

Praha dne 25. říjen 2023
Č. j.: MZP/2023/211/1935
Sp. zn.: ZN/MZP/2023/211/244

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo životního prostředí, odbor výkonu státní správy I (dále též „ministerstvo“ nebo „odvolací orgán“), jako příslušný orgán státní správy podle ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), a podle ustanovení § 79 odst. 3 písm. s) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), rozhodlo **o odvolání právnické osoby Správa železnic, státní podnik**, se sídlem Dlážďená 1003/7, 110 00 Praha 1, IČO 709 94 234, zastoupené advokátem JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., z advokátní kanceláře GÜRLICH VÍTEK & PARTNERS, se sídlem Šafaříkova 201/17, 120 00 Praha 2 (dále jen „Správa železnic“ nebo „odvolatel“), ze dne 7. 6. 2023 doplněné dne 21. 7. 2023 **proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství** (dále též „krajský úřad“), č. j. 152895/2022/KUSK, ze dne 10. 5. 2023 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým krajský úřad nepovolil Správě železnic výjimku dle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, takto:

Odvolání Správy železnic ze dne 7. 6. 2023 doplněné dne 21. 7. 2023 **se** dle § 90 odst. 5 správního řádu **zamítá a napadené rozhodnutí** krajského úřadu ze dne 10. 5. 2023, č. j. 152895/2022/KUSK, **se potvrzuje**.

O d ů v o d n ě n í

Krajskému úřadu byla dne 15. 12. 2022 doručena žádost Správy železnic o povolení výjimky dle ustanovení § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v ustanovení § 49 odst. 1 téhož zákona pro zvláště chráněné druhy rostlin (dále též „ZCHDR“) a v ustanovení § 50 odst. 2 téhož zákona pro zvláště chráněné druhy živočichů (dále též „ZCHDŽ“), a to škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje čmeláků rodu *Bombus spp.*, konkrétně je rušit, zraňovat nebo usmrčovovat, ničit a poškozovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla, dále škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje druhu zlatohlávek tmavý (*Oxythyrea funesta*), slepýš křehký (*Anquis fragilis*), užovka obojková (*Natrix natrix*), mravenců rodu *Formica spp.*, roháč obecný (*Lucanus cervus*), ropucha zelená (*Bufo viridis*), ještěrka obecná (*Lacerta agilis*) a užovka podplamatá (*Natrix tessellata*) konkrétně je chytat, rušit, zraňovat nebo usmrčovovat, sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla, dále škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje druhu veverka obecná (*Sciurus vulgaris*), slavík obecný (*Luscinia*

megarhynchos), vlaštovka obecná (*Hirundo rustica*), netopýr hvízdavý (*Pipistrellus pipistrellus*), netopýr vodní (*Myotis daubentonii*) a netopýr rezavý (*Nyctalus noctula*) konkrétně je rušit, poškozovat a ničit jimi užívaná sídla a škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje druhu lomikámen trojprstý (*Saxifraga tridactylites*) a tis červený (*Taxus baccata*), a to konkrétně poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji vše z důvodu realizace stavby nazvané „*Rekonstrukce nelahozeveských tunelů*“. Předmětná žádost nebyla úplná, a proto krajský úřad dopisem ze dne 12. 1. 2023, č. j. 007050/2023/KUSK, vyzval Správu železnic k jejímu doplnění. Správa železnic na výzvu krajského úřadu reagovala dopisem ze dne 7. 2. 2023, zn. 3032/2023-SŽ-SSZ-ÚT2.

Účastníky tohoto správního řízení jsou: odvolatel jako žadatel podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu a podle § 27 odst. 3 správního řádu spolek Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, IČO 607 10 041, se sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno (dále též „Děti Země“), Spolek Na Skalách Kralupy nad Vltavou, IČO 012 45 953, se sídlem Na Skalách 1220, 278 01 Kralupy nad Vltavou (dále též „Spolek Na Skalách Kralupy nad Vltavou“), spolek Dvořákova cesta, z. s., IČO 094 38 122, se sídlem Dvořákova stezka 295, 277 51 Nelahozeves, zastoupený advokátem Mgr. Ing. Petrem Lhotským, ev. č. ČAK 14597, v advokátní kanceláři Rada & Partner advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Na Pankráci 322/26, 140 00 Praha 4 (dále též „spolek Dvořákova cesta“), obec Nelahozeves, IČO 002 37 094, se sídlem Školní 3, 277 51 Nelahozeves a město Kralupy nad Vltavou, IČO 002 36 977, se sídlem Palackého nám. 1, 278 01 Kralupy nad Vltavou.

Posuzovaný záměr je situován na levém břehu řeky Vltavy mezi městem Kralupy nad Vltavou a obcí Nelahozeves. Značná část železnice zde prochází v tunelu. Mezi tunelem a tokem Vltavy prochází Dvořákova stezka. Zajímavé jsou skalní výchozy mezi Dvořákovou stezkou a tunelem, typické jsou zde skalní útvary vznikající solným zvětráváním. Většina železniční trati prochází osídleným územím jednotlivých obcí, jedná se o dvoukolejný, elektrifikovaný koridor, který je místy ohraničen protihlukovými stěnami. Jedná se tak o liniovou stavbu dopravní infrastruktury. Záměr je kombinací modernizace a rekonstrukce stávající dopravní železniční infrastruktury. Záměrem dojde k výstavbě nového jednokolejného tunelu v km 438,823 – 439,229 pro kolej č. 1 (lichý směr). Stávající tři tunely (umístěny v linii za sebou) budou rekonstruovány na jednokolejné tunely (v současné době dvoukolejné) pro kolej č. 2. V celém řešeném úseku zároveň dojde k rekonstrukci železničního svršku a spodku, rekonstrukci mostů a propustků, rekonstrukci trakčního vedení a ostatních technologických souborů. Součástí záměru je rovněž rekonstrukce zastávky Nelahozeves zámek, kde bude vybudováno nové vnější nástupiště o délce 170 m s výškou hrany 550 mm nad temenem kolejnice a šířkou nástupiště 3 m. Bezbariérový přístup na nástupiště bude zajištěn novými přístupovými chodníky. Další přístup budou představovat schodiště vedená od stávající komunikace (Dvořákova stezka) po obou stranách nového železničního mostu. Traťová rychlost bude zvýšena na V100 = 130 km/h, V130 = 140 km/h a V_k = 150 km/h s ohledem na možnosti okolní zástavby dané v územním plánu obce Nelahozeves. Tedy nejedná se o pouhou rekonstrukci stávajících tunelů, jak by se mohlo zdát ze samotného názvu záměru, ale celý záměr zahrnuje rovněž výstavbu nového tunelu a úpravu trati před a za nově vybudovaným tunelem, a s tím související terénní úpravy a kácení dřevin.

V rámci vedeného řízení účastníci řízení krajskému úřadu předložili mimo jiné jako přílohu ke svému vyjádření rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 8. 2022, č. j. MMR-41354/2022-81, a rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 27. 9. 2022, č. j. MD-38126/2021-930/37, jejichž předmětem bylo řízení o povolení umístění požadované stavby „*Rekonstrukce nelahozeveských tunelů*“.

Po posouzení podkladů vydal krajský úřad rozhodnutí ze dne 10. 5. 2023, č. j. 152895/2022/KUSK, kterým nepovolil Správě železnic požadovanou výjimku, neboť odvolatel jako žadatel v rámci správního řízení nepředložil podklady, ze kterých by se dal odvodit jiný

veřejný zájem převažující nad veřejným zájmem na ochraně přírody, byť k tomu byl krajským úřadem v průběhu řízení výslovně vyzván.

Proti citovanému rozhodnutí krajského úřadu podala Správa železnic prostřednictvím svého zástupce odvolání ze dne 7. 6. 2023, které doplnila dne 21. 7. 2023. Součástí podaného odvolání je mimo jiné příloha s názvem Aktualizace ekonomického hodnocení a záměru projektu z července 2020, kterou zpracovala společnost SUDOP PRAHA a.s., se sídlem Olšanská 1a, 130 80 Praha 3 – Žižkov.

K podanému odvolání se vyjádřil spolek Děti Země dopisem ze dne 21. 8. 2023, Spolek Na Skalách Kralupy nad Vltavou dopisem ze dne 14. 8. 2023 a spolek Dvořákova cesta, z. s. prostřednictvím svého zástupce dopisem ze dne 15. 8. 2023.

Po přezkoumání napadeného rozhodnutí a po posouzení podaného odvolání dospělo ministerstvo k následujícím závěrům:

Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán jen v rozsahu námitek uvedených v podaném odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že by mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Ministerstvo v úvodu poukazuje na ustálenou judikaturou správních soudů (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, či ze dne 20. 2. 2020, č. j. 2 Ads 171/2019-43, rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu www.nssoud.cz), ze kterých vyplývá, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek (od zahájení řízení až do právní moci konečného rozhodnutí). Projevem této zásady jednoty správního řízení je jednak to, že odvolací správní orgán může odstranit vady odůvodnění správního orgánu prvního stupně tím, že prvoinstanční rozhodnutí doplní či koriguje svým odůvodněním. Vzhledem k uvedené judikatuře odvolací orgán koriguje odůvodnění krajského úřadu o nepovolení požadované druhové výjimky, neboť jak je dále uvedeno, tak záměr nesplňuje jeden ze základních předpokladů pro povolení druhové výjimky, a to soulad záměru s územní plánem.

Nejvyšší správní soudu (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, č. j. 2 As 83/2017 – 53 (veřejně dostupný na www.nssoud.cz) došel mimo jiné k závěru: „Lze shrnout, že územní plán představuje vyjádření veřejného zájmu na určitém uspořádání vztahů v území, a jako takový zahrnuje rovněž veřejný zájem na ochraně přírody, což je vyjádřeno např. limitací určitých staveb, jejich počtu apod. [...] jestliže byl v daném případě konstatován rozpor s územním plánem, představoval tento objektivní překážku umístění záměru stěžovatelky, která vyloučila možnost jeho realizace. Další poměřování veřejného zájmu plynoucího z využívání obnovitelné energie proti zájmu na ochraně přírody bylo v daném případě bezpředmětné, neboť dotčená stavba vůbec nemohla vzniknout z důvodu rozporu s jiným veřejným zájmem, a sice na uspořádání území a jeho využití způsobem předvídaným územním plánem.“

Z podkladů pro vydání napadeného rozhodnutí (z rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 8. 2022, č. j. MMR-41354/2022-81, či z rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 27. 9. 2022, č. j. MD-38126/2021-930/37) je zřejmé, že požadovaný záměr není v souladu s územním plánem obce Nelahozeves, úplné znění po Změně č. 1, účinným od 15. 12. 2021. Ministerstvo pro místní rozvoj uvedeným rozhodnutím podle § 149 odst. 8 ve spojení s § 98 a § 97 odst. 3 správního řádu změnilo závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 24. 1. 2022, č. j. 005480/2022/KUSK, označené jako „Potvrzení závazného stanoviska“, kterým bylo potvrzeno souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 25. 5. 2020, č. j. MUKV 21845/2020 VYST, vydané Městským úřadem Kralupy nad Vltavou tak, že záměr „Rekonstrukce nelahozeveských tunelů“,

na pozemcích v katastrálním území Lobeč, Lobeček a Nelahozeves, je nepřípustný. Ministerstvo pro místní rozvoj došlo k závěru, že záměr je v rozporu s územním plánem v těchto částech: 1. záměr nerespektuje výšky protihlukových stěn stanové územním plánem pro lokality N03 – Dvořákova stezka a N08 Lososnice; 2. záměr nerespektuje podmínky „stromořadí podél břehu Vltavy“ stanovené územním plánem pro lokalitu N03 – Dvořákova stezka; 3. umístění oplocení v ploše PB – plochy přírodní pobytové je nepřípustné.

Ministerstvo pro místní rozvoj rovněž ve svém rozhodnutí uvedlo, že z předložené dokumentace (stejná jako pro povolení druhové výjimky, byť krajskému úřadu byla předložena pouze část) není zřejmé, jaké množství stromů bude v lokalitě NO3 vykáceno a případně nahrazeno, resp. zda je dodržena podmínka územního plánu stromořadí – podél Vltavy. Dle názoru Ministerstva pro místní rozvoj se projekt nezabýval nutností zachovat či nahradit stromořadí podél Vltavy v dotčené lokalitě, neboť taková skutečnost z předložené dokumentace nevyplývá a není ani zmíněna v bodě B.1.b – Údaje o souladu stavby s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, včetně informace o vydané územně plánovací dokumentaci, kde by soulad záměru s územním plánem měl být zmíněn především. Na základě uvedeného Ministerstvo pro místní rozvoj došlo k závěru, že projektová dokumentace a umístění záměru je v rozporu s územním plánem, neboť z projektové dokumentace nevyplývá, že záměr dodržuje podmínku na ochranu krajinného rázu a charakteru lokality, tj. stromořadí podél břehu Vltavy.

Dodržení uvedené podmínky územního plánu je pro projednávané řízení rovněž podstatné, neboť na uvedené stromořadí a dřeviny nacházející se v dotčené lokalitě jsou vázané ZCHDŽ, jak vyplývá z hodnocení zpracovaného podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny nazvaného „*Hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny dle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., Rekonstrukce nelahozeveských tunelů*“, které zpracovala Mgr. Martina Fialová, Ph.D. v listopadu 2022.

Uvedené závěry následně podpořilo Ministerstvo dopravy v uvedeném rozhodnutí ze dne 27. 9. 2022, kterým podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnilo rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 19. 8. 2021, č. j. 084881/2021/KUSK, tak, že zamítá žádost Správy železnic o vydání rozhodnutí o umístění stavby označené jako „Rekonstrukce nelahozeveských tunelů“ podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) pro nesoulad s požadavky § 90 odst. 1 písm. a) a c) stavebního zákona.

Vzhledem k uvedeným rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva dopravy a k závěrům NSS uvedeným v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, č. j. 2 As 83/2017 – 53, nelze odvolateli jako žadateli vyhovět v jeho žádosti o povolení druhové výjimky. Na základě uvedeného je tak potřeba korigovat úvahy krajského úřadu uvedené v napadeném rozhodnutí, zejména na str. 6, na které krajský úřad uvedl, že záměr je v souladu s územním plánem obce Nelahozeves. Záměr ve třech výše uvedených bodech je v rozporu s územním plánem obce Nelahozeves, a proto měl krajský úřad podanou žádost Správy železnic zamítnout (tj. nepovolit výjimku) bez dalšího posuzování. Krajský úřad tak již v souladu se zásadou procesní ekonomie nemusel označit jiný veřejný zájem na projednávaném záměru a tento jiný veřejný zájem porovnávat s veřejným zájmem na ochraně přírody spočívající v ochraně ZCHDŽ a ZCHDR, neboť uvedené posouzení bylo již bezpředmětné. Nicméně závěr krajského úřadu o nepovolené požadované výjimky je tak správný.

Vzhledem k uvedenému odvolací orgán doplňuje odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dle názoru ministerstva s ohledem na závěr napadeného rozhodnutí (nepovolení druhové výjimky) není předmětné doplnění odůvodnění napadeného rozhodnutí takového rozsahu, která by zakládala důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení k novému projednání (k uvedenému lze

rovněž poukázat na zásadu hospodárnosti), ale jedná se o důvod pouze pro změnu odůvodnění napadeného rozhodnutí. Předmětnou změnou nehrozí odvolateli žádná újma, neboť s ohledem na výsledek správního řízení před krajským úřadem by stejně nebylo možné požadovanou výjimku povolit. Dle názoru ministerstva se nemůže jednat ani o překvapivé rozhodnutí, vůči kterému by odvolatel nemohl brojit řádným opravným prostředkem, protože se jedná o údaje, které jsou mu známy z podkladů pro napadené rozhodnutí. K uvedenému lze doplnit, že odvolatel jako žadatel může požádat znovu o povolení druhové výjimky, až bude projektová dokumentace v souladu s územní plánem a následně svou žádost náležitým způsobem odůvodní a řádně označí a doloží důkazy na podporu svých tvrzení ohledně jiného veřejného zájmu na stavebním záměru. Zejména pak podklady, ze kterých je patrný jiný převažující veřejný zájem na požadovaném záměru nad zájmem ochrany přírody. Uvedenému rovněž odvolatel v předmětném řízení nedostál, jak je patrné z napadeného rozhodnutí.

Dále je potřeba k územnímu plánu a k jeho vazbě na řízení o povolení druhové výjimky doplnit, že samotný soulad záměru s platným územním plánem je pouze jedním z předpokladů jeho budoucího uskutečnění, ale nelze z něj samo o sobě dovodit jiný veřejný zájem stanovený v § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody krajiny, viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018 – 112. Soulad záměru s územním plánem pak lze použít jako jeden z podpůrných podkladů při hledání jiného veřejného zájmu, nikoliv jako hlavní argument. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, neboť pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s územně plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoliv další posuzování veřejného zájmu zcela zbytečný.

K uvedenému lze rovněž odkázat na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, č. j. 48 A 109/2016 (veřejně dostupný na www.nssoud.cz): „Co se týče veřejného zájmu na uspokojování potřeb bydlení, nelze při jeho identifikaci vycházet pouze ze souladu záměru s územním plánem a předurčení pozemku ke konkrétnímu využití. Přestože obecně územní plán reguluje nakládání s územím ve veřejném zájmu, automaticky to neznamena, že by jakýkoli záměr souladný s funkčním vymezením pozemku byl bez dalšího ve veřejném zájmu ve smyslu zákona o ochraně přírody. Správní orgán samozřejmě může v rámci svých úvah využít rovněž skutečnosti vyplývající z územního plánu, pro závěr o existenci veřejného zájmu na výstavbě v konkrétní lokalitě je však pouze tato skutečnost nedostačující, vždy je nutné konkrétně posoudit daný stavební záměr. V posuzované věci správní orgány vedle souladu s územním plánem odůvodnily veřejný zájem na výstavbě jen neudržitelným stavem území, kdy začleněním zástavby do urbanizovaného prostředí městské části dojde k zvýšení bytové kapacity v oblasti, rozšíření možnosti sportovního a relaxačního využití a celkové rehabilitaci území. Z rozhodnutí však není zřejmé, z čeho žalovaný tuto neudržitelnost dovozuje a jak se projevuje. Výše popsání identifikace veřejného zájmu na výstavbě je tak nedostačující. Za strohé a nepřesvědčivé pak považuje krajský soud především hodnocení střetu veřejných zájmů. Přestože nelze paušálně odmítnout závěr, že by zástavba rodinných domů mohla představovat výrazně převažující veřejný zájem ve smyslu výše uvedeném, soudy podmínily takové rozhodnutí řádným posouzením všech relevantních okolností (srov. shora již zmíněný rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161). I pokud by tedy správní orgány řádně identifikovaly a konkretizovaly veřejný zájem na realizaci bytové výstavby, je následně nutné také prokázat, že nelze uspokojit potřeby bydlení jinak, a to způsobem, který by nebyl v rozporu s veřejným zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů.“ Dále lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 2. 2018, č. j. 65 A 89/2015-105 (veřejně dostupný na www.nssoud.cz): „Dospěl-li však žalovaný (což nelze s jistotou uvést, avšak s ohledem na způsob, jakým žalovaný porovnával konkurující si veřejné zájmy, to lze předpokládat) k tomu, že jiným veřejným zájmem na realizaci záměru žadatele je zájem na naplnění cílů územně plánovací dokumentace, pak se krajský soud ztotožňuje s názorem a argumentací osoby na

řízení zúčastněné III., že pouhá okolnost, že určitý záměr je v souladu s ÚP, nemůže znamenat, že je jeho realizace ve veřejném zájmu, uvedený výše v odst. 7 a násl. tohoto rozsudku."

Závěrem tak lze k uvedenému shrnout, že pro povolení druhové výjimky je nezbytné, aby byl požadovaný záměr v souladu s územním plánem, viz rozsudek ze dne 3. 8. 2017, č. j. 2 As 83/2017–53. Nicméně samotná skutečnost, že je záměr v souladu s územním plánem sama o sobě nestačí pro povolení výjimky, neboť jak vyplývá ze § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak musí být záměr ve veřejném zájmu (popř. v zájmu ochrany přírody), který převažuje nad zájmem ochrany přírody.

Vzhledem k výše uvedeným závěrům ministerstva a k výsledku předmětného řízení není důvodné blíže reagovat na odvolatelovy námitky a jednotlivá vyjádření spolků, neboť by uvedené nemělo na výsledek řízení žádný vliv. Podané odvolání a vyjádření spolků směřují převážně do hodnocení a posouzení jednotlivých podmínek pro povolení druhové výjimky, což je vzhledem k nesouladu požadovaného záměru s územním plánem bezpředmětné.

Nicméně nad rámec předmětného řízení lze k samotné žádosti a podanému odvolání poukázat na zásadu koncentrace řízení dle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, která se uplatňuje v řízení první instance zahajovaných na návrh, tedy u řízení na žádost. Je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady již v prvním stupni řízení. Případným důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně je nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání (popř. v odvolacím řízení). Koncentrace řízení má přimět účastníky řízení k procesní aktivitě a k větší péči o výsledek řízení. Uvedená koncentrace řízení vytváří časový úsek v řízení, kterým končí pro účastníky řízení možnost navrhnout nové důkazy a tvrdit nové skutečnosti. Představuje instrument k urychlení řízení. Účastníci řízení musí v řízení splnit svoji povinnost tvrzení a povinnost důkazní do určitého okamžiku. Neučiní-li tak účastníci řízení, pak tato jejich nečinnost může mít pro ně negativní následky (např. v nepovolení výjimky). Účastníci řízení tak nesou procesní odpovědnost za výsledek řízení. V projednávané věci měl odvolatel doložit všechny potřebné podklady a důkazy již krajskému úřadu v rámci vedeného řízení, k čemuž byl krajský úřadem rovněž vyzván. Vzhledem ke koncentraci správního řízení a k výsledku řízení (nesoulad záměru s územním plánem) se nebude odvolací orgán blíže vyjadřovat k nově předloženému podkladu odvolatelem.

Odvolací orgán dále shrnuje a považuje za zásadní, že předmětem správního řízení o povolení druhové výjimky je primárně posouzení žádosti k výše uvedeným druhům z důvodu výstavby a provozu samotného záměru. Z tohoto důvodu krajský úřad mimo jiné zvažoval všechny možné důsledky požadované činnosti ve vztahu k uvedeným druhům. Výjimku podle ust. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny lze povolit, pokud povolení požadovaného záměru naplňuje podmínky stanovené v citovaném ustanovení. Pokud by byl požadovaný záměr v souladu s územním plánem, pak by se odvolací orgán soustředil na otázku, jakým způsobem krajský úřad aplikoval ustanovení § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny na projednávaný případ. Nicméně odvolací orgán by pak dal za pravdu krajskému úřadu, že v řízení nebylo prokázáno a ani odvolatelem jako žadatelem nebylo doloženo, že projednávaná činnost by byla realizována ve veřejném zájmu, který by převažoval nad zájem ochrany přírody, ani v zájmu ochrany přírody.

V souladu s ust. § 3 ve vazbě na ust. § 2 správního řádu je obecně povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí. Správní orgán opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí, zjišťuje všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (v daném případě ochranu ZCHDŽ a ZCHDR) a hodnotí je podle své úvahy (§ 50 správního řádu). Přitom je ale také vázán obsahem žádosti o povolení výjimky, jak vyplývá z ust. § 45 odst. 1 správního řádu ve spojení s ust. § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně

přírody a krajiny, a nemůže žádost svévolně měnit. Správní orgán je tak vázán obsahem žádosti a také tím, že je především na žadateli, jaké skutečnosti správnímu orgánu podá. Odvolatel jako žadatel podal u krajského úřadu dne 15. 12. 2022 žádost, kterou na základě výzvy krajského úřadu doplnil dopisem ze dne 7. 2. 2023. Nicméně i po doplnění žádosti je dle názoru odvolacího orgánu nedostatečně prokázán převažující jiný veřejný zájem (z pohledu prokázání konkrétního jiného veřejného zájmu na stavebním záměru), a pokud by byl záměr v souladu s územním plánem, musel by odvolací orgán stejně vyslovit souhlas se závěry krajského úřadu o nepovolení požadované výjimky.

Z výše uvedeného je patrné, že důkazní břemeno prokázání splnění zákonných povinností pro povolení výjimky je na straně žadatele. Z průběhu řízení je pak patrné, že odvolatel jako žadatel rezignoval na svoji povinnost, když krajskému úřadu nepředložil či jinak neoznačil podklady, ze kterých by byl patrný jiný veřejný zájem na požadovaném záměru převažující nad veřejným zájmem na ochraně přírody spočívající v ochraně ZCHDŽ a ZCHDR.

K veřejnému zájmu pak lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161 (veřejně dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém je uveden závěr, že veřejný zájem musí být (ust. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti. Rovněž lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, publikovaném pod č. 3343/2016 Sb., ve kterém soud odkázal na své dřívější rozhodnutí (rozsudek ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88), v němž dovodil, že: „v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny leží důkazní břemeno na žadateli a ten tedy musí předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek.“ Je vždy na žadateli, aby na podporu svých tvrzení prokázal veřejný zájem na provádění zamýšlené činnosti.

Ke správnímu řízení o povolení výjimky podle ust. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny lze obecně uvést, že správní orgán není při svém rozhodování vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, jeho postup a rozhodnutí musí být přezkoumatelný a musí být zřejmé, že z mezí a z hledisek správního uvážení nevybočil. Z uvedeného tak vyplývá, že na povolení výjimky není právní nárok (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 – 67, či ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 As 17/2011 – 237, veřejně dostupné na www.nssoud.cz).

K samotným závěrům procesu posouzení vlivu na životní prostředí (proces EIA) ministerstvo předně zdůrazňuje, že řízení o výjimce podle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není navazujícím řízením podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), protože nespadá do výčtu navazujících řízení taxativně vymezených v ustanovení § 3 písm. g) tohoto zákona. Závazné stanovisko EIA tak není ve vztahu k tomuto řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny v pozici závazného stanoviska; může se pouze uplatnit toliko jako podklad pro rozhodnutí v rozsahu, ve kterém řeší předmět požadované výjimky.

Ministerstvo k uvedené námitce jen stručně rekapituluje, resp. připomíná, že pojem navazující řízení byl vymezen novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb., přičemž do té doby bylo navazující řízení vykládáno pouze postupně se vyvíjející judikaturou NSS. Uvedenou novelizací bylo s účinností od 1. 4. 2015 do § 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v uvedeném směru vloženo písm. g), kterým byl vymezen pojem navazující řízení jako takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona. Podle důvodové zprávy se za navazující řízení považovala ta řízení, u nichž bylo pro vydání rozhodnutí nezbytným podkladem závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Ve vztahu k řízení o výjimkách podle zákona o ochraně přírody a krajiny důvodová

zpráva uváděla: „Recentní soudní judikatura má (měla) tendenci považovat za řízení, která musí být založená na stanovisku EIA, i některá další řízení, která se alespoň parciálním způsobem s předmětem procesu EIA překrývají (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 47/2012 - 38 ohledně povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ze zákona (však) nově explicitně vyplývá, že řízení, ve kterých se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (např. povolení ke kácení či výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny), která sama o sobě nepředstavují povolení umístění nebo provedení záměru, do rozsahu definice navazující řízení nespádají.“ Následnou novelizací zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 326/2017 Sb., účinný od 1. 11. 2017) byla v § 3 písm. g) ta řízení, která jsou považována za navazující, vymezena taxativně. Řízení o druhové výjimce mezi nimi uvedeno není. Řízení o vydání výjimky v posuzované věci bylo zahájeno v roce 2022, tedy v době po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., kdy doktrinární výklad obecněji znějícího normativního textu řízení o výjimce za navazující řízení nepovažoval (srov. Bahýľová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, výklad k ustanovení § 3 zákona o posuzování vlivů), ve kterém autoři dospívají k závěru, že se především jedná „o územní a stavební řízení, ale též např. o řízení, jímž se stanoví dobývací prostor či povoluje hornická činnost. Zakotvením definice pro „navazující řízení“ se zároveň z okruhu těchto řízení vylučují ta, která sama o sobě povolení umístění nebo provedení záměru nepředstavují. Z uvedeného tak vyplývá, že odvolatel poukazuje na judikaturu správních soudů, která se vztahuje ke starému již neplatnému znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Lze pak poukázat na současnou judikaturu, že výjimkové řízení není navazující, viz rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2022, č. j. 51 A 108/2020-53: „Lze proto uzavřít, že proces posuzování vlivů na životní prostředí EIA je nezávislý na řízení o povolení výjimky ze zákazů škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Předmětné řízení tak není navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA a správní orgány nebyly povinny učinit stanovisko EIA součástí podkladů pro vydání napadeného rozhodnutí. (...) Žalobci pak nelze přisvědčit ani v tom, že by podmínky stanoviska EIA měly být přebírány do rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.“

K dalším vyskytujícím se druhům lze uvést obecně (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2020, č. j. 6 As 17/2020), že pokud by správní orgány měly, ať již ze své vlastní úřední činnosti nebo např. ze zpracovaného biologického hodnocení či jiných podkladů, informace o tom, že se v dotčeném území nachází další, žadatelem neuvedené, zvláště chráněné druhy, bylo by žádoucí, aby o tom žadatele informovaly a umožnily mu tak na tuto skutečnost reagovat. Jak ostatně odvolací orgán uvedl, je zájmu odvolatele, aby do žádosti uvedl všechny zvláště chráněné druhy, u nichž hrozí, že do nich bude škodlivě zasahováno, neboť potřebuje zajistit „hladký průběh povolovacích procesů“. Je totiž třeba mít na paměti, že pokud se v průběhu realizace stavby či jejího následného užívání zjistí výskyt dalších zvláště chráněných druhů (například na základě činnosti ekodozoru v průběhu stavby či následného monitoringu dotčeného území a zvláště chráněných druhů, který správní orgán prvního stupně stanovil jako podmínky pro povolení výjimky dle § 56 ZOPK), je třeba i pro tyto živočichy žádat o výjimku a zajistit jim ochranu. V opačném případě se žadatel vystavuje riziku naplnění skutkové podstaty přestupku podle zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 6 As 299/2018 - 69). Stejně tak, pokud by správní orgány v navazujících řízeních (územním, stavebním či kolaudačním) zjistily, že podkladové rozhodnutí o výjimce ze škodlivého zásahu do zvláště chráněných druhů není, ať už z hlediska druhového či prostorového kompletní, nebylo by možné navazující rozhodnutí vydat.

Vzhledem k všemu výše uvedenému odvolací orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu nelze odvolat.

JUDr. Hana Dvořáková, MBA
ředitelka odboru výkonu státní správy I
podepsáno elektronicky

Rozdělovník

Obdrží do vlastních rukou:

advokát JUDr. Jindřich Vítek, Ph.D
v advokátní kanceláři GÜRLICH VÍTEK & PARTNERS
Šafaříkova 201/17
120 00 Praha 2

Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu
Cejl 866/50a
602 00 Brno

Spolek Na Skalách Kralupy nad Vltavou
Na Skalách 1220
278 01 Kralupy nad Vltavou

advokát Mgr. Ing. Petr Lhotský
v advokátní kanceláři Rada & Partner advokátní kancelář, s.r.o.
Na Pankráci 322/26
140 00 Praha 4

obec Nelahozeves
Školní 3
277 51 Nelahozeves

město Kralupy nad Vltavou
Palackého nám. 1
278 01 Kralupy nad Vltavou

Stejnopis obdrží na vědomí po nabytí právní moci:

Krajský úřad Středočeského kraje
odbor životního prostředí a zemědělství
Zborovská 11
150 21 Praha 5
(spis vypraven samostatně)