



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **JoLaCar Liberec s. r. o.**, se sídlem Kateřinská 5117, Stráž nad Nisou, zastoupen Mgr. Ondřejem Duškem, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2018, č. j. MZP/2018/540/348, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Statutární město Liberec**, se sídlem Dr. E. Beneše 1/1, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 20. 10. 2021, č. j. 59 A 5/2019 - 288,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- V.** Žalobci **se vrací** uhrazený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5.000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce Mgr. Ondřeje Duška, advokáta se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Krajský úřad Libereckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“) vydal dne 11. 12. 2017 rozhodnutí č. j. KULK 85303/2017, kterým původnímu žalobci Ing. J. L., narozenému dne 11. 3. 1957, nepovolil výjimku podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ze základních ochranných podmínek zvláště

chráněných druhů živočichů, konkrétně pro ropuchu obecnou (*Bufo bufo*), užovku obojkovou (*Natrix natrix*), čolka velkého (*Triturus cristatus*), čolka horského (*Triturus alpestris*, *syn. Mesotriton alpestris*), čolka obecného (*Triturus vulgaris*, *syn. Lissotriton vulgaris*) a modráška bahenního (*Pseudis nasutibous*). O povolení této výjimky původní žalobce žádal v souvislosti s uskutečněním záměru „Autobazar - soubor staveb“ dle projektové dokumentace pro územní řízení a stavební povolení „Autobazar na p. p. č. 369, 370, 371, 372, 323/1 v k. ú. Doubí u Liberce“, vyhotovené v dubnu 2016 Ing. R. H..

[2] Původní žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl. Dospěl totiž shodně se správním orgánem I. stupně k závěru, že se v dotčené lokalitě historicky nacházely biotopy zvláště chráněných druhů; prokazatelně se zde nacházely i v letech 2016 a 2017, kdy došlo k jejich degradaci, nikoli však zániku. Žalovaný se neztotožnil s námitkou původního žalobce, že biotop zvláště chráněných druhů obojživelníků je odsouzen k zániku. Naopak měl za to, že může nadále prosperovat. Pouze v případě ropuchy obecné žalovaný vyhověl námitce původního žalobce ohledně neexistence tohoto druhu v předmětné lokalitě. Žalovaný potvrdil závěr správního orgánu I. stupně, že na uskutečnění záměru původního žalobce nebyl shledán veřejný zájem.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl původní žalobce žalobou u krajského soudu. V průběhu řízení o žalobě původní žalobce zemřel a jeho procesními nástupci se stali Ing. J. L. a Ing. J. L., jako dědicové. Ti následně navrhli, aby na jejich místo do řízení vstoupil nabyvatel práva - společnost JoLaCar Liberec s.r.o., která souhlasila se vstupem do řízení. Ing. J. L. a Ing. J. L. současně doložili, že došlo k převodu vlastnického práva k předmětným nemovitostem uvedené společnosti. Tím byly splněny podmínky § 107a odst. 2 o. s. ř., krajský soud proto změnu v osobě žalobce připustil. Krajský soud nehledal žalobu důvodnou a zamítl ji.

[4] Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 1 As 426/2020 - 58, byl rozsudek krajského soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 59 A 5/2019 - 183, zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že zjištění, že se ve skutečnosti předmět ochrany - zvláště chráněné druhy živočichů, resp. jejich biotop - na dotčených pozemcích již nenachází - by mohl vést k tomu, že rozhodnutí o žádosti o povolení výjimky by již pro žadatele nemělo význam. Pak by byl dán důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, nikoli pro nepovolení výjimky. Bylo tedy na krajském soudu, aby závěry žalovaného ohledně této sporné otázky (existence biotopu zvláště chráněných druhů živočichů v dané lokalitě) v mezích žalobních námitek přezkoumal a vyjádřil se k nim v odůvodnění svého rozsudku.

