí o výjimce nesmí zasáhnout do správního uvážení (tj. diskreční pravomoci) orgánů ochrany přírody. Soud může posuzovat pouze zákonnost přijatého rozhodnutí, nikoliv účelnost či vhodnost zvolených mechanismů ochrany přírody.

[13] Také čtvrtá kasační námitka představuje podle osoby zúčastněné na řízení pokus dosáhnout hmotněprávního přezkoumání střetu veřejných zájmů soudem. O překvapivé rozhodnutí se v dané věci podle osoby zúčastněné na řízení nejedná, neboť o tom by bylo možno hovořit pouze v rámci jednoho probíhajícího správního řízení. V daném případě se však jedná o různá správní řízení, která navíc nejsou skutkově obdobná, neboť v důsledku běhu času došlo ke změně zákonných ustanovení, posunu právního vědomí a především žadatel předložil odlišné podklady. Ostatně v rámci projektu Přelouč bylo vydáno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje č. j. 22897-49/OŽPZ/Si ze dne 30. ledna 2008, jež bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí č. j. 346/550/08-Pr ze dne 16. května 2008.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve z úřední povinnosti zkoumal otázku aktivní legitimace stěžovatele (III.a). Dále se zabýval tím, zda městský soud správně zhodnotil otázku dostatečného odůvodnění odklonu od dosavadního rozhodování žalovaného v téže věci (III.b). Konečně hodnotil procesní postup a přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí žalovaného ve vztahu k základním podmínkám udělení výjimky ze zákazů škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a do jejich biotopů. Jedná se o převahu jiného veřejného zájmu a naléhavosti jeho důvodů nad zájmem ochrany přírody (III.c), dále o neexistenci jiného uspokojivého řešení (III.d), a konečně o dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (III.e).

[16] Pro přehlednost Nejvyšší správní soud uvádí znění relevantních ustanovení zákona o ochraně přírody. Ustanovení § 56 odst. 1 zní: „(1) *Výjimky ze zákazů u ... zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ... § 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 společenství⁴⁰⁾, 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.*“

[17] Podle § 56 odst. 2 písm. c) „(2) *Výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit ... c) v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí,*“.

[18] Podle přílohy IV směrnice o stanovištích jsou na seznamu druhů živočichů a rostlin, jež vyžadují přísnou ochranu, mimo jiné uvedeni: *Cucujus cinnaberinus* (lesák rumělkový), *Osmoderna eremita* (páchník hnědý), *Maculinea nausithous* (modrásek bahenní) a *Maculinea teleius* (modrásek očkovaný); ti se nacházejí mezi 39 kriticky ohroženými druhy a rody živočichů, pro něž byla výjimka napadeným správním rozhodnutím vydána.

IIIa. Aktivní legitimace

[19] Městský soud vycházel ve svém rozsudku v duchu dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu z předpokladu, že aktivní legitimace stěžovatele je omezena jen na námitky procesního charakteru. Z recentní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá odlišný závěr. Podle rozsudku ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015-295 mohou být i ekologické spolky považovány za určitých okolností za žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. dotčené vydaným rozhodnutím přímo na svých právech, a tudíž oprávněné vznášet proti němu i námitky hmotněprávního rázu. Tyto závěry jsou na nyní posuzovaný případ plně aplikovatelné, neboť podmínky citovaného judikátu jsou beze zbytku naplněny. Stěžovatel má sice sídlo v Brně, tj. mimo dotčené území, avšak Slavíkovy ostrovy představují podle vyjádření krajského úřadu jedinečnou lokalitu z hlediska pestrosti biotopů, množství ekotonů a relativně stabilních ekologických vazeb, a to v celorepublikovém měřítku (s ohledem na výskyt druhů chráněných evropskou směrnicí o stanovištích lze uvažovat i o jejich nadnárodním významu). Stěžovatele lze přitom nepochybně charakterizovat jako spolek, který „*vyvíjí prokazatelně dlouhodobě a erudované aktivity v souvislosti s ochranou přírody a krajiny v rámci celé České republiky*“, jako tomu bylo i ve výše

citovaném judikátu. Stěžovatel tak nepochybně spadá pod rozsah pojmu „dotčená veřejnost“ použitého v čl. 2 odst. 5 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené dne 25. června 1998 v Aarhusu, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Vnitrostátní právo je tudíž nutno v tomto případě vykládat ve světle čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy a přiznat stěžovateli plnou žalobní legitimaci.

[20] Výše popsaná změna ve výkladu soudního řádu správního se nedatuje až od citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, nýbrž má svůj původ již v nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. května 2014. Chybné posouzení rozsahu aktivní legitimace stěžovatele ze strany městského soudu představuje takovou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, proto k ní musel Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Přesto by tato vada v daném případě nemusela sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozsudku, jelikož městský soud pojal přípustný rozsah stěžovatelových žalobních námitek poměrně velkoryse (s výjimkou námitek proti stanovisku EIA, do této části rozsudku však kasační stížnost nemíří), a to v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009 č. j. 9 As 88/2008-301. Navíc i tam, kde podle něj stěžovatel překročil meze své aktivní legitimace, spojil městský soud zamítnutí kasační námítky se stručným věcným odůvodněním, a nezatížil tak svůj rozsudek nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud nicméně považoval za nutné otázku aktivní legitimace žalobce vyjasnit, neboť s ohledem na výše uvedené musel závěry městského soudu přezkoumat věcně i tam, kde městský soud odůvodňoval svůj náhled na věc podle svého přesvědčení jen nad rámec nutného, jako *obiter dictum*. Navíc poté, co shledal rozsudek městského soudu nezákonným, musel Nejvyšší správní soud věcnému přezkumu v rozsahu kasačních námitek podrobit i napadená správní rozhodnutí v rámci úvahy o tom, zda jsou dány podmínky pro jejich zrušení podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

IIIb. Obrat v dosavadním rozhodování

[21] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné shrnout právní úpravu, která na daný případ dopadá a jejímuž výkladu se bude v následujících částech tohoto rozsudku věnovat. Obecný zákaz škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a do jejich biotopů obsahuje zákon o ochraně přírody v § 49 a § 50. Výjimku je možno povolit podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody, a to buď v zájmu ochrany přírody, nebo v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Jestliže se jedná o rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany podle práva Evropské unie (což je v daném případě u několika druhů splněno), lze výjimku povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. V nyní posuzovaném případě shledal žalovaný, že je dán důvod podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody, tj. že výjimku lze ospravedlnit jinými (tj. v předchozích písmenech neuvedenými) naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu, přičemž zákon uvádí, že může jít i o důvody sociálního a ekonomického charakteru a důvody s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí. Citovaná právní úprava týkající se druhů chráněných na evropské úrovni vychází ze směrnice o stanovištích. Lze tedy shrnout, že správní orgány měly v řízení za úkol zkoumat v řízení o povolení výjimky naplnění celkem čtyř podmínek: 1. existence naléhavých důvodů veřejného zájmu, 2. převaha tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, 3. neexistence jiného uspokojivého řešení a 4. dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (srov. k tomu obdobně Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vyd., C. H. Beck Praha, 2007, str. 252). Jako vodítko pro interpretaci § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody, jež do našeho právního

pokračování

řádu transponují čl. 16 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích, lze citovat též rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. června 2007, C-342/05, Komise proti Finsku, podle něhož „[25] ... *posledně uvedené ustanovení stanoví režim výjimky, která musí být vykládána striktně a ukládat, pro každou výjimku, orgánu, který o ní rozhoduje, důkazní břemeno, že požadované podmínky existují. ... [29] Udělení takových výjimek by bylo tedy výjimečně možné, pokud je náležitě prokázáno, že nemohou zhoršit nepříznivý stav uvedených populací z hlediska jejich ochrany nebo zabránit jejich navrácení do příznivého stavu.“.*

[22] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že všechny správní orgány jsou vázány ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož mají dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Toto pravidlo je vyjádřením zásady předvídatelnosti správního rozhodování, kterou jako jeden z principů dobré správy uvádí i veřejný ochránce práv (srov. <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>). Na nejzákladnější úrovni pak tato zásada vyrůstá z jednoho ze základních právních principů, totiž principu právní jistoty a ochrany legitimního očekávání založeného na dosavadních rozhodnutích veřejné správy. S ohledem na historii celého případu shrnutou výše považuje Nejvyšší správní soud za nepochybné, že krajský úřad i žalovaný byli v tomto smyslu vázáni předchozím rozhodováním jiných orgánů moci výkonné, které před změnou věcné příslušnosti rozhodovaly v minulosti prakticky o téže věci, tedy zda je možno povolit v zájmu vybudování Plavebního stupně Přelouč výjimku z ochranných podmínek určitých zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nacházejících se na Slavíkových ostrovech a v přilehlých lokalitách. Rozhodnout odlišně než jejich předchůdci mohly oba správní orgány tehdy, jestliže by se podstatně změnily skutkové okolnosti (včetně případných nových vědeckých poznatků) nebo právní úprava. S ohledem na požadavek přesvědčivosti odůvodnění správního rozhodnutí, vyjádřený nesčetněkrát v judikatuře zdejšího soudu, pak bylo povinností správních orgánů vysvětlit, v čem změna okolností či právní úpravy spočívá a proč vedla k změně v dosavadním náhledu moci výkonné na danou problematiku. V krajním případě by bylo možno připustit odchýlení se od dosavadního rozhodování i bez změn skutkových či právních za podmínky, že by správní orgány přesvědčivě odůvodnily, proč byla předchozí rozhodnutí v dané věci nezákonná či nesprávná a proč je tudíž nezbytné dosavadní přístup změnit.

[23] Krajský úřad odůvodnil v prvostupňovém rozhodnutí změnu dosavadní rozhodovací praxe několika skutečnostmi. Za prvé, změnou právní úpravy, neboť zákon o ochraně přírody v dřívějším znění vyžadoval, aby jiný veřejný zájem převažoval nad zájmem ochrany přírody výrazně, zatímco po novele provedené zákonem č. 349/2009 Sb., účinným od 1. prosince 2009, již postačuje, aby „pouze“ převažoval [nicméně stále platí, že musí jít o důvody naléhavé – srov. § 56 odst. 3 písm. z) zákona o ochraně přírody před novelou a § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody po zmíněné novele – pozn. Nejvyššího správního soudu]. Za druhé, úpravami projektu provedenými v letech 2007 a 2009, při nichž došlo k redukci záměru a snížení záboru plochy Slavíkových ostrovů. A konečně za třetí, zásadou legitimního očekávání s ohledem na to, že žadatel již získal pro Plavební stupeň Přelouč v roce 2003 od krajského úřadu výjimku z podmínek ochrany některých záměrem dotčených druhů. Žalovaný sice vyšel z názoru, že není úkolem krajského úřadu vysvětlovat odlišnost svého názoru od předchozích rozhodnutí, nicméně doplnil argumentaci krajského úřadu v tom směru, že žadatel navrhl v projektové dokumentaci širší kompenzační opatření stavby (žalovaný výslovně poukazuje na objekty č. SO43 - SO46) a že krajský úřad stanovil ve výroku rozhodnutí podmínky, které mají zaručit zachování příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany. Městský soud vyzdvihl ve svém rozsudku v souvislosti se změnou dosavadní rozhodovací praxe správních orgánů z výše citovaných důvodů pouze změnu právní úpravy.

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že důvody pro změnu dosavadní rozhodovací praxe uváděné správními orgány nejsou přesvědčivé, tudíž že městský soud nesprávně posoudil tuto žalobní námitku. Pokud jde o první důvod uváděný krajským úřadem, a zopakovaný žalovaným i městským soudem, změna právní úpravy mohla mít vliv pouze na posouzení druhé z podmínek vydání výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody shrnutých výše, tedy na otázku převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, přitom naléhavost důvodů tohoto jiného veřejného zájmu je nezměněnou zákonnou podmínkou. Správní orgány však v minulosti podané žádosti Ředitelství vodních cest zamítaly i pro nesplnění třetí a čtvrté podmínky – tedy proto, že nevyloučilo existenci jiného uspokojivého řešení a že neprokázalo, že bude dosažen či udržen příznivý stav jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany. To jasně vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 30/2012-88 ze dne 23. srpna 2012.

[25] Tentýž rozsudek vypovídá také o tom, že redukováná varianta záměru z prosince 2007 již byla předmětem pravomocného posouzení ze strany exekutivy (jednalo se o v pořadí třetí žádost Ředitelství vodních cest o výjimku), přičemž ani tato redukce nepřesvědčila Správu chráněné krajinné oblasti Železné hory a následně žalovaného, že by zásah do biotopů chráněných druhů byl dostatečně snížen. Sám krajský úřad přitom na str. 11 svého rozhodnutí uvádí, že změny projektu provedené následně v roce 2009 již nebyly tak zásadní. Jednalo se pouze o úpravu napojení stávající komunikace na Slavíkových ostrovech na plánovanou obslužnou komunikaci plavebního kanálu, čímž došlo ke zmenšení jejich násypových těles (srov. str. 16 prvostupňového rozhodnutí). Je jen těžko představitelné, že takováto marginální změna projektu by mohla odůvodnit zásadní obrat v jeho posouzení z hlediska udržení příznivého stavu jednotlivých druhů. Ani druhý výše citovaný argument krajského úřadu pro změnu v náhledu na možnost vydání výjimky tedy není přesvědčivý.

[26] Ke třetímu argumentu Nejvyšší správní soud uvádí, že zásadou legitimního očekávání žadatele zde argumentovat nelze. Rozhodnutí krajského úřadu z roku 2003, na něž se odkazuje v prvostupňovém rozhodnutí, i rozhodnutí téhož úřadu z roku 2008, na něž poukazuje ve svém vyjádření osoba zúčastněná na řízení, byla sice vydána pro týž záměr, avšak netýkají se (a to ani zčásti) těch zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, o nichž se vede nynější řízení. Je plně v dispozici žadatele, zda požádá o výjimku pro všechny záměrem dotčené druhy fauny a flory současně, nebo zda tak bude činit po větších či menších skupinách. Nemůže však pro sebe nic dovozovat z toho, že pro určitou vybranou skupinu druhů mu výjimka byla povolena, pokud jde o řízení o jiné skupině druhů. Nejedná se totiž o věcně totožná ani obdobná rozhodnutí, tudíž se nelze ani dovolávat principu předvídatelnosti správního rozhodování.

[27] Konečně pokud jde o širší kompenzační opatření navržená údajně v projektové dokumentaci stavby, žalovaný toto své tvrzení nikterak nerozvedl. Z jeho rozhodnutí není zřejmé, co přesně přináší z hlediska udržení příznivého stavu jednotlivých druhů nového stavební objekty č. SO43 - SO46, ba žalovaný dokonce ani neuvádí, o jaké stavební objekty se jedná. Z přílohy „Situace neregionálního biokoridoru“, která byla připojena na CD-R k podané žádosti o výjimku, Nejvyšší správní soud zjistil, že objekty SO43.1 a SO43.2 jsou navržené rybí přechody, SO44 plánovaná rekultivace, SO45 doprovodná zeleň a objekt SO46 představuje nadregionální biokoridor. Tytéž objekty jsou však zmiňovány již ve změně investičního záměru Stupeň Přelouč II ze 14. listopadu 2006, který je taktéž přílohou žádosti. Jelikož klíčová kompenzační opatření navržená žadatelem nejsou v rozhodnutí žalovaného blíže specifikována, natožpak aby byla odlišena nově navržená opatření od těch, která byla shledána nedostatečnými v předchozích řízeních, nelze než uzavřít, že tvrzení žalovaného o zásadním přínosu nově navržených kompenzačních opatření k udržení příznivého stavu druhů z hlediska jejich ochrany není nijak zdůvodněno ani ničím podloženo.

pokračování

[28] Rozhodnutí žalovaného, a to ani v kombinaci s rozhodnutím prvostupňovým, neodpovídá tedy přesvědčivě na otázku, proč došlo na straně žalovaného k zásadnímu názorovému obratu v posuzování obsahově téměř totožných žádostí Ředitelství vodních cest o výjimku ze zákazů týkajících se zvláště chráněných druhů v souvislosti s plánovaným Plavebním stupněm Přelouč oproti dřívějšímu. Městský soud ponechal popsany deficit napadeného správního rozhodnutí bez povšimnutí, a to navzdory tomu, že na problém neodůvodněného odchýlení od dosavadního rozhodování v této věci stěžovatel v žalobě výslovně upozorňoval (zejm. na str. 13 a 14 žaloby). Již jen tato vada sama o sobě by postačovala ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud však v zájmu ekonomie dalšího řízení přistoupil ke zhodnocení dalších právních otázek, jichž se týkaly kasační námitky stěžovatele.

IIIc. Převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody

[29] Nejprve je třeba pro účely dalšího posuzování stručně shrnout procesní postup, který měly v daném případě správní orgány dodržet. Obecně platí, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu leží na správním orgánu, který řízení vede (§ 3 správního řádu). Tudíž je to správní orgán, kdo opatřuje podklady pro rozhodnutí (§ 50 odst. 2 správního řádu) a po dotčených osobách vyžaduje předložení podkladů jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis (§ 6 odst. 2 správního řádu). Avšak Nejvyšší správní soud již dříve dovodil, že v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody leží důkazní břemeno na žadateli a ten tedy musí předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2012 č. j. 9 As 30/2012-88), což potvrzuje i odborná literatura (srov. Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, 2. vydání, Linde Praha, 2010, str. 184). Ostatní účastníci řízení mají po celou dobu řízení právo se k žádosti i k předloženým podkladům vyjádřit (§ 36 odst. 2 správního řádu) a podávat návrhy, včetně návrhů na provedení dalších důkazů (§ 36 odst. 1 správního řádu). Klíčové pro posouzení případu je ustanovení § 36 odst. 3 věta před středníkem správního řádu, které zní: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.*“ Správní orgán není sice návrhy účastníků vznesenými během řízení vázán (§ 52 správního řádu), avšak musí se v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat s jejich vyjádřeními, návrhy a námitkami a musí také popsat úvahy, kterými se řídil při hodnocení shromážděných podkladů (§ 68 odst. 3 správního řádu). Má přitom pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). Lze tedy shrnout, že správní orgány obou stupňů měly v řízení následující pro věc relevantní procesní povinnosti: 1. umožnit účastníkům, aby se před vydáním rozhodnutí vyjádřili k jeho podkladům (v odvolacím řízení pouze k těm, které byly opatřeny nově), 2. zhodnotit v odůvodnění svých rozhodnutí shromážděné podklady a vyrovnat se při tom i s vyjádřeními jednotlivých účastníků a s navrženými či předloženými důkazy.

[30] Pokud jde o první z uvedených povinností, stěžovatel z právního hlediska zpochybňuje to, jak městský soud aplikoval v dané věci § 78 odst. 1 s. ř. s., podle něhož „*soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení*“. S odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel tvrdí, že každá vada řízení spočívající v tom, že účastník řízení nedostal možnost se vyjádřit k některému ze shromážděných podkladů, musí vést nutně ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem. V tom však Nejvyšší správní soud nemůže se stěžovatelem souhlasit. Je pravda, že správní soudy setrvale judikují v tom smyslu, že porušení § 36 odst. 3 části věty před středníkem správního řádu představuje vždy vadu správního řízení (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. května 2002, č. j. 7 A 22/2000-33). Totéž platí i pro odvolací řízení, resp. řízení o rozkladu, přičemž nezáleží na tom, zda daný podklad hodnotil sám správní orgán pro své rozhodnutí jako klíčový nebo naopak pouze doplňkový, nebo zda předpokládal,

že vyjádření účastníků nebudou moci vyvrátit učiněná skutková zjištění (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2006 č. j. 5 As 59/2006-85, č. 1097/2007 Sb. NSS, a ze dne 23. července 2008 č. j. 1 As 55/2008-156). O vadu řízení nejde pouze v případě, že správní orgán určitý dokument či jiný důkaz jako podklad rozhodnutí vůbec nepoužije (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2004 č. j. 2 A 11/2002-227, č. 463/2005 Sb. NSS, a ze dne 18. června 2014 č. j. 3 As 87/2013-31, popř. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2006 č. j. 62 Ca 5/2006-402).

[31] Stěžovatel má tudíž pravdu potud, že by se každopádně jednalo o vadu správního řízení, jestliže by mu žalovaný neumožnil se s některými podklady seznámit a vyjádřit se k nim před vydáním svého rozhodnutí, popř. by mu k tomu stanovil nepřiměřeně krátkou lhůtu. Nic více ovšem ze stěžovatelem citovaných rozsudků dovozovat nelze. Městský soud zcela správně interpretoval judikaturu Nejvyššího správního soudu v tom směru, že ne každá zjištěná vada správního řízení musí vést automaticky ke zrušení napadeného správního rozhodnutí. Ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je třeba vnímat v souvislosti s ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s., z něhož vyplývá, že nestačí uplatňovat jen porušení svých (procesních) práv v předcházejícím řízení, nýbrž je třeba i zkoumat, zda mohl být v důsledku toho žalobce zkrácen na svých (hmotných) právech. Řečeno slovy rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 60/2011-101 ze dne 15. června 2011, na který odkázal městský soud: „*Důvodnost žaloby může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.*“ To vyplývá např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2003 č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. března 2004 č. j. 6 A 51/2001-30, č. 494/2005 Sb. NSS.

[32] V nyní posuzovaném případě tudíž platí, že žalovaný nemusel nutně podklady, které mu žadatel předložil v rámci odvolacího řízení, zasílat stěžovateli k vyjádření, jestliže je považoval za nadbytečné. Pak by k nim ovšem nesměl ve svém rozhodování vůbec přihlížet. Žalovaný se však na všechny tři žadatelem dodané písemnosti ve svém rozhodnutí odvolává, tudíž se o podklady jeho rozhodnutí nepochybně jednalo, a žalovaný pochybil, jestliže stěžovateli neumožnil se s dvěma z nich vůbec seznámit a vyjádřit se k nim. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že se jednalo o dopis ministra dopravy z prosince 2010, kterým ministr zasílá do meziresortního připomínkového řízení materiál „Prověření potřebnosti průplavního spojení Dunaj-Odra-Labe“, a dále o dopis náměstka ministra dopravy ze dne 30. listopadu 2010 adresovaný náměstkovi ministra životního prostředí a obsahující žádost o podporu stavby Plavebního stupně Přelouč II. Oba podklady měly prokazovat trvalý veřejný zájem na splavnění Labe do Pardubic. Městský soud nicméně učinil zcela správně, když zkoumal, zda mohlo mít popsané procesní pochybení žalovaného vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (což si nutně vyžádá i zhodnotit význam daného podkladu pro výsledek řízení). V čem se Nejvyšší správní soud s městským soudem neztotožnil, je věcné posouzení této otázky. Podle Nejvyššího správního soudu za dané skutkové a důkazní situace nelze vliv uvedené vady řízení na zákonnost rozhodnutí žalovaného vyloučit.

[33] Nejvyšší správní soud nejprve shrnuje, že při hodnocení existence a významu veřejného zájmu na splavnění Labe v daném úseku vycházel krajský úřad v prvostupňovém rozhodnutí z podkladů, které lze převážně charakterizovat jako dokumenty politické povahy. Jednalo se typově o mezinárodní smlouvy (Smlouva o přistoupení ČR k Evropské unii), koncepční dokumenty (zásady územního rozvoje, územní plány) a politické deklarace (usnesení vlády, společné prohlášení ministerstev dopravy ČR a SRN, strategické dokumenty samosprávy). Takové důkazní prostředky naprosto odpovídají tomu, o jakou otázku se v daném případě jednalo. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud již dříve, ačkoliv „*mezi výsledky politické činnosti a pojem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko*“, tak „*existence či intenzita veřejného zájmu je mnohdy*

pokračování

otázkou právě navýsost politickou, kterou nelze od „politiky“ zcela oddělit“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2014 č. j. 5 As 10/2013-38). V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné pro úplnost poznamenat, že snaha stěžovatele prokazovat v řízení odbornými dobrozdánými ekonomickou nevýhodnost říční plavby a tím v podstatě přimět správní orgán, aby si učinil názor na to, zda političtí představitelé od republikové až po místní úroveň „nejdou špatným směrem“, skutečně přesahuje rámec daného řízení. V tom se Nejvyšší správní soud shoduje s hodnocením městského soudu i žalovaného, ostatně stěžovatel si je toho zřejmě do značné míry vědom, neboť danou otázku neučinil předmětem své kasační stížnosti.

[34] Na druhou stranu jiné podklady předložené stěžovatelem mohly být způsobilé otrást učiněnými skutkovými zjištěními, která se týkala prvních dvou podmínek pro udělení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, tj. existence naléhavých důvodů veřejného zájmu a převahy tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. Stěžovatel například předložil krajskému úřadu v řízení na prvním stupni kritické kontrolní závěry Nejvyššího kontrolního úřadu, z nichž vyplývalo, že Ministerstvo dopravy jako poskytovatel veřejných prostředků neprokázalo věrohodně potřebnost investic na rozvoj a modernizaci labské vodní cesty. Veškerá hodnocení efektivnosti lodní dopravy provádělo totiž Ředitelství vodních cest jako žadatel o veřejné prostředky jen pro dílčí úseky a jednotlivé investiční akce na Labi, dále nepředložilo doklady, z nichž by bylo možné ověřit věrohodnost vstupních údajů použitých pro tyto výpočty, a nezahrnulo do těchto výpočtů některé významné položky, např. náklady na vybudování suchozemské části přístavu Pardubice, včetně související dopravní infrastruktury. Nejvyšší kontrolní úřad také upozornil, že pokud nedojde ke zlepšení plavebních podmínek na dolním Labi, nepřinese splavnění Labe do Pardubic kýžený efekt, a vynaložené investice tak mohou být zcela zmařeny.

[35] Další podklad, posudek AOPK vyžádaný krajským úřadem a vedle toho též předložený stěžovatelem, zase obsahuje odbornou polemiku se studií Ing. D. z března 2007 o posouzení ekologické újmy a ekologických přínosů projednávaného záměru. Jde o studii, z níž krajský úřad primárně ve svém rozhodnutí vycházel, pokud jde o význam zájmu na ochraně přírody v dané lokalitě, resp. o intenzitu jeho hrozícího narušení. Podle Agentury ochrany přírody a krajiny lze však závěry této studie označit za spekulativní, ba dokonce za zcela nepravděpodobné. Výpočty přínosů záměru pak považuje za mechanické a nepohlížející na situaci v celém kontextu. Mimo jiné upozorňuje posudek AOPK na to, že není uvažována změna mikroklimatu výparem z hladiny plavebního kanálu, ani to, že kanál bude představovat (vedle koryta Labe) další, pro řadu živočichů nepřekonatelnou migrační bariéru v podobě betonového koryta s mnoho metrů vysokými břehy. Pokud jde o přínos kompenzačních opatření, podle Agentury ochrany přírody a krajiny studie nezohledňuje fakt, že nové výsadby z ekologického hlediska nemohou kompenzovat ztrátu vzrostlých stromů, že bude časem docházet k zazemění nově vytvořených tůň, bude nutno zasahovat od vývoje chráněných druhů pravidelným kácením dřevin v blízkosti kanálu atd. (srov. str. 2 - 3 posudku AOPK).

[36] Krajský úřad ani žalovaný se s kritickými výtkami Nejvyššího kontrolního úřadu a Agentury ochrany přírody a krajiny, resp. s námitkami účastníků řízení opírajícími se o uvedené podklady, v odůvodněných svých rozhodnutích nikterak nevypořádali. Tím porušili § 68 odst. 3 a § 50 odst. 4 správního řádu. Tato vada je o to závažnější, že se jednalo o podklady vytvořené kompetentními státními institucemi s celorepublikovou působností. V případě Agentury ochrany přírody a krajiny je takové nakládání s jejím odborným dobrozdáním o to podivnější, že jde o instituci odborně způsobilou v otázkách ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, navíc zřízenou samotným žalovaným (s účinností od 1. ledna 2015 jde dokonce o správní úřad zřízený zákonem – § 75 odst. 2 zákona o ochraně přírody).

[37] V návaznosti na výše uvedené pak nezbývá než hodnotit jako vážnou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, i to, že žalovaný nezaslal stěžovateli k vyjádření dopisy ministra dopravy a jeho náměstka předložené žadatelem o výjimku v rámci odvolacího řízení. Převahu veřejného zájmu na výstavbě vodní cesty kolem Přelouče nad zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nacházejících se na Slavíkových ostrovech a naléhavost důvodů tvrzeného veřejného zájmu nezpochybnil totiž stěžovatel pouze výše uvedenými podklady, které žalovaný pomínil. Ve svém odvolání (na str. 37) stěžovatel upozornil též na usnesení vlády ze dne 16. ledna 2008 č. 49/2008, v němž se podle něj zpochybňuje další územní ochrana kanálu Dunaj-Odra-Labe. Je zřejmé, že v reakci na tuto a další výtky týkající se toho, že krajský úřad nezjistil věrohodně existenci a trvání veřejného zájmu na realizaci záměru, doložilo Ředitelství vodních cest v odvolacím řízení do spisu výše zmiňované dopisy ministra dopravy a jeho náměstka. Žalovaný se o tyto dokumenty při posuzování oprávněnosti podaného odvolání opřel (srov. str. 11 rozhodnutí žalovaného), tudíž lze předpokládat, že i ony pomohly v očích žalovaného převážit misky vah ve prospěch nalezení veřejného zájmu na splavnění Labe do Pardubic. Žalovaný však nedal stěžovateli naprosto žádnou možnost se k těmto podkladům vyjádřit. Takový postup je tím nepochopitelnější, že tak mohl žalovaný snadno učinit, kdyby je zaslal stěžovateli na vědomí současně se sdělením Mgr. V., které žadatel doplnil do spisu společně s nimi a k nimž se stěžovatel vyjádřit mohl, byť v poměrně krátké lhůtě. Nelze rozhodně předem dovozovat, že by snad stěžovatel nemohl nic relevantního proti obsahu těchto podkladů namítat. Platí to tím spíše, že nejde o podklady ve všech částech jednoznačně podporující stanovisko žadatele o výjimku, že je dána existence jiného převážujícího veřejného zájmu, natož naléhavého. Např. z dokumentu „Prověření potřebnosti průplavního spojení Dunaj-Odra-Labe“, přiloženého k dopisu ministra dopravy, vyplývá, že Spolkové ministerstvo dopravy, výstavby a rozvoje měst SRN se odmítlo při dvoustranném mezinárodním jednání dne 24. března 2010 v Berlíně podílet na studii proveditelnosti průplavního spojení Dunaj-Odra-Labe s odůvodněním, že „*není zřejmý význam tohoto spojení pro realizaci přeprav po vnitrozemských vodních cestách v relacích do a ze SRN.*“. Přitom o propojení vodních cest napříč Evropou se veřejný zájem na splavnění Labe včetně uvedeného úseku také bezesporu opírá.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že při posuzování existence naléhavého veřejného zájmu na vybudování Plavebního stupně Přelouč II a jeho převaze nad zájmem ochrany přírody se žalovaný dopustil dvou vážných procesních pochybení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Především nijak nezohlednil při svém rozhodování dva důležité podklady, a to závěry Nejvyššího kontrolního úřadu a posudek AOPK, který krajský úřad vyžádal a který vedle toho předložil i stěžovatel, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Navíc neumožnil stěžovateli, aby se vyjádřil ke dvěma podkladům předloženým v odvolacím řízení Ředitelstvím vodních cest. Z těchto podkladů pak žalovaný vycházel, přičemž nelze vzhledem k celkové důkazní situaci v řízení vyloučit, že by reakce stěžovatele na tyto podklady mohla mít vliv na výsledek odvolacího řízení. Těmito podklady navíc nedošlo jen k potvrzení závěrů, k nimž dospěl krajský úřad v řízení na prvním stupni, nýbrž i k jejich rozvinutí v tom směru, že posuzovaný veřejný zájem má politickou podporu i po změně vlády a že je naléhavý. Městský soud tedy chybně posoudil příslušný žalobní bod, když naznal, že krajský úřad se s posudkem AOPK vypořádal ve svém rozhodnutí dostatečně, a námitku týkající se nemožnosti vyjádřit se k podkladům doplněným v odvolacím řízení označil za „marginální“.

III.d. Neexistence jiného řešení

[39] Jak Nejvyšší správní soud vymezil výše (viz odstavec [21] tohoto rozsudku), jednou z nezbytných podmínek pro vydání výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště

pokračování

chráněných druhů rostlin a živočichů a do jejich biotopů (§ 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody) byla v daném případě, kdy se jednalo též o druhy chráněné právem EU, neexistence jiného uspokojivého řešení. S touto otázkou se krajský úřad, žalovaný správní orgán a nakonec i městský soud vypořádaly lakonicky, neboť svorně poukázaly na hodnocení vlivů záměru na životní prostředí (EIA), které bylo ukončeno stanoviskem ze dne 29. září 2000.

[40] V obecné rovině je takový náhled jistě správný. Nejvyšší správní již dříve konstatoval, že „v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není prostor pro zkoumání jiných variant trasy, neboť ... námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA ... mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí“ (srov. rozsudek ze dne 20. února 2015 č. j. 5 As 54/2013-78 a tam citovaná judikatura). Nejvyšší správní soud tento svůj závěr odůvodnil tím, že zkoumáním dalších možných variant v rámci řízení o výjimce by se „popírala logická návaznost jednotlivých kroků a procesy SEA a EIA by ztrácely smysl, pokud by jejich výsledek neměl být závazný pro další postupy. Tyto úvahy by se též odehrávaly zcela mimo předmět příslušného správního řízení, který je vymežován žadatelem, odvíjí se od plánovaného umístění konkrétní stavby. V daném řízení chybí jakýkoli prostor pro zvažování jiných variant stavby (v daném případě jiné trasy dálnice). Na tom nic nemění ani podmínka uvedená v § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv hypotetické, tedy takové, které již bylo v předcházejících zmiňovaných procesech jakožto možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno.“

[41] Pod zorným úhlem nyní posuzovaného případu je Nejvyšší správní soud nucen své výše citované závěry rozvinout a doplnit. K tomu, aby stanovisko EIA skutečně představovalo překážku pro zkoumání jiných možných podob záměru v rámci řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody, musí být v rámci procesu EIA posouzeny ty varianty záměru, které reálně připadají v úvahu. Jestliže posuzování vlivů na životní prostředí pomine některou variantu, která by mohla představovat menší zásah do předmětu ochrany zákona o ochraně přírody, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V takovém případě totiž stanovisko EIA neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr, že „neexistuje jiné uspokojivé řešení“. Pokud by ani v rámci řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody nedošlo ke zkoumání této otázky, tak by hrozilo, že Česká republika poruší své závazky vůči EU vyplývající z čl. 16 odst. 1 evropské směrnice o stanovištích (srov. též čl. 16 odst. 3 směrnice o stanovištích, podle něhož by měla Česká republika ve zprávě o odchylkách od čl. 12 - 15 podávané každé dva roky Evropské komisi odkázat na odmítnuté alternativy). Nyní předestřený výklad je tak výkladem eurokonformním, při němž Nejvyšší správní soud využil směrnici o stanovištích jako výkladovou pomůcku pro interpretaci vzájemného vztahu zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Podpůrně zde lze poukázat na rozsudek ze dne 25. listopadu 2009 č. j. 3 Ao 1/2007-210, kde sice Nejvyšší správní soud vystačil s odkazem na zákonnou úpravu, nicméně k otázce variant řešení zde uvedl: „Zatímco požadavek na zpracování variant řešení se v režimu zákona č. 100/2001 Sb. odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení – a je tedy na úvaze příslušného orgánu, zákon č. 114/1992 Sb. vyžaduje variantní zpracování a posouzení vždy, dojde-li orgán ochrany přírody k závěru, že nelze vyloučit negativní vliv územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality nebo ptáčí oblasti. Lze tedy konstatovat, že pokud jde o evropsky významné lokality a ptáčí oblasti, je zájem na variantním zpracování a posouzení koncepce ještě o poznání naléhavější.“ Provedenou úvahu lze podpořit i odkazem na případ Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. listopadu 2003, C-434/01, Komise proti Spojenému Království. Zde se vláda Spojeného Království úspěšně bránila žalobě podané Evropskou komisí kvůli údajné nedostatečné transpozici směrnice o stanovištích poukazem na to, že i když místní úřad územního plánování nemá jednoznačně danou povinnost hodnotit při povolování záměru veškerá kritéria požadovaná

v čl. 16 odst. 1 citované směrnice, toto hodnocení následně v plném rozsahu a nezávisle na již uděleném povolení provádí ústřední úřad, který vydává pro záměr výjimku ze zákonných zákazů zasahovat do vývoje druhů chráněných právem Evropských společenství. V jiném rozsudku ze dne 10. května 2007, C-508/0, Komise proti Rakousku, Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že „[111] ... podle čl. 16 odst. 1 směrnice musí každé opatření přijaté na vnitrostátní úrovni, které se odchyľuje od zákazů stanovených směrnicí, podléhat podmínce, že neexistuje jiné uspokojivé řešení.“.

[42] Nejvyšší správní soud doplňuje, že výše předestřené úvahy nemají být branou k bezbřehé revizi procesů posuzování vlivů na životní prostředí v následných správních řízeních. Týkají se – s ohledem na uvedenou argumentaci – jen řízení podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody, a to pouze v tom rozsahu, kdy předmětem žádosti je též výjimka pro rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany podle práva Evropské unie. Dále pak musí jít o situaci, kdy není zřejmé, proč byla určitá varianta vyloučena z posuzování v rámci EIA, ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie. Žalovaný se touto otázkou nezabýval, proto není zřejmé, zda tyto podmínky jsou v daném případě splněny. Prozatím lze říci pouze tolik, že krajský úřad sám (na str. 16 prvostupňového rozhodnutí) uvádí, že v rámci procesu EIA byly posouzeny pouze dvě varianty trasy vedoucí přes Slavíkovy ostrovy (tzv. varianty A1 a A2) a varianta „nulová“. Žadatel tedy zřejmě v rámci procesu EIA nepředložil ani variantu vybudování části kanálu na protějším, tj. levém břehu Labe (tzv. varianty řady B), ani variantu vedení plavební trasy přímo korytem řeky (tzv. varianty řady C), byť ve své žádosti o výjimku (na str. 43 a násl.) tvrdí, že v iniciační části procesu EIA byly tyto varianty předmětem veřejné diskuze. Krajský úřad dále tvrdí, že předmětem posouzení EIA byly pouze „technicky uskutečnitelné“ varianty (str. 17 prvostupňového rozhodnutí), avšak toto tvrzení zřejmě vychází jen z vyjádření samotného žadatele (str. 47 žádosti o výjimku), není v rozhodnutí podloženo žádným důkazem a ani žalovaný ani městský soud s ním dále nepracovali. Naopak posudek AOPK tvrdí, že varianty řady B i C jsou uskutečnitelné, a kvalifikovaně polemizuje s údajnými komplikacemi, jež s nimi mají být spojeny. Varianta C1, tj. vedení trasy korytem řeky, je dokonce podle posudku AOPK z hlediska ochrany přírody nevhodnější (byť samozřejmě i tato varianta v sobě obsahuje některé zatím neřešené územní střety, např. s památkovou ochranou jezu u Přelouče, technickou památkou z roku 1927).

[43] Za těchto okolností nezbývá než konstatovat, že ani z hlediska neexistence jiného uspokojivého řešení se správní orgány obou stupňů nevypořádaly dostatečně s posudkem AOPK, a zatížily tak svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Městský soud toto jejich pochybení pominul s odůvodněním, že posudek EIA určil nevhodnější řešení, tudíž „jiná neexistují“. To však s ohledem na výše uvedenou argumentaci neshledal Nejvyšší správní soud přesvědčivým. Orgány ochrany přírody měly naopak posoudit, zda stanovisko EIA z roku 2000 představuje dostatečný podklad pro vydané rozhodnutí z hlediska nevhodnosti jiné varianty záměru, a v případě, že nikoliv, jelikož určitá uskutečnitelná a z hlediska ochrany přírody perspektivní varianta nebyla předmětem posouzení EIA, tak měly otázku existence jiného uspokojivého řešení posoudit autonomně v řízení o výjimce.

IIIe. Udržení příznivého stavu druhů

[44] Poslední podmínkou pro vydání výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů chráněných právem Evropské unie (§ 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody) je prokázání, že bude dosažen či udržen příznivý stav jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany (srov. odst. [21] tohoto rozsudku). Doklady o tom musí předložit

pokračování

žadatel (srov. odstavec [29] tohoto rozsudku). Přitom podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. května 2007, C-508/0, Komise proti Rakousku, „[115] Podle čl. 16 odst. 1 směrnice je ... příznivý stav uvedených populací z hlediska jejich ochrany v jejich přirozeném areálu rozšíření nezbytnou podmínkou pro udělení výjimky, které stanoví.“ Nejvyšší správní soud má za to, že splnění této podmínky nelze věrohodně ověřit, jestliže žadatel nenavrhne konkrétní zmírňující a kompenzační opatření směřující k zachování příznivého stavu jednotlivých ohrožených druhů, a to včetně rozvržení stavebních prací do vhodných ročních období a času a způsobu provedení případných záchranných přenosů jedinců zvláště chráněných druhů, u nichž je to možné. V kontextu nyní posuzovaného případu nutno dodat, že konkrétnost opatření musí spočívat mimo jiné i v navržení lokalit, jež mají nahradit ty biotopy zvláště chráněných druhů, do nichž plánuje žadatel o výjimku svým záměrem zasáhnout. Jedině tak může orgán ochrany přírody vyhodnotit, nakolik jsou navržená opatření reálná a dostačující. Bez navržení konkrétních opatření včetně náhradních lokalit by bylo posouzení splnění této podmínky ze strany orgánu ochrany přírody zcela iluzorní a hypotetické a stejně tak by právo účastníků vyjádřit se k dané otázce v rámci řízení o udělení výjimky bylo degradováno na pouhé spekulace bez jakéhokoliv podkladu. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s rozsudkem ze dne 28. února 2006 č. j. 7 Ca 25/2004-34, jímž Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí ministra Ambrozka, který vyhověl v rozkladovém řízení první žádosti Ředitelství silnic a dálnic o udělení výjimky, a kde městský soud konstatoval: „Podmínky, které žalovaný stanovil spolu s udělením výjimky ... měly být obsahem záměru odpovídajícím jinému veřejnému zájmu, ke kterému potom mají účastníci právo se vyjádřit.“ Tyto závěry nejsou nikterak skutkově vázány na specifické okolnosti dané kauzy, jak tvrdil ve svém rozhodnutí žalovaný, nýbrž platí obecně.

[45] V nyní posuzovaném případě Ředitelství vodních cest jako žadatel uvedlo v žádosti (na str. 30), že ochrana chráněných druhů bude zahrnuta do „Metodiky výzkumných prací“ České zemědělské univerzity (jí prováděný základní průzkum lokality byl v době podání žádosti dočasně pozastaven), že probíhá příprava moderní metodiky mapování a základní péče o ohrožené druhy a že budou v budoucnu připravena optimální kompenzační opatření a zpracovány záchranné programy. K žádosti byl předložen na CD-R výkres s názvem „Situace neregionálního biokoridoru“, chybí však výkres „Situace doprovodné zeleně“ (z těchto dvou výkresů vychází ekologické hodnocení Ing. D. „Posouzení ekologické újmy a ekologických přínosů Plavebního stupně Přelouč II.“ z března 2007, o něž se do značné míry opřely správní orgány při svém rozhodování). Je tedy zřejmé, že Ředitelství vodních cest hodlalo záchranné programy a kompenzační opatření, včetně náhradních lokalit, konkretizovat teprve po získání výjimky. Fragmenty uvažovaných opatření lze nalézt rozptýleny v jiných přílohách žádosti, kromě výkresu biokoridoru zejména v „Metodice výzkumných prací pro rok 2006 upravené podle některých připomínek MŽP“ (týká se však jen modrásků) a v přírodovědné části znaleckého posudku č. 7/2010 firmy A-consult, s. r. o. (ten však správní orgány jako podklad svého rozhodování pro jeho značné obsahové nedostatky nepoužily).

[46] Krajský úřad v odpovědi na výhrady stěžovatele týkající se udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany odkázal v odůvodnění svého rozhodnutí na podmínky, jež ve výroku stanovil, zejména na podmínky 4 až 6 (str. 17 prvostupňového rozhodnutí). Tyto podmínky jsou však formulovány dosti obecně – žadateli se zde ukládá například realizovat „ve vhodných lokalitách opatření vedoucí ke vzniku náhradních stanovišť pro život druhů, jejichž biotopy budou stavbou zničeny“, přičemž „náhradní stanoviště musí respektovat veškeré ekologické nároky přemísťovaných druhů, musí mít odpovídající rozlohu“, a po zajištění stabilních poměrů v náhradních lokalitách má žadatel nejprve „ve vhodnou dobu – z hlediska vývojových stadií živočichů – přikročit k přenesení částí populací zvláště chráněných živočichů z lokality původní do lokality náhradní“, a to v takovém množství, „aby neobrozil původní populaci“. Poté, co odborně způsobilá osoba stanovená žadatelem stvrdí, že se tyto populace v náhradních lokalitách úspěšně rozvíjejí,

má žadatel před zahájením stavebních prací přenést zbytky populací ze stavbou dotčených lokalit na lokality náhradní. Podle Nejvyššího správního soudu nelze vzhledem k výše uvedeným úvahám přistoupit na logiku správních orgánů, kterou převzal do svého rozsudku i městský soud, že takto obecně formulovanými podmínkami bylo udržení příznivého stavu jednotlivých druhů dostatečně zajištěno. Namísto uložení povinnosti realizovat konkrétní opatření na základě předloženého projektu se totiž správní orgány spokojily s obecnými floskulemi, které v zásadě jen rozvádí zákonný postulát, že musí být dosažen či udržen příznivý stav jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany. Nejvyšší správní soud však nepovažuje odkaz na podmínky vydaného rozhodnutí za dostatečný též proto, že zcela zjevně není zajištěna účinná kontrola jejich plnění, neboť posouzení dostatečnosti přijatých opatření ve všech fázích má ve všech fázích realizace provádět pouze odborně způsobilá osoba ustanovená investorem stavby. Nejvyšší správní soud musí v této souvislosti opět poukázat na čl. 16 odst. 3 evropské směrnice o stanovištích, podle níž bude muset Česká republika ve své pravidelné zprávě o udělených výjimkách mimo jiné Evropské komisi sdělit, které orgány jsou oprávněny kontrolovat, zda byly stanovené podmínky dodrženy a jaká byla použita kontrolní opatření. Je s podivem, že těmto požadavkům by lépe vyhovělo starší rozhodnutí krajského úřadu z roku 2003, jímž krajský úřad vydal výjimku pro některé (v nyní posuzovaném případě neřešené) ohrožené druhy živočichů dotčené záměrem „Nového plavebního stupně Přelouč“. V něm se sice také předpokládá zpracování odborného projektu po vydání rozhodnutí, nicméně ten má být (stejně jako jednotlivé fáze jeho realizace) posouzen společně Agenturou ochrany přírody a krajiny, Muzeem východních Čech v Hradci Králové a krajským úřadem. Navíc podmínky tohoto rozhodnutí jsou znatelně konkrétnější, včetně závazku realizovat přesně stanovený počet tůní a remízů o předepsané minimální ploše apod. V neposlední řadě obsahuje rozhodnutí též rozvazující podmínky, podle nichž jeho platnost zanikne např. tehdy, jestliže odborníci nenaleznou vhodnou náhradní lokalitu pro některý chráněný druh živočicha.

[47] Z hlediska posouzení kasační stížnosti je nicméně podstatné, že i přes nekonkrétnost podané žádosti se stěžovatel pokusil v řízení před krajským úřadem s účinností některých zvažovaných kompenzačních opatření polemizovat. Jako hlavní podklad v tomto směru označil posudek AOPK. Z něj vyplývá, že dosud navržená opatření jsou již principiálně nedostatečná a u některých ohrožených druhů dokonce ani žádná účinná opatření navrhnout nelze, což potvrzuje i další stěžovatelem dodaný podklad, totiž posudek RNDr. Vlašina. Tyto odborné názory krajský úřad prakticky ignoroval. Ohledně udržení stavu modrásků odkázal na „Souhrnnou odbornou zprávu o výsledcích biologického průzkumu na Slavíkových ostrovech u Přelouče za sezónu 2008“, jejíž závěry jsou však předmětem kritiky v posudku AOPK (str. 7 posudku AOPK). Ohledně zábronožky se odvolal na článek zveřejněný v odborném tisku v roce 2005, aniž by vysvětlil, proč mu dává přednost před pozdějšími posudky AOPK (státní instituce) a RNDr. Vlašina (soudního znalce). Konečně v otázce xylobiotních druhů, tj. hmyzu vázaného na odumírající dřevní hmotu, označuje plánovaná opatření (ponechání smýcených stromů na místě) za dostatečná pro zachování jejich populací bez ohledu na to, že oba citované posudky tvrdí opak. Žalovaný tuto argumentaci nikterak nerozvinul (srov. str. 5 - 6 odvolacího rozhodnutí). U xylobiotních druhů se taktéž spokojil s holým konstatováním, že podmínky rozhodnutí považuje za dostatečnou záruku zachování jejich příznivého stavu. Ohledně zábronožek nic nového nedodal. Ve výsledku tak hodnotí Nejvyšší správní soud napadené správní rozhodnutí jako nepřezkoumatelné, neboť se nevyrovnalo s odbornými podklady dodanými stěžovatelem (posudkem AOPK, vyžádaným též krajským úřadem, a posudkem RNDr. Vlašina). Nelze tudíž souhlasit s posouzením věci městským soudem, který odůvodnění předestřená správními orgány shledal dostatečnými.

[48] Jedinou souvisejší novou argumentací v rozhodnutí žalovaného představuje vyhodnocení problematiky modrásků. Zde žalovaný jednak poukazuje na podpůrný management prováděný

pokračování

na Slavíkových ostrovech v letech 2006 - 2009 Českou zemědělskou univerzitou, jehož úspěšnost ovšem označuje za diskutabilní posudek AOPK, a dále se opakovaně odvolává na sdělení Mgr. V., které podle něj představuje „zásadní průlom do dosavadního tvrzení o možnosti poškození jedinečné populace modráskéň v lokalitě“ (str. 10 odvolacího rozhodnutí). Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že obecně samozřejmě nelze nová skutková zjištění uplatněná až v odvolacím řízení vyloučit. Je ale nutno k nim vést řádné dokazování a umožnit účastníkům, aby se k nim vyjádřili způsobem, který odpovídá jejich významu pro posouzení věci. Z tohoto pohledu je možno sedmidenní lhůtu, kterou žalovaný stěžovateli poskytl k tomu, aby se vyjádřil ke sdělení Mgr. V., hodnotit jako dostatečnou toliko k povšechnému vyjádření, jaké ostatně stěžovatel učinil. Nejvyšší správní soud musí dát nicméně stěžovateli za pravdu v tom, že jakkoliv jde o podklad nepříliš rozsáhlý, je zároveň podkladem zásadním (tento význam mu přisoudil sám žalovaný). Nadto má-li mít tento podklad atribut odbornosti, nelze upřít stěžovateli možnost takovým novým odborným zjištěním oponovat, resp. ověřovat je, a to – zejména k panujícímu ročnímu období (zima) a v kontextu dosavadních zjištění a mnohaletých pozorování v dané lokalitě možné nebylo. Proto má Nejvyšší správní soud za to, že možnost poskytnutá stěžovateli vyjádřit se k uvedenému podkladu v odvolacím řízení v sedmidenní lhůtě byla pouze formální. Platí to tím spíše, že žalovaný ani věrohodně nevysvětlil, proč odmítl požadavky stěžovatele, který v reakci na zaslání sdělení Mgr. V. požadoval ověřit jeho nová zjištění místním šetřením v ročním období, které by to umožňovalo, nebo oponentním odborným vyjádřením.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal přesvědčivou argumentaci městského soudu, podle níž se žalovaný ve svém rozhodnutí (v kombinaci s prvostupňovým rozhodnutím) dostatečně vyrovnal s podklady dodanými stěžovatelem a podle níž procesní chyby, jichž se žalovaný v odvolacím řízení dopustil, nemohly mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud naopak s odvoláním na argumentaci uvedenou výše dovodil, že žalovaný se s některými informacemi, jež z dodaných podkladů vyplývaly, nevypořádal vůbec. Nejvyšší správní soud také s ohledem na důkazní situaci posoudil jako vážnou vadu řízení fakt, že žalovaný neumožnil stěžovateli se ke dvěma novým podkladům svého rozhodnutí vyjádřit.

[50] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil nejen rozsudek městského soudu, ale též rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu mělo být městským soudem pro nezákonnost zrušeno a že nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení či vypořádání dalších žalobních námitek městským soudem. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení žalovaný vázán právními názory v tomto rozsudku vyslovenými.

[51] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel uhradil soudní

poplatek ve výši 2 000 Kč za podání žaloby (položka 14a přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném do 31. srpna 2011) a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Stěžovatel nebyl v prvním stupni právně zastoupen, přiznat mu tak lze pouze náhradu hotových výdajů ve skutečně prokázané výši (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015 č. j. 6 As 135/2015-79). Nejvyšší správní soud, vycházející z obsahu spisu, zjistil, že žalobce vynaložil náklady na poštovné za podání žaloby a jejího doplnění ve výši 90 Kč. V řízení o kasační stížnosti byl již stěžovatel zastoupen advokátem, přičemž i zde soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za dva úkony právní služby, a to převzetí a příprava zastoupení a sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč za jeden úkon právní služby. Zmocněný advokát není plátcem daně z přidané hodnoty. Celkové náklady řízení pro žalobce tedy představuje částka 13 890 Kč.

[52] Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud, stejně jako Městský soud v Praze, jim v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jim mohly vzniknout náklady. Žádná z osob zúčastněných na řízení také nenavrhl, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu