Praha dne 17.4.2024
Č. j.: MZP/2024/210/1141
Sp. zn.: ZN/MZP/2024/210/132

Závazné stanovisko

Ministerstvo životního prostředí, odbor výkonu státní správy I (dále též „ministerstvo"), jakožto příslušný správní orgán podle ustanovení § 149 odst. 7 ve spojení s ustanovením § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád") a podle ustanovení § 79 odst. 3 písm. s) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění do 31. 12. 2023 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny") na základě žádosti Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního řádu (dále též „MHMP, OSŘ") ze dne 20. 3. 2024, č. j. MHMP 552318/2024, o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí, oddělení ochrany přírody a krajiny (dále též „MHMP, OOP") ze dne 9. 11. 2023, č. j. MHMP 2194278/2013, po přezkoumání napadeného závazného stanoviska:

podle ust. § 149 odst. 7 správního řádu **potvrzuje závazné stanovisko** MHMP, OOP ze dne 9. 11. 2023, č. j. MHMP 2194278/2013, vydané podle ustanovení § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

O d ů v o d n ě n í

Ministerstvo obdrželo žádost MHMP, OSŘ ze dne 20. 3. 2024, č. j. MHMP 552318/2024, o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska MHMP, OOP vydaného pro stavební záměr Zdravotnické zařízení a Domov pro osoby se zdravotním postižením na pozemcích parc. č. 2117/396, 3323/1, 3323/60, 3336/1, 2117/15, 2117/117, 2117/133, 2117/323, 2117/330, 2117/333, 2117/335, 2117/337, 2117/342 a 3322/1 v k. ú. Chodov, pro který zpracovala projektovou dokumentaci společnost AED Project, a.s., se sídlem Pod Radnicí 2a, Praha 5, a je datována 07/2021 (dále jen „záměr"). Závazné stanovisko bylo napadeno v rámci odvolacího řízení společným vyjádřením ze dne 22. 12. 2023 doplněným vyjádřením ze dne 15. 2. 2024 [redacted] všichni právně zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D. advokátem společnosti AK Dohnal & Bernard, s.r.o. se sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor. Dále bylo závazné stanovisko napadeno ve společném vyjádření ze dne 28. 12. 2023 doplněném dopisem ze dne 12. 2. 2024 spolkem

Ministerstvo životního prostředí
Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

(+420) 26712-1111
posta@mzp.cz
ISDS: 9gsaax4
www.mzp.cz

Elektronický podpis
JUDr. Hana Dvořáková MBA
Ministerstvo životního prostředí
17.04.2024 12:40

Zelené Roztyly, z. s., IČO 228 36 535, Kloknerova 2214/6, Praha 4-Chodov, 148 00, který ve stavebním řízení zastupuje: [redacted]

[redacted]

Uvedná vyjádření byla uplatně v rámci odvolacího stavebního řízení u MHMP, OSŘ, ve kterém MHMP, OSŘ projednávaná odvolání výše citovaných účastníků řízení proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11, odboru výstavby ze dne 10. 12. 2021, sp. zn. OV/20/041222/Krt, č. j. MCP11/21/012311/OV/Krt, kterým byla ke společné žádosti společnosti Roztyly Invest I, a.s., IČO 076 00 631; Roztyly Invest II, a.s., IČO 076 00 640 a Roztyly Invest III, a.s., IČO 076 00 658, všechny se sídlem Klimentská 1246/1, Praha – Staré Město, umístěna stavba nazvaná *„Zdravotnické zařízení a Domov pro osoby se zdravotním postižením"* na pozemcích parc. č. 2117/15, 2117/177, 2117/323, 2117/330, 2117/333, 2117/335, 2117/337, 2117/342, 2117/396, 3322/1, 3323/1, 3323/60, 3336/1 v katastrálním území Chodov.

V průběhu uvedeného odvolacího řízení bylo do spisové dokumenatce doplněno napadené závazné stanovisko MHMP, OOP vydané podle ust. § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve kterém dotčený orgán dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro povolení výjimky ze zákazů škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje vyjmenovaných zvláště chráněných druhů živočichů (dále též „ZCHDŽ").

Pro další postup si ministerstvo vyžádalo dopisem ze dne 25. 3. 2024, č. j. MZP/2024/210/1142, napadené závazné stanovisko včetně podkladů pro jeho vydání. Spisový materiál byl ministerstvu doručen 27. 3. 2024.

Ze spisového materiálu MHMP, OOP je patrné, že závazné stanovisko bylo vydáno na základě společné žádosti společnosti Roztyly Invest I, a.s., IČO 076 00 631; Roztyly Invest II, a.s., IČO 076 00 640 a Roztyly Invest III, a.s., IČO 076 00 658, všechny se sídlem Klimentská 1246/1,

Praha – Staré Město Prahy, ze dne 21. 9. 2023, o povolení výjimky podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v průběhu řízení o umístění stavby bylo zjištěno, že pro umístění stavebního záměru je nezbytná výjimka ze zákazů stanovených v § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. K žádosti o povolení výjimky žadatelé předložili průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, katastrální situační výkres, koordinační situační výkres, Posudek – Vyhodnocení známých dat v souvislosti se zájmy ochrany přírody autorizovanou osobou k záměru Zdravotnické zařízení a domov pro osoby se zdravotním postižením, v k.ú. Chodov, Ing. Mgr. Michal Pravec z roku 2023, Posudek na provoz zařízení sociálních služeb ze dne 6. 4. 2021, zpracovaný Ing. Jiřím Horeckým, vnitřní sdělení Odboru sociálních věcí a zdravotnictví ÚMČ Praha 11 ze dne 21. 2. 2018, Analýza České spořitelny: Česko stárne, avšak sociální služby pro seniory chybí.

Účelem posudku Ing. Mgr. Michala Pravece z roku 2023 bylo porovnat podklady zabývající se výskytem ZCHDŽ na dotčených pozemcích. V rámci hodnocení zpracovatl rovněž posoudil postupy a způsoby zpracování a hodnocení výskytu ZCHDŽ. Předmětem posouzení byly tyto podklady: 1. Řada biologických průzkumů lokality realizovaná v letech 2014–2021, vypracovaná Doc. Dr. Jan Farkačem, CSc. A kol.; 2. Zoologický průzkum zpracovaný Mgr. Ondřejem Volfem a kol 2017–2021; 3. Znalecký posudek, který vypracoval soudní znalec v oboru obratlovci Mojmír Vlašín (2021); 4. Vlastní průzkum Ing. Mgr. Michal Pravec v roce 2023; 5. Nálezy Nálezové databáze ochrany přírody, které jsou na dotčené lokalitě často aktualizovány.

Všechny podklady, které měl MHMP, OOP k dispozici pro vydání napadeného závazného stanoviska, jsou citovány na str. 5-6 napadeného závazného stanoviska.

Na základě uvedené žádosti MHMP, OOP vydal napadené závazné stanovisko, kterým za 1. udělil souhlas s vydáním výjimky podle ust. § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v ust. § 50 odst. 2 stejného zákona zákona škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje ZCHDŽ zařazených dle přílohy č. III. vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“), do kategorie druhů „ohrožené“ a "silně ohrožené“, a to konkrétně z důvodu umístění výše uvedené stavby pro tyto druhy: čmelák Bombus sp. (*B lapidarius, B. terrestris, B. ruderarius*) - rušení, neúmyslného usmrcení, ničení či poškozování vývojových stadií nebo užívaných sídel. Konkrétně se jedná o škodlivý zásah do přirozeného vývoje max. desítek jedinců, zlatohlávek tmavý (*Oxythyrea funesta*) - rušení. Konkrétně se jedná o škodlivý zásah do přirozeného vývoje max. 10 jedinců, slepýš křehký (*Anguis fragilis*) – rušení, chytání v případě nutnosti provedení záchranného transferu a náhodného neúmyslného zraňování a usmrcování. Konkrétně se jedná o škodlivý zásah do přirozeného vývoje max. 5 jedinců. Za 2. MHMP, OOP udělil souhlas s povolením výjimky podle ust. § 56 odst.1 a odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazů uvedených v ust. § 50 odst. 2 stejného zákona škodlivě zasahovat při realizaci výše uvedeného záměru do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů souhlas ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje slavíka obecného (*Luscinia megarhynchos*), který je zařazen dle přílohy III. vyhlášky č. 395/1992 Sb. do kategorie druhů ohrožených. Škodlivý zásah spočívá v rušení 1 páru slavíka obecného. Ve 3. bodě MHMP, OOP stanovil v souladu s § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny 11 omezujících podmínek.

Uvedené závazné stanovisko je pak napadeno výše uvedenými účastníky stavebního řízení, které zastoupuje advokát JUDr. Michal Bernard, Ph.D., ve vyjádření ze dne 22. 12. 2023. Odvolatelé namítají, že postup, kdy závazné stanovisko podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je vydáno až v odvolacím řízení, považují za nezákonný, věcně nesprávný a zasahující do jejich práva na příznivé životní prostředí. Má vliv i na okruh účastníků řízení: *„dle judikatury správních soudů jsou oprávněny se takového řízení zúčastnit i spolky na ochranu přírody*

a krajiny". K uvedenému pak poukazují na § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle názoru odvolatelů byl výskyt ZCHDŽ v lokalitě znám již od roku 2017. Dle názoru odvolatelů nebyl závazným stanoviskem vydán souhas ke všem ZCHDŽ vyskytujícím se v dotčené lokalitě, viz závěry uvedené ve znaleckém posudku RNDr. Mojmíra Vlašína z roku 2021 či v biologickém průzkumu provedeném Mgr. Ondřejem Volfem v roce 2017.

Dále se účastníci stavebního řízení zastoupení advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D. vyjádřili k závaznému stanovisku v dopise ze dne 15. 2. 2024. V uvedeném vyjádření pak účastníci zpochybňují jednotlivé závěry Ing. Mgr. Michala Pravece uvedené v dokumentu „Vyhodnocení známých dat v souvislosti se zájmy ochrany přírody autorizovanou osobou k záměru Zdravotnické zařízení a domov pro osoby se zdravotním postižením, v k. ú. Chodov" z roku 2023, zejména závěry ohledně výskytu jednotlivých druhů ZCHŽ.

Dále bylo závazné stanovisko napadeno ve společném vyjádření výše uvedených účastníků stavebního řízení, které zastupuje spolek Zelené Roztyly, z. s. (vyjádření ze dne 28. 12. 2023 doplněné dopisem ze dne 12. 2. 2024). Uvedná vyjádření jsou obsahově totožná jako vyjádření zaslaná advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.

Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě uvedeného zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí správního orgánu. Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, viz ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu. Ministerstvo v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu prošetřilo napadené závazné stanovisko a došlo k závěru, že nejsou dány důvody pro jeho zrušeni či změnu, jak je dále uvedeno.

Úvodem lze poukázat na judikaturu správních soudů např. na rozsudek ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017 – 47 (dále na rozsudek ze dne 24. 10. 2019, č. j. 1 As 208/2018, oba veřejně dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém soud došel k závěru: *„Jak již vysvětlil krajský soud, důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného nemůže být ani to, že revidovaná vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů byla opatřena až v odvolacím řízení. Odvolací správní řízení je přímo určeno k nápravě vad řízení na prvním stupni; z ničeho neplyne, že by určité skutečnosti musely být zjišťovány a určité listiny musely být předkládány pouze na prvním stupni či že by se případné opomenutí orgánu prvního stupně obstarat listiny nedalo napravit v odvolacím řízení. Zásada dvojinstančnosti neznamená, že každý jednotlivý závěr správního orgánu musí být přezkoumán v odvolacím řízení, ani že veškeré podklady pro rozhodnutí musejí nejprve „projít" prvním stupněm, aby se jimi odvolací orgán mohl zabývat. Tato zásada znamená, že rozhodnutí orgánu prvního stupně bude jako celek podrobeno zkoumání zákonnosti a případně také věcné správnosti. V tomto ohledu byla tato zásada naplněna i v přezkoumávaném správním řízení.*"

Dle názoru ministertsva s odkazem na judikaturu správních soudů lze nové závazné stanovisko pořídit v rámci odvolacího řízení, aby v rámci ochrany přírody a krajiny správní orgán zjistil všechny skutečnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a postupoval rovněž v souladu se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Pokud by příšlušný stavební úřad zrušil rozhodnutí stavebního správního orgánu prvního stupně pouze z důvodu absence závazného stanoviska, nestalo by se nic jiného, než že by žadatel doložil nové závazné stanovisko v řízení u stavebního prvního stupně jako další podklad pro řízení. Dle názoru ministersta je tak v dané věci zásadní, že účastníci řízení měli možnost se s tímto nově doloženým podkladem v průběhu odvolacího řízení seznámit a reagovat na něj, což se ve věci stalo.

K uvedenému pak lze doplnit, že podle současné judikatury správních soudů (např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 4 As 146/200-54 či ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, veřejně dostupný na www.nssoud.cz) je patrné, že účastníky správního řízení o umístění stavby, jehož podkladem je závazné stanovisko vydané podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny (popř. podle § 8 odst. 6 stejného zákona), mohou být i spolky v souladu s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tedy nelze tak z pohledu spolků považovat vydání závazného stanoviska za případné obcházení zákona, aby nemohly být spolky (či jiní účastníci řízení stanovení zákonem o ochraně přírody a krajiny) případnými účastníky řízení. Lze tak k uvedenému citovat zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, bod 40: *„Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že „řízením podle tohoto zákona" ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je též řízení o umístění stavby vedené stavebním úřadem, v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.*"

K uvedenému lze rovněž poukázat na účastenství vlastníků dotčených pozemků či sousedních pozemků v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Otázkou postavení vlastníka pozemku jako účastníka v řízeních dle zákona o ochraně přírody a krajiny se soudy zabývaly opakovaně (např. rozsudek ze dne 29. 5. 2019, čj. 6 As 375/2018 -31 či ze dne 15. 2. 2022, č. j. 10 As 31/2020 – 29, veřejně dostupný na www.nssoud.cz). Vlastníci takových pozemků se snaží docílit ochrany nikoli svých veřejných, ale soukromých práv, když dovozují, že na základě svého práva na příznivé životní prostředí mají též právo na ochranu svého vlastnického práva. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve věci č. j. 6 As 375/2018 (veřejně dostupný na www.nssoud.cz), když dovodil: *„[n]elze v řízení o povolení výjimky pro zásah do biotopu vybraných zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin řešit de facto soukromoprávní spor mezi stěžovatelkou a stavebníkem. V takovém případě potom má stěžovatelka zajištěn přístup k civilnímu soudu s příslušnou žalobou, v níž může namítat překročení oprávnění vyplývajících z příp. věcného břemene, resp. soukromoprávní imise. To, že stavebník získá povolení pro zásah do biotopu zvláště chráněných živočichů nebo rostlin podle zákona o ochraně přírody k činnosti, pro kterou nepotřebuje již žádné jiné veřejnoprávní povolení, ještě neznamená, že na něj nedopadají obecné soukromoprávní povinnosti dle občanského zákoníku.*" K obdobnému závěru stran toho, že správní řízení, jehož předmětem je ochrana životního prostředí, nemá sloužit k řešení individuálních sporů mezi investorem a vlastníky dotčených či mezujících nemovitostí, se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, čj. 3 As 1/2012 - 21, v němž uvedl, že *„ze shora citovaného vyplývá, že povolením dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší k faktickým zásahům do práv nebo povinností vlastníků nemovitostí nacházejících se v okolí předmětného zdroje znečišťování ovzduší nedochází. Povolení totiž obsahuje formulaci podmínek pro ochranu ovzduší a teprve v navazujícím řízení dle stavebního zákona, jehož je žalobce z titulu vlastnictví okolních nemovitostí účastníkem, budou tyto podmínky zahrnuty do podkladů pro rozhodování stavebního úřadu. Stanovení podmínek ochrany životního prostředí není dle názoru Nejvyššího správního soudu způsobilé práva či povinnosti vlastníků okolních nemovitostí přímo zasáhnout. Takový následek může způsobit až navazující rozhodnutí stavebního úřadu v řízení dle stavebního zákona.*" Tedy dle názoru ministertsva pokud dotčení účastníci řízení jakožto převážně vlastníci sousedních pozemků či jejich zástupci (např. SVJ), kteří v řízení o umístění stavby řeší své individuální spory s investorem, a v rámci takového řízení poukazují, že vydáním závazného stanoviska podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny dochází k omezení účastníků řízení, je dosti zavádějící či nepochopitelné. Tito vlastníci by totiž nemohli být účastníky řízení o povolení výjimky vůbec, tedy nemohlo být nijak zasaženo do jejich procesního postavení či práv.

Rovněž je potřeba konstatovat, že ze str. 4 napadeného závazného stanoviska je patrné, proč příslušný orgán ochrany přírody MHMP, OOP vydal závazné stanovisko v souladu s § 56 odst. 6

zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv rozhodnutí podle § 56 dost. 1 a 2 stejného zákona. Stejně tak lze poukázat na sdělení MHMP, OOP ze dne 15. 5. 2023, č. j. MHMP 730397/2023, ze kterého je patrné, že stav na lokalitě ohledně výskytu ZCHDŽ se změnil oproti stavu před zahájením územíního řízení. Z jednotlivých stanovisek orgánů ochrany přírody vydaných k územnímu řízení a z podkladů pro vydání jednotlivých stanovisek je zřejmé, že příslušný orgán ochrany přírody neměl žádné podklady, ze kterých by vyplývalo, že pro umístění stavby je nezbytné disponovat povolením druhové výjimky. Při hodnocení možnosti povolit umístění požadovaného záměru vycházel příslušný orgán ochrany přírody (dle vydaných stanovisek) mimo jiné z materiálu „*Výsledky dlouhodobých přírodovědných průzkumů území při ulicích Ryšavého, Komárkova a Hrdličkova na Chodově v Praze*", zpracovaného doc. Dr. Janem Farkačem, CSc. a Mgr. Lucií Brejškovou, Ph.D. – držitelka autorizace k provádění hodnocení závažného zásahu podle § 45i a § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny (rozhodnutí MŽP č. j. MŽP/2019/610/3867, spis. zn. ZN/MŽP/2019/610/717 ze dne 18. 12. 2019 platné do roku 2024). Citované hodnocení dotčení ZCHDŽ vylučovalo. Až v rámci odvolacího řízení o umístění záměru byly předloženy poklady, ze kterých je patrné, že pro povolení stavby je nezbytná výjimky ze zákazů stanovených v § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tedy dle názoru ministerstva lze na projednávanou věc aplikovat § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny a vydat výjimku ze zákazů stanovených v § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny závazným stanoviskem.

Ministerstvo dále považuje za vhodné shrnout právní úpravu, která na daný případ dopadá. Obecný zákaz škodlivě zasahovat do vývoje ZCHDŽ a do jejich biotopů obsahuje zákon o ochraně přírody a krajiny v § 50. Výjimku je možno povolit podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, resp. podle § 56 odst. 6 stejného zákona vydat souhlas, a to buď v zájmu ochrany přírody, nebo v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. U ZCHDŽ, které jsou zároveň předmětem ochrany podle práva Evropské unie, lze výjimku povolit jen tehdy, pokud jsou navíc splněny důvody ve větě druhé § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolená činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany) a současně splňuje jeden z důvodů uvedených v odst. 2 daného ustanovení. Z uvedeného vyplývá, že pro povolení výjimky musí být splněno několik podmínek zároveň.

K 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 závěry musí být přezkoumatelné 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 Nejvyššího správního soudu 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). Ministerstvo se tak zabývalo otázkou, zda MHMP, OOP nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, a to s ohledem na uplatněné námitky odvolatelů.

Dále je třeba pro účely dalšího posuzování stručně shrnout procesní postup, který měl MHMP, OOP v daném případě 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/vydání závazného stanoviska (§ 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 z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40 nebo ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88) lze dovodit, že v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny leží důkazní břemeno na žadateli, a ten by měl předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek pro povolení požadované výjimky.

Podle ustálené judikatury je „jiný veřejný zájem" pojmem, který není právním řádem České republiky výslovně obsahově vymezen, nicméně, který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů, jde o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčitý právní pojem nelze dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení každého jednotlivého případu, byť zde zákon o ochraně přírody a krajiny zavádí určitou obecnou kategorizaci zájmů, pro které lze výjimku ze zákazu u zvláště chráněných živočichů a rostlin udělit (§ 56 odst. 2). Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.

Uvedené tak beze sporu klade na správní orgán vyšší nároky na uchopení onoho pojmu „jiný veřejný zájem". Co je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu, veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám aj. Judikatura dovodila, že veřejným zájmem je, *„jestliže je zájmem celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru.*" (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, veřejně dostupný na www.nssoud.cz).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161 (veřejně dostupný na www.nssoud.cz), musí být veřejný zájem (ust. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti. Z rozhodnutí musí být určitý „jiný" veřejný zájem zřejmý, tj. orgán ochrany přírody ho musí označit a uvést, v čem onen jiný veřejný zájem spočívá, a uvést svou úvahu, jak takový konkrétní jiný veřejný zájem ve střetu s veřejným zájmem ochrany přírody převažuje.

Správní orgán při poměřování veřejných zájmů má rovněž zohlednit míru dotčení ZCHDŽ, jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 As 89/2019 či z rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38 (byť k dřívějšímu znění § 56 zákona č. 114/1992 Sb.): *„[…] samozřejmě závisí rovněž na míře dotčení zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin danou stavbou a na tom, o jak ohrožené druhy se jedná. Na jednu stranu tak je udržení populace v příznivém stavu z hlediska ochrany další samostatnou podmínkou pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, na straně druhé však není důvod vyloučit z poměřování jednotlivých konkurujících si veřejných zájmů právě intenzitu dotčení zájmu na ochraně přírody, tj. konkrétně intenzitu dotčení příslušných zvláště chráněných druhů a jejich biotopů*".

Z uvedeného tak vyplývá, že MHMP, OOP při povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny má poměrně značný prostor pro svoji úvahu, neboť předmětné ustanovení obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Ministerstvo přezkoumalo, jak výše uvedené podmínky pro povolení požadované výjimky MHMP, OOP v napadeném závazném stanovisku odůvodnil.

Ministerstvo z napadeného závazného stanoviska ověřilo, že MHMP, OOP konkretizoval skutkový stav věci, vyložil dotčená ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a na projednávanou věc je správně aplikoval. Ministerstvo dospělo k závěru, že napadené závazné stanovisko je přezkoumatelné, neboť se jedná o stanovisko srozumitelné s uvedením dostatku důvodů podporujících závaznou část napadeného závazného stanoviska. MHMP, OOP své úvahy uvedené v závazném stanovisku opírá o skutečnosti v řízení zjišťované. Rovněž je potřeba konstatovat, že napadené stanovisko obsahuje základní zákonné náležitosti, z nichž lze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno a k jakému závěru orgán ochrany přírody dospěl, závazná část stanoviska je v souladu s odůvodněním, které obsahuje právní závěry vyplývající ze skutkových okolností.

Skutečnost, že odvolatelé s některými závěry MHMP, OOP nesouhlasí a požadují jiné řešení, které by odpovídalo jejich požadavku, nemůže představovat důvod pro zrušení či změnu napadeného stanoviska. Ministerstvo proto považuje napadené stanovisko za přezkoumatelné.

Z ust. § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá, že výjimku ze zákazů uvedených v § 50 stejného zákona povoluje orgán ochrany přírody na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah. Z citovaného ustanovení a z ust. § 45 odst. 1 správního řádu vyplývá, že orgán ochrany přírody je vázán obsahem žádosti o povolení výjimky, kterou nemůže svévolně měnit. Předmět posouzení určuje žadatel v podané žádosti. Žádost o výjimku by měla být podána jen v případě, že žadatel došel k názoru, že výjimka může být povolena, a tedy implicitně či výslovně tvrdí, že žádosti může být vyhověno, protože jeho záměr, který v žádosti specifikuje, splňuje zákonné podmínky pro povolení výjimek. Orgán ochrany přírody však nehodnotí jen žádost, ale sám má povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Orgány ochrany přírody jsou ostatně nositeli odborných znalostí a poznatků z úřední činnosti. Nejedná se o řízení sporné, tudíž není chybou, pokud orgán ochrany přírody nejen zkontroluje, ale i doplní informace o zájmu ochrany přírody na dodržení daných zákazů, stejně jako se může správní orgán nejen ztotožnit s žadatelovým tvrzením o veřejném zájmu, ale i zjistit a doplnit soulad s jiným než tvrzeným veřejným zájmem. Veřejný zájem je ostatně objektivní kategorií na tvrzení žadatele nezávislou.

Obecně je ještě třeba doplnit, že řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je výlučně řízení návrhové, tj. na žádost, a je pouze na žadateli o jaké druhy a jaké zásahy do jejich přirozeného vývoje požádá. Shledá-li orgán ochrany přírody, že by daná činnost mohla zasáhnout i druhy další, může na tuto skutečnost toliko upozornit např. v rámci odůvodnění svého rozhodnutí/závazného stanoviska, nemůže však bez dalšího rozšířit předmět podané žádosti. K uvedenému lze odkázat na rozsudek Nejvyšší správní soudu ze dne 27. 9. 2022, č. j. 6 As 17/2020 – 74, ve kterém soud konstatoval: *„[…] Je tedy zjevné, že nyní je řízení o výjimce dle § 56 ZOPK jednoznačně a výlučně řízením návrhovým. Výše uvedený výklad Nejvyššího správního soudu proto již není možné využít. Správní orgán je tak vázán nejen skutečností, že byla žádost vůbec podána, ale i rozsahem žádosti tak, jak jej vymezil žadatel. Z tohoto předpokladu ostatně vycházel i krajský soud (srov. odst. 31 jeho rozsudku). Stejně tak musí žadatel předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění všech podmínek pro udělení výjimky (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2012 č. j. 9 As 30/2012 - 88).*"

Dle názoru ministerstva je třeba při vydání závazného stanoviska podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny postupovat podle uvedené judikatury. Navíc lze doplnit, že investor pro svou žádost o vydání závazného stanoviska nechal zpracovat nový posudek, který vychází z aktuálních a historických dat ohledně výskytu ZCHDŽ na dotčených pozemcích. Nad rámec uvedeného pak lze doplnit, že v případě, že by se na dotčených pozemcích prokázal výskyt dalších ZCHDŽ, pro které nemá investor potřebnou výjimku, pak by mu mohla hrozit sankce podle zákona o ochraně přírody a krajiny, popř. zastavení činnosti podle § 66 stejného zákona, do doby, než si zajistí potřebnou výjimku ze zákona. Tedy je v zájmu investora stavby, aby si vyžádal potřebná povolení pro všechny dotčené ZCHDŽ. Vzhledem k všemu výše uvedenému není důvodné více rozvádět historický výskyt dalších možných ZCHDŽ. Pro povolení výjimky je zásadní aktuální výskyt ZCHDŽ a jejich dotčení samotným záměrem.

Dále lze k uvedené shrnout, že zpracovatel posudku Vyhodnocení známých dat v souvislosti se zájmy ochrany přírody autorizovanou osobou k záměru z roku 2013 Ing. Mgr. Michal Pravec je mimo jiné autorizovanou osobou pro zpracování biologického hodnocení ve smyslu § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak je výše uvedeno, tak posudek Ing. Mgr. Michal Pravec zpracoval na základě žádosti investora záměru, neboť se v průběhu územního řízení vyskytly rozdílné (odporující se) biologické průzkumy. Investor tak na základě aktuálních a ověřených informací požádal o výjimku, neboť z pořízených podkladů vyplynulo, že záměrem dojde k negativnímu

zásahu do ZCHDŽ. Dále je potřeba konstatovat, že nestrannost a objektivnost uvedeného hodnocení by neměla být zpochybňována tím, že je to žadatel (investor), kdo si vybral a platil zpracovatele biologického průzkumu, který byl součástí podané žádosti o povolení druhové výjimky. Jak bylo uvedeno shora, důkazní břemeno ohledně prokázání naplnění zákonných podmínek pro udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tíží žadatele. K uvedenému lze poukázat, že ze zákona vyplývá, že u závažných zásahů je povinnost žadatele zajistit biologické hodnocení jako nedílnou součást žádosti a k žádosti hodnocení předložit, a to na svoje náklady. Nelze proto plněním zákonných povinností na straně žadatele zpochybňovat objektivitu biologického hodnocení či jiných případných posudků. Skutečnost, že se jedná o osobu, která disponuje zvláštní autorizací udělovanou Ministerstvem životního prostředí ve smyslu § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, by měla být dostatečnou zárukou odborné úrovně a objektivity takového posouzení. Je pak úkolem MHMP, OOP, aby posoudil, zda předložené hodnocení splňuje požadované náležitosti, a zda jeho závěry nejsou relevantně vyvráceny jinými důkazy či nikoliv. Nicméně lze doplnit, že se jedná o ucelené hodnocení, ve kterém byly objektivně zhodnoceny všechny poklady ohledně případného výskytu ZCHDŽ a zpracovatel rovněž provedl šetření na místě. K uvedenému lze rovněž poukázat na sdělení MHMP, OOP ze dne 15. 5. 2023, č. j. MHMP 730397/2023, ve kterém MHMP, OOP rovněž posuzoval jednotlivá hodnocení, popř. na vady na znaleckém posudku RNDr. Mojmíra Vlašína. Se závěry HMMP, OOP lze souhlasit, tím spíše, že znalec se kromě odborných závěrů uchyluje i k závěrům ryze právním, což takové závěry znalci nepřísluší. Navíc, jak je patrné, tak v rámci svého hodnocení vychází pouze s jiných biologických hodnocení, nikoliv z místního šetření. Navíc se nejedná o autorizovanou osobu podle ust. § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny k provádění hodnocení podle ust. § 67 stejného zákona.

V závěru pak lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36, ze kterého vyplývá, že správní orgány musí v řízení o výjimce vycházet ze stavu dotčených pozemků ohledně výskytu ZCHDŽ z biologických průzkumů, které zachycují aktuální výskyt ZCHDŽ v krátké době před zahájením řízení o výjimce podle ust. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, územním řízením, či jiným zásahem (včetně nepovoleného), což na základě investorem doložených dokumentů bylo splněno.

Vzhledem k uvedenému lze uzavřít, že MHMP, OOP řádně posoudil vliv záměru na předměty ochrany a lze souhlasit se závěry MHMP, OOP, že pro požadovaný záměr lze udělit výjimku podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak je uvedeno v závazné části napadeného závazného stanoviska.

P o u č e n í

Tento úkon ministerstva není samostatným rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat.

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

podepsáno elektronicky

Rozdělovník

Magistrát hlavního města Prahy
odbor stavebního řádu
Jungmannova 29
111 21 Praha 1

Na vědomí

Magistrát hlavního města Prahy
odbor ochrany prostředí
Jungmannova 29
111 21 Praha 1