[5] Dle Nejvyššího správního soudu je z žaloby také zřejmé, že původní žalobce namítal, že veřejný zájem spočívající ve využití dotčených pozemků k zastavění vyplýval z příslušné změny územního plánu. Byť tuto otázku spojil spíše s argumentací týkající se porušení jeho legitimního očekávání, nelze dle kasačního soudu shledat, že by proti závěrům žalovaného týkajícím se nenaplnění veřejného zájmu na povolení výjimky nijak (alespoň v obecnosti) nebrojil. Otázkou veřejného zájmu se však krajský soud měl zabývat až poté, co by zhodnotil, zda vůbec byly dány důvody pro vedení řízení o povolení výjimky, tj. zda v dotčeném území existoval biotop zvláště chráněných živočichů. Nejvyšší správní soud krajskému soudu také vytkl, že se opomněl zabývat námitkou spočívající ve vnitřní rozpornosti rozhodnutí žalovaného, která by případně mohla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, k níž by byl soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

[6] Krajský soud poté opět rozhodl nyní posuzovaným rozsudkem; napadené rozhodnutí v části neudělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních

pokračování

ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů pro ropuchu obecnou (*Bufo bufo*) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve zbytku žalobu zamítl.

[7] Soud neshledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Bylo z něj seznatelné, proč nepovažoval odvolání za důvodné. Zároveň jej neshledal ani vnitřně rozporným.

[8] Dále uzavřel, že žalovaný vycházel z dostatečně relevantních podkladů pro řádné prokázání výskytu zvláště chráněných druhů. Správní spis obsahoval dostatek podkladů, a proto ani krajský soud nepovažoval za potřebné doplnit dokazování o navrhované důkazy. Data z Národní databáze ochrany přírody (dále jen „NDOP“) jsou dle soudu dostatečně věrohodná, aby mohla sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí. Nezařazení informací získaných z NDOP do správního spisu nepovažoval soud za natolik závažnou chybu, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí, jelikož žalobce měl možnost se s nálezy zvláště chráněných druhů, které byly zaneseny do NDOP, seznámit v průběhu řízení.

[9] Žalobce navrhoval provedení důkazu dalšími (novějšími) odbornými posudky RNDr. Vávry, ty však byly zpracovány po vydání napadeného rozhodnutí a mapovaly pozdější stav lokality. Soud však posuzuje skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s., a proto je neprovedl.

[10] Soud měl tedy za prokázané, že v dané lokalitě se nacházely zvláště chráněné druhy čolků a modráška bahenního. Postoupil proto k posouzení veřejného zájmu na uskutečnění záměru žalobce. V případě veřejného zájmu podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je nejdříve nutné určit, zda je veřejný zájem dán, a teprve poté posoudit, zda převažuje nad zájmem na ochraně přírody a krajiny.

[11] Soulad záměru s platným územním plánem je podle soudu pouze jedním z předpokladů jeho budoucího uskutečnění, ale nelze z něj dovodit veřejný zájem. Územně plánovací dokumentace může předpokládat umístění určitých typů staveb v uvažovaném území, avšak před zahájením územního řízení není známo, zda konkrétním uskutečněním dojde k dotčení chráněných zájmů a případně v jaké míře. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, neboť pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoliv posuzování veřejného zájmu zcela zbytečný. Ani argumentací legitimním očekáváním původního žalobce, které mělo být založeno změnou územního plánu schválenou v roce 2010, soud nepřisvědčil. Krajský soud proto uzavřel, že se jedná o soukromý zájem konkrétního investora, který však nepřestavuje veřejný zájem. Jelikož tento zájem nebyl shledán, nebylo nutné jej poměřovat se zájmem na ochraně přírody a krajiny.

II. Důvody kasační stížnosti

[12] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Předně stěžovatel namítal, že soud chybně posoudil otázku prokázání existence veřejného zájmu a diskriminačního postupu správních orgánů. Nesouhlasil se závěrem, že v případě jeho záměru nelze spatřovat veřejný zájem na jeho uskutečnění. A to ani jak z důvodu odkanalizování lokality, zvýšení kultury bydlení, podpory prodeje vozidel na alternativní pohonné hmoty, tak ani v naplnění zadání daného platným územním plánem. Poukazoval na jiná rozhodnutí správních orgánů, ve kterých byl veřejný zájem spatřován v potřebě rozvoje ploch v souladu

s územním plánem. Krajský úřad tedy postupoval vůči stěžovateli diskriminačně a v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť v jeho případě neshledal veřejný zájem na přípravě záměru pouze na základě jeho souladu s územním plánem. Správní orgány tak v rámci svého správního uvážení vytvořily ze zastavitelného pozemku nezastavitelný.

[14] V kasační stížnosti srovnával svůj záměr s předchozí výstavbou parkovacího domu a obchodního centra na přiléhajících pozemcích. Dle jeho názoru je dán veřejný zájem na uskutečnění záměru právě z důvodů souladu s platným územním plánem. Tím došlo ke splnění základní podmínky pro udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody.

[15] Krajský soud rovněž chybně posoudil otázku vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný nezpochybnil výsledky biologického hodnocení lokality provedené RNDr. Vávrou, zároveň však dospěl k opačnému závěru, než jaký byl uveden v hodnocení. Stěžovatel nesouhlasil s hodnocením soudu, že posudek RNDr. Vávry nevyvrací předchozí zjištění výskytu zvláště chráněných druhů. Nebylo možné, aby napadené rozhodnutí bylo postaveno na tom, že nezpochybňuje závěry biologického hodnocení, a zároveň být s tímto hodnocením v přímém rozporu.

[16] Za nesprávné měl stěžovatel také závěry soudu o prokázání výskytu zvláště chráněných druhů. Ze správních spisů nelze učinit relevantní závěr, že by se ke dni vydání obou správních rozhodnutí nacházeli na dotčených pozemcích zvláště chránění živočichové nebo jejich biotop. Poslední zaznamenaný výskyt byl z roku 2017. Nelze tyto nálezy tak považovat za relevantní a aktuální, a to ani v době vydání rozhodnutí krajského úřadu, natož žalovaného. Pouhé zaznamenání výskytu zvláště chráněných živočichů na pozemcích neznamená, že představují jejich biotop.

[17] Dle jeho názoru nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, jelikož jím předložené posudky a biologické hodnocení lokality zpochybňovaly závěry správních orgánů. Rozporoval i povahu záznamů o nálezech jedinců zvláště chráněných živočichů v databázi NDOP, neboť do ní byly záznamy vkládány se značným zpožděním a navíc se jedná o volně přístupnou databázi.

[18] Upozornil také na skutečnost, že biologické hodnocení má být stěžejním podkladem, z něž má správní orgán při rozhodování o výjimce vycházet. Správní orgány tedy vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, jelikož neměly za prokázané, zda se na pozemcích stěžovatele nachází biotop zvláště chráněných živočichů. Krajský soud se v tomto ztotožnil s jejich závěry a neprovedl v této věci další dokazování.

[19] Jelikož krajský soud neprovedl stěžovatelem navrhané důkazy, vycházel ve svém rozhodnutí (stejně jako správní orgány obou stupňů) z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Důkazy chtěl zejména prokázat diskriminační jednání, své legitimní očekávání a nezákonný postup krajského úřadu, který měl do spisu doplnit některé podklady až dodatečně, takže se k nim stěžovatel nemohl vyjádřit.

[20] Krajský soud se rovněž nedostatečně zabýval otázkou dobré víry a legitimního očekávání stěžovatele. Změna územního plánu z roku 2010, která zařadila dotčené pozemky opět mezi zastavitelné, mu totiž založila legitimní očekávání možnosti na nich zbudovat autobazar. V územně analytických podkladech, hodnotách a limitech využití území nebyla informace o výskytu zvláště chráněných druhů uvedena, i přes skutečnost, že tyto podklady mají být pravidelně aktualizovány. Tato nečinnost orgánů státní správy nemohla být dána k tíži stěžovateli, který měl dobrou víru v komplexnost poskytovaných údajů.

pokračování

III. Vyjádření žalovaného

[21] Žalovaný setrval na svém závěru uvedeném v napadeném rozhodnutí. Uskutečnění záměru autobazaru nepředstavovalo veřejný záměr ani z hlediska úpravy a odkanalizování lokality společně se zvýšením kultury bydlení v okolí a podpory prodeje vozidel na alternativní pohon, natož pak ani z hlediska naplnění předpokládaného využití plochy podle územního plánu. Stěžovatel nemohl mít legitimní očekávání založené územním plánem, jelikož jeho změna z roku 2009 uváděla jako limit využití území výskyt mokřadní fauny a flory, společně s možným výskytem zvláště chráněných druhů. Nesouhlasil také s názorem o vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí. Existence mokřadního biotopu a přítomnost obojživelníků byly v předmětné lokalitě spolehlivě zjištěny. Tento závěr podporují také nálezy z roku 2021. Skutkový stav byl tedy dostatečně zjištěn a nebylo třeba provádět další stěžovatelem navrhované důkazy.

[22] K argumentaci stěžovatele, že výskyt zvláště chráněných druhů nebyl zaznamenán v územně analytických podkladech, žalovaný poznamenal, že druhy živočichů vyskytující se na dotčených pozemcích nepatřily mezi sledované, jejichž výskyt se v podkladech zaznamenával. Závěrem žalovaný uvedl, že stěžovatel soustavně předkládá nerelevantní důkazy, neúplné či účelové informace a dovozuje z nich nesprávné závěry.

IV. Replika stěžovatele

[23] V replice stěžovatel rozvedl argumentaci ve prospěch veřejné prospěšnosti záměru vybudování autobazaru na dotčených pozemcích. Zde měl v plánu prodávat dopravní prostředky na alternativní pohon, v čemž je nutno shledat veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Nesouhlasil tedy s žalovaným a závěrem krajského soudu, že na plánované výstavbě nelze shledávat veřejný zájem a nebylo tedy nutné jej poměřovat se zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů.

[24] V reakci na tvrzení žalovaného o nových nálezech zvláště chráněných druhů na dotčených pozemcích a okolí uvedl, že je nadmíru podezřelé jejich zanesení do systému tři dny po obdržení předvolání k soudnímu jednání u krajského soudu, jestliže v předchozích více jak čtyřech letech nebyly nálezy hlášeny ani zaznamenávány.

[25] Ve zbylých bodech podání zopakoval argumentaci uvedenou v kasační stížnosti

V. Reakce žalovaného a duplika stěžovatele

[26] Žalovaný setrval na své předchozí argumentaci. K nálezům z roku 2021 uvedl, že souvisí s podzimní migrací obojživelníků a nikoliv s projednáváním stěžovatelovy žaloby.

[27] Stěžovatel v duplice setrval na své předchozí argumentaci.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a je tedy projednatelná.

[29] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] V souzené věci jde o opakovanou kasační stížnost, soud se tedy nejprve zabýval otázkou její přípustnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je „*kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*“ Nejvyšší správní soud se tak nemůže zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[31] K přípustnosti opakované kasační stížnosti lze dále odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, v němž se konstatuje: „*Opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Ze zájmu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.*“

[32] V projednávané věci byl předchozí rozsudek krajského soudu zrušen na základě kasační stížnosti předchozích žalobců z důvodu, že soud chybně posoudil otázku, zda je nutné prokázat existenci biotopu zvláště chráněných druhů živočichů v řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, která není nyní předmětem kasační stížnosti.

[33] Kasační stížnost není důvodná.

[34] Před vlastním posouzením věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu. Stěžovatelé jsou proto v kasační stížnosti povinni uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené krajským soudem (srov. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, bod 140). Stěžovatel ve své kasační stížnosti velmi rozsáhle a nepřehledně odůvodňuje „jedním argumentem před druhý“ svůj názor a velmi často rozporuje postup krajského úřadu, jako správního orgánu I. stupně.

[35] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, k níž je případně povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Vzhledem k rozsahu žaloby se krajský soud nemusel nutně vypořádat s každou dílčí žalobní námitkou (to by ani nebylo dost dobře možné). Postačí, pokud proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci žaloba jako celek neobstojí. Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění správního orgánu, s nímž se ztotožní (srov. rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[36] Jak k tomu trefně uvádí Ústavní soud, není „*porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, a navazující judikatura Nejvyššího správního soudu). Krajský soud proto nemusel opětovně hodnotit každý jednotlivý důkaz, s jehož posouzením stěžovatel nesouhlasil. Opačný závěr

pokračování

by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i podání stěžovatele, by bylo velmi obtížné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by směřovalo nikoli k ochraně práv, ale jen k nekonečnému „ping pongu“ mezi Nejvyšším správním soudem a soudy krajskými.

[37] Krajský soud uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost rozsudku dostal. Reagoval dostatečným a srozumitelným způsobem na vznesené žalobní námitky. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelně odůvodněn. Nesouhlas s právním názorem krajského soudu nemá za následek nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[38] Předmětem sporu v nyní posuzované věci je otázka, zda stěžovateli, resp. jeho právnímu předchůdci, měla být udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů v souvislosti s jeho záměrem výstavby autobazaru na výše specifikovaných pozemcích.

[39] Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 50 odst. 1 uvádí: *„Zvláště chránění živočichové jsou chránění ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Vybrané živočichy, kteří jsou chránění i uhynulí, stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.“* V odstavci 2 dále stanovuje: *„Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.“*

[40] Podle § 56 odst. 1 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že *„[v]ýjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah, orgán ochrany přírody.“*

[41] Původní žalobce ve správním řízení zejména zpochybňoval, že se na posuzovaných pozemcích biotop zvláště chráněných druhů živočichů vůbec nachází. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí jeho argumentací i předloženými podklady podrobně zabýval, dospěl však k závěru, že v dané lokalitě biotopy zvláště chráněných druhů živočichů existují, a proto bylo zákonnou povinností správního orgánu I. stupně vést řízení a rozhodnout o povolení či nepovolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak plyne z předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (č. j. 1 As 426/2020 - 61), je nutné nejdříve určit, zda v dotčeném území existoval biotop zvláště chráněných druhů živočichů.

[42] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že správní orgány nepovolily výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů, konkrétně pro ropuchu obecnou, užovku obojkovou, čolka velkého, čolka horského, čolka obecného a modráška bahenního. Část rozhodnutí, týkající se výskytu ropuchy obecné, následně krajský soud pro nezákonnost zrušil. Stěžejním důvodem pro neudělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny však byly nálezy výše uvedených druhů čolků.

[43] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu ohledně prokázání přítomnosti zvláště chráněných druhů živočichů a jejich biotopu na dotčeném území. Brojí proti závěrům krajského soudu, tak proti závěrům správních orgánů. Jeho stěžejní argumentace vychází ze zjištění uvedených v biologických hodnoceních a posudcích od RNDr. Vávry a Doc. Farkače, kterými se snažil vyvrátit zjištění příslušných správních orgánů. Dále namítal neaktuálnost zjištění výskytu

druhů zvláště chráněných živočichů, jelikož v době rozhodnutí soudu byly tyto záznamy již čtyři a půl roku staré.

[44] Jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozhodnutí, soudy ve správním soudnictví vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Odvolací správní orgán (žalovaný) vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době jeho rozhodování (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79). V nyní souzeném případě je tedy otázkou, zda se v dané lokalitě nacházeli jedinci zvláště chráněných druhů živočichů či jejich biotop v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného.

[45] Soud zdůrazňuje, že zákon o ochraně přírody a krajiny poskytuje ochranu jak živočichům ve všech vývojových stádiích, tak i jimi užívaným přirozeným i umělým sídlům a jejich biotopům (§ 50 odst. 1 zmíněného zákona). Jsou tedy chráněni jak jednotlivci, místa jejich výskytu, ale také případný biotop.

[46] Nejvyšší správní soud považuje (obdobně jako krajský soud) za stěžejní důkazy prokázané nálezy zvláště chráněných druhů živočichů, zejména jednotlivých druhů čolků. Jednalo se zejména o průzkumy Mgr. P., průzkumy prováděné Agenturou ochrany přírody a krajiny (dále jen Agentura), terénní obhlídky pracovníka správního orgánu I. stupně. Zejména pak ze Záznamů z obhlídky lokality ze dne 14. 6. 2016, ze dne 2. 8. 2016 a ze dne 26. 4. 2017 zřetelně plyne, že se v dotčeném území nacházeli ve větším počtu jedinci jednotlivých druhů čolku, ale také užovka obojková a modrásek bahenní. Stěžovatel tyto nálezy nijak konkrétně nezpochybnil. Pouze předložil biologická hodnocení a posudky lokality od RNDr. Vávry a doc. Farkače. Biologické hodnocení RNDr. Vávry však nijak nerozporuje nálezy zmíněných zvláště chráněných druhů živočichů, ale pouze uvádí, že on zde žádné zvláště chráněné druhy nenalezl.

[47] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu v tom, že závěry o případné neperspektivnosti dané lokality nemohou vyvrátit konkrétně dokázanou přítomnost zvláště chráněných druhů. Pouze na okraj soud poznamenává, že některá hodnocení a závěry z nich stěžovatelem vyvozené jsou zcela vytržené z kontextu a nepojednávají o realitě věci. Biologické hodnocení RNDr. Vávry se například vztahuje zejména k posouzení biotopu modráska bahenního; posudek doc. Farkače se pozastavuje nad hodnocením Agentury, která provedla „hodnocení z druhého patra parkovacího domu“, aniž by jakkoliv reflektoval, že v tomto případě Agentura hodnotila pouze nepovolené zásahy na pozemku provedené stěžovatelem a jejich případný vliv na biotop dotčených živočichů. Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na vypořádání dané problematiky v napadeném rozhodnutí, kde se žalovaný obsáhle a řádně vypořádal s argumenty vyplývajícími z předložených biologických hodnocení a posudků.

[48] Ostatně přítomnost velkého množství všech dotčených druhů čolků prokázala také zpráva o Průzkumu obojživelníků ze dne 14. 8. 2016, kterou předložil samotný stěžovatel.

[49] Krajský soud tedy správně dospěl k závěru o existenci biotopu zvláště chráněných druhů a jejich výskytu na dotčeném území. Tento závěr je přezkoumatelný a vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Vzhledem k prokazatelné přítomnosti zvláště chráněných druhů bezprostředně před rozhodnutím žalovaného, nemohl stěžovatel tento závěr zvrátit biologickým hodnocením lokality a dalšími posudky. Výskyt živočichů byl prokázán jak v letech 2016 a 2017 nejméně třemi na sobě nezávislými průzkumy, tak také záznamy z dřívější doby. Taktéž zpochybnění záznamů z nálezové databáze ochrany přírody nemohlo mít pro nyní souzenou věc význam, jelikož záznamy o nálezech jsou také součástí správního spisu.

pokračování

[50] Jak již dříve judikoval Nejvyšší správní soud, na udělení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není právní nárok (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS, ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 - 251). Udělení nebo neudělení výjimky je věcí správního uvážení orgánu ochrany přírody na základě posouzení kritérií stanovených zákonem.

[51] V další velmi rozsáhle zpracované kasační námitce stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu ohledně neshledání veřejného zájmu na výstavbě jeho záměru. Stručně shrnuto, stěžovatel shledává veřejný zájem v provedení výstavby v souladu s územním plánem, sanaci a úpravě okolí a také v záměru prodávat v plánovaném autobazaru automobily na alternativní pohon.

[52] Z § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že teprve poté co je shledán veřejný zájem na uskutečnění záměru, musí správní orgán přistoupit k jeho poměření s veřejným zájmem na ochraně přírody a pouze pokud prvý veřejný zájem převáží, lze povolení udělit. V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi (obdobně jako v případě kolize základních práv), musí správní úřad totiž nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétním případě oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012).

[53] Pojem „veřejný zájem“ není zákonem nikterak definován, což bezesporu klade na správní orgán vyšší nároky na jeho uchopení a odůvodnění. Co je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů příslušných 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.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, čj. 2 As 207/2016 - 46).

[54] Úkolem správních orgánů je konkretizovat obecně formulované veřejné zájmy, jež jsou v legislativě jednotlivě definovány. Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že *„veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování ...“* (nález ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04)

[55] Požadavek na konkretizaci jiného veřejného zájmu se podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny o to důsledněji uplatní ve vztahu k zásahům u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany. U nich lze výjimku povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2, a současně neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

[56] Stěžovatel ze souladu záměru s plánovací dokumentací dovozuje veřejný zájem na rozvoji území. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že soulad záměru s platným územním plánem je pouze jedním z předpokladů jeho budoucího uskutečnění, ale nelze z něj dovodit veřejný zájem, který se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr, jeho dopady na lokální podmínky území a potřeby obyvatelstva, přičemž tento veřejný zájem musí

převažovat nad zájmy ochrany přírody, jak ostatně plyne již například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018 - 112.

[57] Nejvyšší správní soud se nemá důvod odchýlit od výše citované vlastní judikatury a ztotožňuje se tedy se závěry krajského soudu, že pouze ze souladu záměru s územním plánem nelze dovozovat veřejný zájem na uskutečnění stěžovatelova záměru.

[58] Veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu a žalovaného v tom, že nelze shledat veřejný zájem na uskutečnění záměru stěžovatele spočívajícím ve vybudování autobazaru, a to ani v případě prodeje vozidel na alternativní pohon. Jedná se o čistě soukromý zájem stěžovatele.

[59] Jelikož tedy ani Nejvyšší správní soud neshledal v záměru stěžovatele veřejný zájem, nebylo možné se zabývat jeho poměřováním se zájmem na ochraně přírody a krajiny.

[60] V postupu žalovaného nelze shledat ani svévoli ani diskriminaci vůči stěžovateli. Jak bylo řečeno již výše, udělení nebo neudělení výjimky je věcí správního uvážení orgánu ochrany přírody. V případech, kdy užije správní orgán správní uvážení, „*musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil*“ (viz rozsudek ze dne 30. 11. 2004, čj. 3 As 24/2004 - 79, č. 739/2006 Sb. NSS). V řízeních o žádosti o výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na určitých skutkových okolnostech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, čj. 8 As 91/2014 - 37, bod 14). Stěžovatelovy odkazy na jiné případy, kdy různé orgány výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny udělily, nejsou tedy v dané věci příhodné.

[61] Žalovaný však své rozhodnutí náležitě a podrobně odůvodnil. Věcně a relevantně reagoval na stěžovatelovy námitky a úvahy. Napadené rozhodnutí tak nelze považovat za diskriminační; stejně tak nelze v jeho odůvodnění ani závěrech spatřovat svévoli. Žalovaný při svém rozhodnutí vycházel z dostatečných podkladů a řádně jej zdůvodnil.

[62] Stěžovatel namítá dotčení jeho legitimního očekávání, které mu vzniklo jeho postupem v souladu s územním plánem. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Nemůže založit stěžovateli legitimní očekávání práva na uskutečnění jeho záměru. Nadto je ze správního spisu zřejmé, že již v Územně plánovací informaci ze dne 26. 1. 2016, byl jeho právní předchůdce upozorněn na nutnost přihlédnout k místním ekologickým podmínkám. Následně dne 3. 6. 2016 byl Protokolem sepsaným Českou inspekcí životního prostředí, poučen o nutnosti žádat o povolení k jakémukoliv zásahu do biotopu nacházejícího se na dotčeném území. Právní předchůdce stěžovatele, natož pak sám stěžovatel tedy nemohli legitimně očekávat, že záměr bude bez dalšího povolen.

[63] Stěžovatel namítal, že došlo k porušení jeho procesních práv v řízení před krajským soudem i správním orgánem I. stupně. Dle jeho tvrzení se nemohl vyjádřit ke všem podkladům, které vedly k vydání prvostupňového rozhodnutí.

[64] Správní řízení je ovládáno zásadou „jednotnosti“ řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady ve svém komplexu.

pokračování

Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů proto tvoří jeden celek. Odvolací či rozkladový orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ (popřípadě doplnit chybějící či strohá odůvodnění) podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). To znamená, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového a právního stavu.

[65] Stěžovatel tedy měl případně možnost se k těmto podkladům vyjádřit v rámci odvolacího řízení. Nejvyšší správní soud dále neshledal napadené rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporným. Ve shodě s názorem krajského soudu konstatuje, že nezpochybnění závěrů biologického hodnocení RNDr. Vávry nelze považovat za rozporné se závěrem, že totéž hodnocení neprokázalo výskyt dotčených druhů čolků. Žalovaný se řádně zabýval předloženým hodnocením a přesvědčivě odůvodnil, z jakých důvodů jeho závěry nejsou v rozporu se zjištěními provedenými v průběhu řízení.

[66] Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná. Nebylo tedy nezbytné vyvracet každý stěžovatelův argument, který uvedl ve velmi rozsáhlé a argumentačně nepřehledné kasační stížnosti a jejich doplnění.

[67] Nejvyšší správní soud shrnuje, že považuje existenci biotopu a přítomnost zvláště chráněných druhů živočichů (zejména pak čolků) na dotčených pozemcích stěžovatele za dostatečně prokázanou. Správní orgány i krajský soud tak v tomto ohledu postupovaly správně, pokud nepovažovaly za nutné doplnit dokazování.

[68] Taktéž s otázkou veřejného zájmu na vybudování stěžovatelova záměru se vypořádaly správně a zcela přezkoumatelně. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací nelze bez dalšího považovat za naplnění veřejného zájmu. Příslušný územní plán nezakládá legitimní očekávání budoucího stavebníka s ohledem na uskutečnitelnost jeho záměru. Veřejný zájem pak v nyní souzeném případě neshledal soud ani s ohledem na záměr prodávat vozy na alternativní pohon, ani v jiném stěžovatelem uváděném důvodu.

[69] Nejvyšší správní soud také dospěl k závěru, že krajský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Napadené rozhodnutí žalovaného nelze považovat za diskriminační a svévolné. V jeho odůvodnění řádně uvedl důvody a úvahy, kterými se při rozhodování řídil. Taktéž dostatečně reagoval na stěžovatelovy argumenty a předložené důkazy (zejména biologická hodnocení a posudky RNDr. Vávry a doc. Farkače).

VII. Závěr a náklady řízení

[70] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[71] Zároveň soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

[72] Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil v řízení o kasační stížnosti žádnou povinnost, s jejímž splněním by jí vznikly náklady řízení. Soud tedy dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[73] Stěžovatel uhradil v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Podání opakované kasační stížnosti však podle ustálené judikatury nepodléhá poplatkové povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, č. 3396/2016 Sb. NSS), proto soud výrokem V. tohoto rozsudku rozhodl o vrácení soudního poplatku stěžovateli.

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

V Brně dne 3. května 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu