



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Michala Mazance a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Borský spolek, z.s.**, se sídlem Sadová 661, Bor, zastoupen Mgr. Martinem Vostrackým, advokátem se sídlem Úslavská 752/33, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Scherm Holding & Verwaltungs GmbH**, se sídlem Probfeld 18, Karlskron, Spolková republika Německo, zastoupené JUDr. Karolínou Florianovou Bartovskou, advokátkou se sídlem Prešovská 170/5, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, čj. 47714/ENV/16,634/520/16, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2018, čj. 30 A 157/2016-117,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení **se z a m í t a j í**.
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **j s o u p o v i n n i** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, každý ve výši **2 057 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Martina Vostrackého, advokáta se sídlem Úslavská 752/33, Plzeň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Společnosti SIT – Scherm International Transports, s. r. o. byla v souladu s § 56 odst. 1 a 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 5. 2017 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), povolena výjimka ze

základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, která opravňuje držitele výjimky škodlivě zasahovat do biotopu a přirozeného vývoje a rušit specifikované živočichy výstavbou a provozem dopravně obslužného areálu Scherm Bor na pozemcích č. X, X, X, X, X a X v k.ú. B. u T. (dále jen „dopravně obslužný areál Scherm Bor“), a pro výkon povolené činnosti jí byly stanoveny podmínky č. 1 až 18. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež žalovaný shora uvedeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Společnosti SIT – Scherm International Transports, s. r. o. je procesní předchůdkyní osoby zúčastněné na řízení - Scherm Holding & Verwaltungs GmbH, neboť usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, čj. 8 As 63/2018-108, bylo rozhodnuto o pokračování v řízení s novou osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „OZNŘ“).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud uvedl, že při posuzování žádosti o výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů je nutno nejprve zkoumat dvě dílčí otázky: zda je záměr žadatele ve veřejném zájmu a zda tento veřejný zájem na uskutečnění záměru žadatele převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody. Vyvinuté úsilí a vynaložené finanční prostředky spjaté s investičním záměrem nemohou být zohledněny při posuzování podmínek pro povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Soulad investičního záměru s platným územním plánem je předpokladem pro jeho budoucí realizaci, nelze z něj bez dalšího dovozovat veřejný zájem, jež se posuzuje až s ohledem na konkrétní podobu záměru a jeho dopady. Není zřejmé, proč řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny neproběhlo již v minulosti v rámci územního řízení v roce 2007. Existence jiného veřejného zájmu (než je zájem ochrany přírody) nebyla ve věci prokázána, úvahy ohledně vážení konkurujících veřejných zájmů byly zcela nedostatečné. Krajský soud dospěl k závěru, že v přezkoumávané věci nebyly v odůvodnění rozhodnutí uvedeny úplné a určité úvahy, kterými se správní orgány řídily při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a při výkladu právních předpisů ve vztahu k podmínkám pro povolení výjimky. Dále uvedl, že nebyl vypořádán nesouhlas místní samosprávy s uvažovaným záměrem, jež je třeba vzít v potaz. V rozhodnutích také nebyla uvedena přezkoumatelná informace o tom, jak se správní orgány vypořádaly s námitkami žalobce (jakož i města Bor) a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

II. Obsah kasačních stížností, vyjádření žalobce

[4] Žalovaný a OZNŘ (společně dále také jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.), tedy tvrdí nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku jeho důvodů.

[5] Žalovaný namítal, že se krajský soud zabýval věcí povrchně, své úvahy založil na obecných zákonných pravidlech a judikатурním výkladu bez dostatečné individualizace.

pokračování

Výtky krajského soudu jsou pouze obecného charakteru bez reakce na závěry správních rozhodnutí a vznesené žalobní námitky. Důvody rozhodnutí a právní závěry krajského soudu nejsou zřejmé, v rozsudku chybí klíčový přezkum důvodů, o které jsou správní rozhodnutí opřena. OZNŘ disponuje platným územním povolením pro umístění svého záměru. Okolnosti vydání tohoto rozhodnutí nejsou pro nyní posuzovanou věc významné. OZNŘ postupovala v souladu s územním plánem a na základě vydaného územního rozhodnutí z roku 2007 nabyla určitá práva v dobré víře. Na realizaci záměru také vynaložila nemalé prostředky. Veřejným zájmem je tak zájem na ochraně právní jistoty, práv nabytých v dobré víře a zájem na ochraně vlastnictví. Touto argumentací se krajský soud vůbec nezabýval a není zřejmé, zda soud situaci OZNŘ považuje za „jiný naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu“ či nikoli. Ohledně úvah týkajících se konkurujících veřejných zájmů krajský soud setrval v obecné rovině a stěžovateli není zřejmé, co měl vzít v potaz nad rámec uvedený ve správním rozhodnutí a co pominul. Žalovaný by byl nucen domýšlet důvody zrušujícího rozsudku. Není mu ani zřejmé, jak měl v řízení o povolení výjimky vypořádat nesouhlas obce Bor, protože její námitky směřovaly spíše do agendy stavebního úřadu. Žalovaný nevysvětloval důvody rozhodnutí o výjimce teprve v řízení o žalobě, jak tvrdí krajský soud, neboť ve svých vyjádřeních v soudním řízení neuvedl nic, co by nebylo uvedeno v odůvodnění správních rozhodnutí. Dále ke konkurujícím si veřejným zájmům uvedl, že podstatné bylo posouzení dopadu záměru na dotčené území. Krajský soud však odborné posudky ponechal zcela bez odezvy. Biologické hodnocení bylo provedeno autorizovanou osobou a korektně. Veřejný zájem lze identifikovat ze souladu záměru se Zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje (dále jen „ZÚR“), Územním plánem města Bor (dále jen „ÚP Bor“) a vydaného územního rozhodnutí. Povolovaná výjimka se týká pouze změny stavby. OZNŘ do projektu již investovala mnoho prostředků, jež by byly zmařeny, pokud by nebyl uskutečněn. Proto zde existuje veřejný zájem na ochraně právní jistoty a doposud vynaložených investic. Zmaření investice by bylo v nepoměru se zájmy chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ke stanoveným podmínkám pro výkon povolené činnosti se krajský soud nijak nevyjádřil, přičemž žalovaný je považuje za dostatečně účinné pro realizaci zamýšleného záměru.

[6] OZNŘ namítala, že krajský soud měl správnost závěrů správních orgánů přezkoumat věcně. Správní orgán prvního stupně existenci veřejného zájmu odůvodnil dostatečným způsobem. Podnikatelský záměr je v souladu se ZÚR a ÚP Bor, z čehož vyplývá veřejný zájem na rozvoji území a převažuje nad zájmem soukromým. Cílem územního plánování je společenský a hospodářský potenciál rozvoje území. ZÚR jsou závazné pro rozhodování v území. Aktualizace č. 1 ZÚR potvrdila vhodnost realizace záměru v dané oblasti, umístění dopravně obslužného areálu v území je v souladu s ÚP Bor a OZNŘ disponuje pravomocným územním rozhodnutím, které není nezákonné. Podnikatelský záměr tak naplňuje veřejný zájem na rozvoji území, jež převažuje nad zájmem ochrany přírody. Nesouhlas obce Bor s realizací záměru je překvapivý, neboť v minulosti vždy se vším souhlasila. Svůj názor zaujala na základě v čase se měnící statistiky zaměstnanosti, což odporuje principu právní jistoty. Vliv výstavby na životní prostředí jako celek byl v minulosti posuzován v rámci ÚP Bor a ten je v souladu se zamýšleným investičním záměrem. Krajský soud ignoroval existenci převažujícího veřejného zájmu na rozvoji území vyplývajícího ze ZÚR a ÚP Bor. Dále ignoroval to, že nerealizace záměru (zmaření investice) by měla mnohem závažnější dopady, než negativní vlivy na zákonem

chráněné druhy živočichů, které by vznikly výstavbou a provozem areálu. Ačkoli žalobce v žalobě neprokázal nedostatečné účinky stanovených podmínek ve vztahu k určitým živočichům, krajský soud žalobě vyhověl, čímž porušil dispoziční zásadu a zásadu rovnosti účastníků. Intenzita dotčení ochrany přírody je nepatrná a negativní vlivy omezeny stanovenými podmínkami. Nelze tak dospět k závěru, že zájem na ochraně přírody převáží nad obecným veřejným zájmem. V některých aspektech budou dokonce vylepšeny životní podmínky živočichů oproti stávajícímu stavu díky stanoveným podmínkám výstavby a provozu areálu. Krajský soud ignoroval věcně správně odůvodněný závěr správních rozhodnutí.

[7] Závěrem oba navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce k podaným kasačním stížnostem uvedl, že správní orgány obou stupňů neuvedly dostatečně určité a úplně úvahy (důvody), které by odůvodňovaly povolení výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny pro osobu zúčastněnou na řízení. Současně nebyl prokázán jiný veřejný zájem převažující nad zájmem ochrany přírody. Jiný veřejný zájem byl formulován toliko obecně a nebyl dostatečně odlišen od zájmu soukromého. Byl identifikován s ohledem na možnost využití daného území. Správní orgány nezohlednily negativní stanovisko místní samosprávy. V dané věci se jedná výlučně o soukromý zájem investora a není tak naplněn předpoklad pro povolení výjimky. Správní orgány se snažily dotvářet a formulovat jiný veřejný zájem ve věci, což je podle judikatury Nejvyššího správního soudu nepřipustné. Žalovaný se odchýlil od závěrů učiněných v rozhodnutí v obdobné věci, aniž by své odlišné stanovisko vysvětlil. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. OZNŘ je zastoupena advokátem a za žalovaného jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu. Stížnost vytýká, že krajský soud posoudil věc povrchně, své úvahy založit na obecných zákonných pravidlech a jejich judikturním výkladu bez dostatečné konkretizace k projednávané věci. Právní názor soudu je pouze naznačen, výtky soudu jsou obecné, aniž by hodnotily a reagovaly na závěry uvedené ve správních rozhodnutích či na žalobní námitky.

[11] K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003,

pokračování

čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou.

[12] Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku ověřil, že krajský soud konkretizoval skutkový stav věci, vyložil dotčená ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a na projednávanou věc je aplikoval. Pro své posouzení také využil přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu. OZNŘ krajskému soudu vytýká, že kladl důraz na to, že v rámci územního řízení v roce 2007 neproběhlo řízení o výjimce podle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž OZNŘ to považuje za nepodstatné. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud na straně 16 rozsudku pouze reagoval na vznesenou argumentaci žalovaného a svůj rozsudek opřel o nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Ta spočívala v tom, že správní orgány nedostatečně konkretizovaly jiný veřejný zájem ve věci a nebyla prokázána jeho převaha nad zájmem chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ve věci nebyl prokázán ani jiný naléhavý důvod převažující veřejný zájem, což krajský soud popsal převážně na straně 16 a 17 rozsudku. Krajský soud tím současně reagoval na vznesené žalobní námitky, neboť žalobce namítal nesplnění podmínek pro povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[13] Krajský soud uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí dostál. Reagoval dostatečným a srozumitelným způsobem na vznesené žalobní námitky a shrnul, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. 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.

[14] Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud měl správnost závěrů správních orgánů přezkoumat věcně. Nejvyšší správní soud však připomíná, že podle ustálené judikatury platí, že dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, čj. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS).

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval ostatními námitkami kasačních stížností. Stěžovatelé namítají, že veřejný zájem lze identifikovat z rozhodnutí správních orgánů, neboť zamýšlený záměr je v souladu se ZÚR, ÚP Bor a v minulosti vydaným územním rozhodnutím. OZNŘ investovala do projektu mnoho prostředků. Ve věci tak existuje jak její privátní a ekonomický zájem, tak veřejný zájem spočívající v zájmu na ochraně vlastnictví, právní jistoty a vynaložených investic. Zmaření investice by bylo v nepoměru se zájmy chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny.

[16] Podle § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platilo, že *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 stádia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

[17] Podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny platilo, že *výjimky 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 orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.*

Podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platilo, že *výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit*

- a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť,*
- b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku,*
- c) v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí,*
- d) pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin,*
- e) v případě zvláště chráněných druhů ptáků pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství.*

[18] Podstatou nyní posuzované věci je otázka, zda správní orgány dospěly v rámci rozhodování o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů k dostatečně konkrétní identifikaci veřejných zájmů vyvěrajících z výstavby a provozu areálu, a zda následně došlo k poměrování těchto veřejných zájmů oproti zájmu na ochraně přírody a krajiny, spočívající v ochraně zvláště chráněných druhů živočichů.

[19] Nejvyšší správní soud se otázkou veřejného zájmu při rozhodování o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny několikrát zabýval, přičemž v nyní posuzované věci neshledal důvod k odchýlení se od již zaujatého právního názoru.

[20] Správní orgán I. stupně ohledně existence veřejného zájmu uvedl, že OZNR postupovala v souladu se ZÚR, ÚP Bor a dříve vydaným územním rozhodnutím, přičemž řízení o povolení výjimky bylo vyvoláno pouze aktuální funkčně nepodstatnou změnou původního záměru. OZNR si pozemky, na kterých hodlá realizovat svůj záměr, řádně zakoupila. Dospěl proto k závěru, že existuje veřejný zájem na ochraně právní jistoty OZNR a jejích realizovaných investic, a se jedná o zájmy, jež mohou převážet nad zájmem na ochranu zvláště chráněných druhů živočichů podle § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Úvahy správního orgánu I. stupně i žalovaného jsou však uvedeny v naprosto obecné rovině. Žalovaný jako odvolací orgán závěry správního orgánu I. stupně v rozhodnutí aproboval a uvedl, že z pohledu veřejného zájmu je pro posouzení záměru

pokračování

zásadní jeho soulad s územně plánovací dokumentací. V kasační stížnosti nicméně sám žalovaný uvádí, že územně plánovací dokumentace je pouze předpoklad pro realizaci zamýšleného záměru.

[21] Pojem „veřejný zájem“ není zákonem nikterak definován, což beze sporu klade na správní orgán vyšší nároky na jeho uchopení. 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.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, čj. 2 As 207/2016-46).

[22] 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 ...“* (náleze ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04).

[23] 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 podle práva Evropských společenství (podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství). 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.

[24] OZNŘ 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 budoucí realizace, 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. Územně plánovací dokumentace může předpokládat umístění určitých typů staveb v uvažovaném území, avšak před zahájením územního řízení není známo, zda konkrétní realizací dojde k dotčení chráněných zájmů a případně v jaké míře. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací je nutný, neboť pokud záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, stavební úřad v územním řízení žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne [viz § 90 odst. 1 písm. a) a § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu]. Z územně plánovací dokumentace však dopředu nelze dovozovat veřejný zájem ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť neobsahuje povědomí o vlivech konkrétních projektů na zákonem chráněné zájmy. 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.

[25] Nadto z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že veřejný zájem (§ 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního. Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu. Je proto nezbytné, aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně a konkrétně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích cílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS). Správní orgán I. stupně existenci veřejného zájmu dovodil obecně na základě ochrany právní jistoty OZNŘ a jejích realizovaných investic. Krajský soud ostatně potvrdil, že ochranu vlastnických práv a právní jistotu investora by šlo z veřejný zájem považovat, ale pouze v případě zvláštního zřetele hodného, přičemž takový závěr by musel být mimořádně pečlivě odůvodněn. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť ve hře jsou v takovém případě stále primárně soukromé zájmy konkrétního investora.

[26] Jak bylo uvedeno, i sám žalovaný v kasační stížnosti uvedl, že důvodem nemůže být samo o sobě spoléhání na územně plánovací dokumentaci. V úvahu tak přichází jen spoléhání se OZNŘ na dřívější územní rozhodnutí. Pokud jde o ochranu tohoto legitimního očekávání, pak k ní správní orgán I. stupně uvedl toliko, že OZNŘ má právo se domnívat, že stavba je z hlediska funkčního určení v lokalitě přípustná a existuje veřejný zájem na ochraně právní jistoty OZNŘ a jejích dosavadních investic realizovaných v souladu s jí známými limity pro využití jím zakoupeného pozemku a jedná se o zájem, který za určitých podmínek může převážet nad zájmem na ochranu ZCHDŽ stanoveným v § 50 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný pak uvedl v této otázce pouze, že OZNŘ je držitelkou platného územního rozhodnutí na stavbu záměru a řízení o povolení výjimky bylo vyvoláno pouze funkčně nepodstatnou změnou záměru žadatele.

[27] To však rozhodně nelze považovat za dostatečné odůvodnění. Z rozhodnutí totiž není například zřejmé, zda investor skutečně musel být, s ohledem na všechny skutečnosti, v dobré víře ohledně zákonnosti dříve vydaného územního rozhodnutí. Jenom to, že dříve bylo vydáno územní rozhodnutí, totiž nemusí znamenat, že investor byl v dobré víře v jeho správnost (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 94/2011-102 nebo ze dne 20. 4. 2017, čj. 9 As 146/2016-366). Zejména by mělo být zřejmé, zda bylo nebo třeba řešit i výjimku ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, případně zda mohla OZNŘ předpokládat, že takovou výjimku nebylo a nebude třeba získat. Není ani zřejmé, proč investor musel nezbytně přistoupit ke změně územního rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů ve zcela obecné rovině poukazují na údajnou změnu územního plánu. Ta však nemůže mít vliv na pravomocná územní povolení. Není zřejmý ani tvrzený rozsah investic. Teprve pokud bude mimořádně pečlivě odůvodněno, jaká konkrétní práva stěžovatel skutečně již nabyt, proč byl v dobré víře ohledně zákonnosti jejich nabytí a proč nezbytně nutně potřebuje provést změnu územního rozhodnutí, lze uvažovat o tom, zda jeho primárně soukromý zájem by mohl být s ohledem na zcela výjimečné okolnosti považován za veřejný zájem na

pokračování

ochraně práv nabytých v dobré víře. Úvahy správních orgánů jsou však v tomto směru zcela nedostatečné.

[28] I pokud bude shledán veřejný zájem, jehož existence bude řádně odůvodněna, musí správní orgán přistoupit k jeho poměření s veřejným zájmem na ochraně přírody a pouze pokud první 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 konkrétní případ 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).

[29] Kromě toho, že ve správních rozhodnutích není v dostatečném rozsahu formulován ani veřejný zájem, který má převážet nad zájmem na ochranu přírody, není řádně provedeno ani vážení obou zájmů. Správní orgány k tomu pouze uvedly, že *„na straně jedné leží veřejný zájem na ochranu jedinců a populací zvláště chráněných druhů živočichů a jejich biotopu. Na straně druhé leží zájem držitele výjimky, který hodlá realizovat v místě svůj záměr. V tomto pohledu se sice jedná o zájem privátní a ekonomický zájem – v širší souvislosti je však veřejným zájmem třeba chápat i ochranu výkonu vlastnických práv, ochranu právní jistoty investora a jeho investice v případě, že postupuje v souladu s předem stanovenými limity pro využití území územně plánovací dokumentací. Správní orgán dospěl k závěru, že zmaření investice by bylo v nepoměru se zájmy chráněnými ZOPK, jelikož je možné technickými a ekonomicky přijatelnými opatřeními minimalizovat případné negativní vlivy na ZCHDŽ.“*

[30] Nelze současně odhlížet od intenzity škodlivého zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *„[s]kutečnost, zda je dána výrazná převaha „jiného“ veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, samozřejmě závisí rovněž na míře dotčení zvláště chráněných živočichů a rostlin danou stavbou a na tom, o jak obrožené druhy se jedná. Na jednu stranu tak je udržení populace dotčeného druhu 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 poměrování jednotlivých konkurujících si veřejných zájmů právě intenzitu dotčení veřejného zájmu na ochraně přírody, tj. konkrétně intenzitu dotčení příslušných zvláště chráněných druhů a jejich biotopů.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38). Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na stanovený soubor 18 podmínek výstavby a provozu areálu mohla být intenzita zásahu vyhodnocena jako nízká. I v takovém případě by se však stále jednalo o negativní zásah a správní orgány proto musí i v tomto případě vyhodnotit, zda jiný veřejný zájem převáží nad veřejným zájmem na ochranu přírody a krajiny.

[31] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani rozhodnutí žalovaného nebyly uvedeny dostatečné úvahy týkající formulace veřejného zájmu ani následného poměření takto určeného jiného veřejného

zájmu nad zájmem ochrany přírody. Krajský soud tak dospěl ke správnému závěru, pokud shledal, že povolená výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla nedostatečně odůvodněna.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto má vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[34] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají z náhrady nákladů zastoupení za 1 úkon advokáta, a to vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem. Za tento úkon [§ 11 odst. 1 písm. h) advokátního tarifu] náleží žalobci odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu]. Žalobce má též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), na 4 114 Kč. Žalobce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 4 114 Kč. Jelikož stěžovatelé v tomto soudním řízení neměli úspěch, podílí se na náhradě nákladů řízení žalobce rovným dílem. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2 057 Kč. OZNŘ je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2 057 Kč. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. května 2020

Petr Mikeš
předseda senátu