



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobkyně: X
sídlem X
zastoupena advokátem JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D.,
sídlem Purkyňova 2121/3, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

za účasti: X
sídlem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2022, č. j. MZP/2022/540/633, sp. zn. ZN/MZP/2022/540/135,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou postoupenou krajskému soudu Městským soudem v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým k odvolání osoby zúčastněné na řízení a dalšího účastníka řízení změnil rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 15. 3. 2022, č. j. KULK 19110/2022 (dále jen „krajský úřad“) tak, že neudělil žalobkyni výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), pro stavební záměr žalobkyně „CPI Park Jablonné v Podještědí hala JAB1 r02“ (dále jen „záměr“). Záměr se nachází v lokalitě, kde se vyskytují zvláště chráněné druhy ptáků, brouků a plazů v kategoriích ohrožený a kriticky ohrožený. Krajský úřad ve věci rozhodoval opětovně, neboť první žádost žalobkyně zamítl a ta byla nucena záměr přepracovat.
2. V prvostupňovém rozhodnutí krajský úřad poukázal na to, že výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit v případě, že jiný veřejný zájem převáží nad veřejným zájmem na jejich ochraně. Žalobkyně spatřovala v záměru naplnění tří veřejných zájmů, a to 1. soulad s územním plánem města Jablonné v Podještědí, 2. finanční přínos do rozpočtu města a státního rozpočtu, 3. zvýšení zaměstnanosti v Jablonném v Podještědí, regionu a celé ČR vytvořením alespoň 420 pracovních míst. V případě prvních dvou veřejných zájmů krajský úřad žalobkyni nepřisvědčil. Uvedl, že samotný soulad s územním plánem nesvědčí o existenci veřejného zájmu. Naopak je povinností žalobkyně, aby svůj záměr uskutečnila v souladu s územním plánem. Také v případě daňových odvodů jde o zákonnou povinnost žalobkyně a nelze v nich bez dalšího shledat existenci veřejného zájmu. Naopak ve vzniku nových pracovních míst krajský úřad veřejný zájem našel. Upozornil na mírný meziroční nárůst nezaměstnanosti v okresech Česká Lípa a Liberec v období od 30. 1. 2020 do 30. 6. 2021 a také na růst nezaměstnanosti v letech 2019, 2020 a k 30. 6. 2021 přímo v Jablonném v Podještědí. Shledal proto možný nárůst nových pracovních míst jako pravděpodobný. Město je Strategií rozvoje Libereckého kraje 2021+ řazeno mezi hospodářsky slabé oblasti. Nepřisvědčil však tvrzení, že pracovních míst skutečně vznikne 420. Tento veřejný zájem podle krajského úřadu mírně převažuje na zájmem ochrany přírody.
3. Krajský úřad dále zohlednil důvody sociálně ekonomického charakteru podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Dospěl k závěru, že záměr může pozitivně ovlivnit atraktivitu města pro mladé lidi, protože město se postupně vyklidňuje. Ekonomická síla nově přichozích může mít také pozitivní vliv na vznik dalších obchodů a služeb. Dojíždějící obyvatelé pak mohou najít zaměstnání přímo ve městě. Podle krajského úřadu navíc neexistuje pro realizaci záměru jiné uspokojivé řešení. Na území města neexistuje jiná průmyslová zóna bez výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a současně se tam nenachází žádný brownfield. Žalobkyně navíc předložila verzi záměru, která minimalizuje zásah do biotopů zvláště chráněných ptáků. Veřejný zájem na zvýšení zaměstnanosti ve městě tedy nelze uspokojit jinak. Biotopy, v nichž se vyskytují výše uvedené druhy, budou dotčeny částečně a současně žalobkyně zajistí náhradní výsadbu tam, kde ubude potrava pro tyto druhy.
4. Žalovaný účastníkům řízení sdělením ze dne 30. 6. 2022, č. j. MZP/2022/540/374 (dále jen „sdělení“), oznámil, že se neztotožnil se závěry krajského úřadu ohledně hodnocení veřejného zájmu na zvyšování zaměstnanosti a upozornil je na možný odlišný právní náhled a současně stanovil lhůtu k vyjádření. Ve sdělení konstatoval, že nezaměstnanost v Libereckém kraji má

spíše klesající tendenci a v Jablonném v Podještědí se blíží úrovni před pandemií Covid-19. Ve světle těchto dat pak veřejný zájem, jak jej vymezil krajský úřad, neexistuje. Tvzení o tom, že výstavba průmyslové haly učiní město atraktivním pro mladé lidi či přiměje dojíždějící obyvatele ke změně zaměstnání, je nepodložené. Žalovaný naopak spekoval, že atraktivita města pro mladé rodiny může být dána právě absencí průmyslové haly, která nijak nezasahuje do přírody a krajiny. Krajský úřad podle žalovaného také nezhodnotil negativní dopady záměru, například zvýšení hustoty dopravy, vyšší produkci odpadu, zábor zemědělské půdy, fragmentaci krajiny, snížení stanovištní a druhové diverzity a další negativní dopady na životní prostředí.

5. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny lze udělit výjimku ze zákazů při kumulativním splnění následujících podmínek: 1) existence veřejného zájmu na realizaci záměru, resp. jeho naléhavost, 2) převaha tohoto zájmu nad zájmem ochrany přírody, 3) neexistence jiného uspokojivého řešení, 4) skutečnost, že realizace záměru neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany. Současně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251, který konstatoval, že *„pokud je již při zkoumání prvního či druhého kroku zřejmé, že žadatel nemůže uspět, protože na jeho straně není relevantní jiný veřejný zájem, respektive ten nepřevažuje nad zájmem na ochranu přírody, je nadbytečné, aby správní orgán hodnotil splnění dalších předpokladů pro udělení výjimky. Opačný výklad by byl v rozporu se zásadami hospodárnosti a rychlosti řízení a procesní ekonomie (§ 6 odst. 1 správního řádu).“* Žalobkyně vymezila důvody veřejného zájmu ve výše uvedených okruzích, tedy důvody sociální a ekonomické povahy. Žalovaný se ztotožnil s názorem krajského úřadu na neexistenci veřejných zájmů č. 1 a 2. Pokud jde o veřejný zájem č. 3, tedy snižování nezaměstnanosti ve městě a širším regionu, konstatoval žalovaný, že hodnocení krajského úřadu je založeno na zavádějících, neaktuálních, nevypovídajících či nepravdivých tvrzeních. Žalovaný krajskému úřadu vytkl, že tvrzení o mírném nárůstu nezaměstnanosti nekriticky přejal ze studie veřejného zájmu předložené žalobkyní. Z žádných dat neplyne, že se nezaměstnanost v Libereckém kraji trvale zvyšuje. Argument krajského úřadu tak není v tomto ohledu pravdivý.
6. Žalobkyně namítla, že aktuální údaje o nezaměstnanosti nejsou dostatečně vypovídající pro vyhodnocení existence naléhavosti či míry veřejného zájmu, neboť jde o údaje za krátké období. Žalovaný však konstatoval, že to byla žalobkyně, kdo vnesl statistické údaje do argumentace ohledně existence veřejného zájmu a byl to krajský úřad, kdo argumentoval krátkým časovým obdobím. Žalovaný shledal, že argumentace statistickými údaji za účelově vybrané období nemůže obstát, jestliže porovnáním aktuálních údajů dospěl k opačnému závěru. Pokud jde o tvorbu pracovních míst, údaj prezentovaný žalobkyní o vzniku až 420 pracovních míst, je nejistý. Sama žalobkyně totiž neví, jaké činnosti bude plánovaná hala sloužit, zda půjde o skladovací či výrobní objekt. Současně uvedl, že počet míst není rozhodujícím údajem, neboť zásadní je také jejich skladba. Tyto skutečnosti činí závěry o příznivém vlivu záměru na nezaměstnanost ve městě a okolí nejistými. Právě skutečnost, že žalobkyně hodlá halu vybudovat a následně pronajímat, činí jakékoliv odhady spekulativními – jde o odhady vlivu záměru na porodnost, potřebu ubytovacích kapacit, sociální dopady záměru apod. Žalobkyně doložila odborný posudek, který však čerpá data o situaci Jablonného v Podještědí z roku 2007. Proto má za to, že jeho závěr založený na datech z roku 2020 promítnutých ve Strategii rozvoje Libereckého kraje 2021+, je správný. Podle těchto dat

je hlavním problémem města nižší vzdělanost a málo praktických lékařů, nikoliv nezaměstnanost. Vlastní zařazení města mezi podprůměrné oblasti a snaha zvýšit vytvořením pracovních míst jeho bodové ohodnocení ve strategii kraje pak není důvodem pro konstatování existence veřejného zájmu.

7. Žalovaný dále krajskému úřadu vytkl, že nijak nezohlednil negativní externalitu záměru a ty neporovnal s pozitivními externalitami. Zopakoval jejich výčet z dříve zaslaného sdělení. Krajský úřad měl povinnost postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy a zjistit všechny rozhodné skutečnosti pro posouzení věci. Žalobkyně poukázala také na kladné stanovisko města ohledně existence veřejného zájmu. Podle žalovaného však stanovisko samosprávy může již nalezený veřejný zájem posílit, nikoliv jeho existenci založit. Žalovaný tedy rozhodl tak, že prvostupňové rozhodnutí změnil, a to s ohledem na hospodárnost řízení.

II. Žaloba

8. Žalobkyně ve včasné žalobě namítá, že žalovaný neposuzoval důvody veřejného zájmu v dostatečné šíři, čímž se dopustil nezákonnosti s ohledem na zásadu materiální pravdy. Zadruhé namítá, že postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen

„správní řád“), žalovaný porušil zásadu dvojinstančnosti a s ohledem na dosavadní postoj ve věci rozhodl překvapivě. Vyčítá žalovanému, že provedl dokazování pouze ve vztahu k vlivu záměru na zaměstnanost. Žalovaným odkazovaný rozsudek NSS č. j. 10 As 2/2015-251 na věc podle žalobkyně nedopadá právě proto, že žalovaný posuzoval existenci veřejného zájmu pouze z hlediska zvýšení zaměstnanosti. Zúžení otázky existence a intenzity veřejného zájmu pouze na otázku zaměstnanosti považuje žalobkyně ze strany žalovaného za manipulativní a arbitrární. Ostatní důvody svědčící veřejnému zájmu žalovaný přehlédl. Stalo se tak v případě vlivu kompenzačních opatření na biotopy, zlepšení vodohospodářských poměrů lokality, pokud jde o posílení retenčních schopností krajiny, v nepřihlédnutí k umístění fotovoltaických panelů na střechu haly a také v případě možnosti využití kombinované dopravy. Žalovaný také rezignoval na posouzení diverzifikace dopravní obslužnosti záměru a souladu záměru s dalšími koncepčními dokumenty. Žalobkyně má za to, že přestože je její záměr soukromý, reflektuje celospolečenské zájmy plynoucí z podkladů pro prvostupňové rozhodnutí. Žalobkyně tedy veřejný zájem nachází a za této situace se měl žalovaný zabývat všemi podmínkami § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Povinnost zjistit a posoudit všechny veřejné zájmy plyne žalovanému z § 3 správního řádu, tedy ze zásady materiální pravdy. Žalovaný se však zabýval pouze jedním z důvodů veřejného zájmu, což činí napadené rozhodnutí nezákonným.

9. Žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, avšak tento postup nebyl zákonný. Žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, podle kterého musí nadřízený správní orgán účastníky upozornit na možnou změnu právního názoru a současně jim dát možnost se k tomuto názoru vyjádřit, pokud by pro ně s ohledem na dosavadní průběh řízení mohlo být jeho rozhodnutí překvapivé. Žalovaný seznámil žalobkyni s odlišným právním názorem, který se však týkal pouze otázky možného vlivu záměru na zaměstnanost. Z toho důvodu měla žalobkyně za to, že ostatní důvody veřejného zájmu zůstaly nedotčeny a žalovaný rozhodne v souladu s názorem krajského úřadu. O tom, že žalovaný spojuje existenci veřejného zájmu výlučně s otázkou zaměstnanosti, se žalobkyně dozvěděla až z napadeného rozhodnutí. O dalších

důvodech veřejného zájmu se žalovaný nezmiňuje, čímž připravil žalobkyni o možnost podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.

10. Žalovaný opomněl další důvody veřejného zájmu a napadené rozhodnutí tak neodpovídá požadavkům uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu. Žalovaný měl pečlivě a přesvědčivě odůvodnit napadené rozhodnutí už proto, že prvostupňové rozhodnutí neruší a nevrací, ale mění. Ve sdělení uvedl řadu negativních externalit, kterými se krajský úřad nezabýval. Mimo jiné zmínil otázku ochrany zemědělské půdy a fragmentaci krajiny. Žalobkyně na podporu svého záměru předložila kladná závazná stanoviska k záboru zemědělské půdy a k zásahu do krajinného rázu. Namísto, aby žalovaný tato stanoviska akceptoval, byla zahájena přezkumná řízení, v nichž byla stanoviska zrušena. To se stalo naprosto nepředvídatelně, arbitrárně a šikanózně. Žalovaný tak žalobkyni připravil o „účinnou právní ochranu“.
11. Žalobkyně navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a navazující podání

12. Žalovaný reagoval na žalobu vyjádřením, v němž ji navrhl zamítnout. Žalobkyně tvrzení krajského úřadu i žalovaného značně překrucuje. Není s podivem, že se žalovaný zabýval otázkou růstu zaměstnanosti, pokud ta byla jediným důvodem veřejného zájmu, který krajský úřad našel. Naopak další dva žalobkyní tvrzené veřejné zájmy krajský úřad neshledal. Pokud měla žalobkyně za to, že existovaly ještě další důvody veřejného zájmu, měla je tvrdit a doložit. To ovšem neučinila. Skutečnost, že žalobkyně hodlá na střechu záměru umístit fotovoltaické panely, nepostačuje ke vzniku veřejného zájmu. Ostatně ani krajský úřad fotovoltaické panely nevnímal jako zásadní

důvod existence veřejného zájmu. Tvrzení, že žalobkyně neměla v řízení před žalovaným možnost tvrdit existenci jiných veřejných zájmů a zaměřila svou pozornost na trh práce, není pravdivé. V reakci na sdělení žalovaného uvedla, že veřejný zájem je dán také souladem záměru s územně plánovací dokumentací a skutečností, že bude odvádět daně do veřejných rozpočtů.

13. Pokud jde o údajnou šikanu žalobkyně žalovaným, nejde o důvodnou námitku. Žalovaný zrušil, resp. dal podnět ke zrušení závazných stanovisek, neboť měl za to, že nebyla vydána v souladu se zákonem. Tento postup byl v souladu se správní praxí i se zákonem. Žalovanému není zřejmé, jak ji neumožnil „účinnou právní ochranu“ a co si pod tímto pojmem žalobkyně představuje. Pokud tím žalobkyně myslela odkaz na § 94 odst. 5 správního řádu, podle nějž má správní orgán v přezkumném řízení šetřit práva nabytá v dobré víře, konstatuje žalovaný, že závazná stanoviska sama o sobě žádná práva nezakládají. Ta lze založit pouze rozhodnutím. V případě závazných stanovisek se neposuzuje veřejný zájem na realizaci záměru. Není tudíž důvodný argument, že by jej příslušné orgány posuzovaly „z jiných hledisek“.
14. Žalobkyně na vyjádření reagovala replikou. Žalovaný se domnívá, že hodnocení veřejných zájmů krajským úřadem vychází toliko ze Studie dopadů záměru 4/2020, resp. jejího doplnění z roku 2021. V tomto se však žalovaný mylí, neboť součástí podkladů rozhodnutí byla také projektová dokumentace, která uváděla, že na střechě záměru budou umístěny fotovoltaické panely. Ty již samy o sobě představují důvod veřejného zájmu v souladu s čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „nařízení č. 2022/2577“), a také s

§ 2 odst. 2 písm. a) bodu 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Pokud jde o kompenzační opatření, je zcela zřejmé, že vedou k dosažení a udržení příznivého stavu z hlediska ochrany druhů a jejich stanovišť. To je nepochybně ve veřejném zájmu. Žalovaný existenci veřejných zájmů spojuje výlučně s těmi, jež žalobkyně uvedla ve studii. Takový postup však není zákonný, neboť existovaly i jiné veřejné zájmy. Z rozsudku NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, žalobkyně dovozuje, že námitky a připomínky, které správní orgán akceptoval, nemusí být v odůvodnění podrobně vypořádány. Žalovaný ve sdělení jako sporný vymezil veřejný zájem na zvyšování zaměstnanosti, a proto žalobkyně neměla důvod tvrdit existenci zájmů jiných. Žalovaný současně ve vyjádření připouští, že v řízení o odvolání redukoval otázku existence veřejného zájmu pouze na otázku zaměstnanosti. Žalovaný měl posoudit také snahu vybudovat fotovoltaickou elektrárnu na střeše záměru a závazek přijmout kompenzační opatření, neboť osoba zúčastněná na řízení a další účastník správního řízení ve svých odvoláních takto vymezili rozsah přezkumu.

15. Žalovaný reagoval na repliku žalobkyně vyjádřením. Je absurdní, aby krajský úřad hodnotil i jiné důvody veřejného zájmu než ty, které vymezila sama žalobkyně. Není možné, aby správní orgán určité skutečnosti či důvody akceptoval, aniž by je promítl do odůvodnění svého rozhodnutí. Postup, kterého se dovolává žalobkyně, může vyústit pouze v nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Žalobkyně také nesprávně interpretuje rozsudek NSS č. j. 9 As 66/2009-46.
16. Žalobkyně zaslala k vyjádření žalovaného tripliku, v níž uvedla, že správní orgány ji měli vyzvat k odstranění vad podle § 45 odst. 2 správního řádu, případně ji poučit, že pokud neoznačí vybudování fotovoltaické elektrárny jako jeden z důvodů veřejného zájmu, nebudou se jím zabývat. To však pouze v případě, že by od počátku fotovoltaickou elektrárnu a další skutečnosti nepovažovaly za skutečnosti ve veřejném zájmu. Odkázala také na § 50 odst. 3 a § 3 správního řádu, podle nichž musí správní orgány zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a současně zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Krajský úřad však o těchto skutečnostech věděl, a proto nedává smysl, aby je nezohlednil při svém rozhodování. Pokud by je měl za nerozhodné, musel by to ve svém rozhodnutí uvést. Zjištění důvodů veřejného zájmu měl pak provést žalovaný, jestliže měl za to, že všechny důvody krajský úřad nezjistil. Odkázala také na metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj k zákonu č. 19/2023 Sb., kterým se mění zákon

č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a k nařízení č. 2022/2577, podle nějž správní orgány nemohou ignorovat veřejný zájem na výstavbě fotovoltaické elektrárny, byť by žadatel tento záměr netvrdil. Současně upozornila, že v době rozhodování v nynější věci nebyly tyto předpisy účinné. Také odkázala na návrh sdělení žalovaného, podle nějž čl. 3 nařízení zavádí vyvratitelnou domněnku, že projekty v oblasti obnovitelných zdrojů energie představují převažující veřejný zájem. Závěrem konstatovala, že žalovaný si nesprávně vyložil právní úpravu.

IV. Posouzení soudem

17. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního

stavu v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s. Po provedeném přezkumu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

18. V této věci je sporné, zda měl žalovaný kromě veřejného zájmu na zvyšování zaměstnanosti posuzovat také jiné důvody veřejného zájmu a současně, zda byly splněny podmínky pro rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

IV. a) existence veřejného zájmu

19. Podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *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 na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah 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. V pochybnostech o škodlivosti zamýšleného zásahu lze požádat o poskytnutí předběžné informace podle správního řádu.*
20. Podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny *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.
21. Ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vymezuje podmínky, při jejichž splnění lze udělit výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Jedním z důvodů je právě převažující veřejný zájem, a to včetně zájmu sociálního či ekonomického charakteru. Řízení o udělení výjimky je návrhové. Podle § 56 odst. 1 věty první uvedeného zákona orgán ochrany přírody *povoluje na žádost toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah orgán ochrany přírody.* Správní orgán rozhodující o udělení výjimky je vázán rozsahem žádosti, jak jej vymezil žadatel (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, č. j. 6 As 17/2020-74). Žadatel má současně povinnost předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění všech podmínek pro udělení výjimky (viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012 č. j. 9 As 30/2012-88). Důkazní břemeno proto leží na žadateli, tj. na žalobkyni.
22. Žalobkyně v žádosti definovala tři důvody, které by mohly svědčit o veřejném zájmu na výstavbě záměru. V případě prvního – souladu záměru s územním plánem – konstatoval krajský úřad, že jde nutný předpoklad výstavby, nikoliv skutečnost svědčící o existenci veřejného zájmu. S tímto závěrem se žalovaný ztotožnil. Dále definovala veřejný zájem na

daňových příjmech pro stát a samosprávu, které záměr vygeneruje. Ani v tomto tvrzení krajský úřad veřejný zájem neshledal, neboť jde o zákonnou povinnost žalobkyně. I s tímto hodnocením se žalovaný ztotožnil. Třetím důvodem byl nárůst zaměstnanosti v Jablonném v Podještědí a bezprostředním okolí. Krajský úřad zde našel veřejný zájem mírně převažující nad zájmem na ochraně životního prostředí. S tímto hodnocením se žalovaný neztotožnil, neboť krajský úřad nekriticky přejal tvrzení žalobkyně, které neporovnal ani s veřejně dostupnými daty.

23. Z této stručné rekapitulace je zřejmé, že jiné důvody veřejného zájmu žalobkyně netvrdila. Žalobkyně spatřuje v postupu žalovaného arbitrárnost. Faktem však je, že rámec zkoumání existence veřejného zájmu definovala právě žalobkyně ve své žádosti. Je sice pravdou, že osoba zúčastněná na řízení v odvolání vymezila řadu dalších otázek, avšak ty se týkaly doplnění podmínek prvostupňového rozhodnutí. O podmínkách, za nichž se povoluje výjimka ze zákazů, lze hovořit až v případě, že správní orgán žadateli vyhoví, tj. nalezne převažující veřejný zájem, který projde dalšími kroky testu podle § 56 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedinou relevantní otázkou tak zůstala existence veřejného zájmu na zvyšování zaměstnanosti v Jablonném v Podještědí, kterou kromě osoby zúčastněné na řízení vymezil také druhý z odvolatelů. Tím byl dán rozsah přezkumu.
24. Co se týče dalších skutečností, které mají svědčit veřejnému zájmu, souhlasí soud s žalovaným, že nebyly předmětem posouzení, neboť je jako takové žalobkyně nevymezila a neposoudil je tak ani krajský úřad. Argumentace žalobkyně založená na nařízení č. 2022/2577 představuje žalobní bod, který nebyl uplatněn ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s., a proto není přípustná. Soud tento bod nepovažuje za skutečnost, kterou by žalobkyně pouze reagovala na vyjádření žalovaného, ale za tvrzení, které mohlo být součástí žaloby od počátku. Žalobkyni lze dát za pravdu, že správní řízení je ovládáno vyšetřovací zásadou a správní orgány mají povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V tomto případě je to však žalobkyně, koho tížilo důkazní břemeno ohledně prokázání existence veřejného zájmu, který svědčí jejímu záměru. Naopak krajský úřad tuto zásadu porušil, jestliže nekriticky přejal tvrzení žalobkyně a nekonfrontoval je ani s veřejně dostupnými zdroji. Vyšetřovací zásada neznamená, že účastníci řízení nenesou břemeno tvrzení a břemeno důkazní a že nejsou odpovědi za obsah jimi přednesených tvrzení. Žalobkyně odkázala na stavební zákon, z nějž také dovozuje existenci veřejného zájmu. Odkázala však na ustanovení, které neexistuje.
25. Tvrzení žalobkyně, že krajský úřad akceptoval určité skutečnosti, a proto je v prvostupňovém rozhodnutí nijak nezdůraznil, je mylné. Žalovaný správně namítl, že v takovém případě by krajský úřad zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť není zřejmé, které skutečnosti vzal za rozhodné a proč. Tvrzení žalobkyně je navíc v příkrém rozporu s jí citovaným rozsudkem NSS č. j. 9 As 66/2009-46. Nelze si představit, že správní orgán má povinnost zevrubně se vypořádat s tvrzeními účastníka, která neakceptuje, a naopak ta, s nimiž souhlasí, může ponechat bez povšimnutí. Ostatně žalobkyně si v triplice sama odpovídá, když uvádí, že pokud by určité skutečnosti krajský úřad nepovažoval za rozhodné, musel by to výslovně uvést. Stejně tak si musí správní orgán počínat v případě, že nějaké skutečnosti či tvrzení považuje za rozhodné. Pokud jde o poukaz žalobkyně na § 50 odst. 3 větu první správního řádu, nelze ji podle soudu vykládat tak, že navzdory důvodům uvedeným v žádosti podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny bude správní orgán nalézat i jiné důvody veřejného zájmu, které by případně mohly svědčit záměru žalobkyně. Tvrzení o povinnosti správních orgánů žalobkyni vyzvat k odstranění vad podání či jeho doplnění pak soud považuje za ryze účelové.

IV. b) procesní postup žalovaného

26. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*
27. Sama žalobkyně odkázala na rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, podle nějž platí, že nadřízený správní orgán rozhodující o opravném prostředku by měl napadené prvostupňové rozhodnutí vždy změnit, je-li to možné. V citovaném rozsudku NSS současně konstatoval, že „*není namístě, aby správní soudy podporovaly již tak dosti rozšířený alibismus a přehnanou opatrnost nadřízených správních úřadů, jež odmítají převzít odpovědnost za výsledek správního řízení, neboť takový přístup by vedl k neefektivnímu a ne hospodárnému oddalování konečného vyřešení případu*“. Tuto odpovědnost však žalovaný přejal. Současně postupoval tak, aby zachoval procesní předpoklady pro odchýlení se od právního názoru krajského úřadu. Účastníkům zaslal sdělení, v němž vyjevil pochybnosti ohledně existence veřejného zájmu, jak jej dovodil krajský úřad. Současně dal účastníkům prostor vyjádřit se a seznámit se s podklady. Žalobkyně namítla, že měla za to, že žalovaný rozhodne v souladu s krajským úřadem o těch otázkách, které nebyly předmětem pochybností uvedených ve sdělení. To se však stalo, neboť žalovaný na str. 21 napadeného rozhodnutí uvedl, že souhlasí s posouzením neexistence veřejných zájmů spočívajících v souladu s územním plánem a ve fiskálních zájmech státu a samosprávy.
28. Žalobkyně tvrdila, že se o tom, že žalovaný omezil existenci veřejného zájmu na otázku zaměstnanosti, dozvěděla až z napadeného rozhodnutí. Záměr žalovaného jí však musel být zřejmý již od doručení sdělení. Jestliže žalovaný uvedl, že se neztotožnil se závěry krajského úřadu ohledně možných dopadů záměru na zaměstnanost, je zřejmé, že se zbytkem závěrů se naopak ztotožnil. Překvapivost rozhodnutí žalovaného shledává žalobkyně pouze proto, že se mylně domnívala, že krajský úřad shledal veřejný zájem také z jiných – žalobkyní výslovně neuvedených – důvodů. Žalovaný však v tomto ohledu nepochybil.
29. Co se týče namítaných nedostatků napadeného rozhodnutí stran náležitostí podle § 68 odst. 3 správního řádu, poukazuje soud na zásadu jednotnosti správního řízení. Jestliže žalobkyně vyžaduje po žalovaném, aby napadené rozhodnutí (čítající 32 stran textu) bylo ještě podrobnější, je třeba pamatovat na to, že prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání tvoří jeden celek (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č. j. 62 Ca 20/2006-65, č. 1296/2007 Sb. NSS). Pokud se odvolací orgán ztotožní s prvostupňovým orgánem v určité části přezkoumávaného rozhodnutí, pak nedává smysl, aby tytéž důvody opakoval. Naopak je úspornější, aby uvedl pouze nové důvody a určitou část prvostupňového rozhodnutí tak nahradil. Konečně pokud jde o údajnou šikanu žalobkyně žalovaným, jde o ničím nepodložené tvrzení. Žalobkyně ji spatřuje pouze ve využití zákonného postupu žalovaným, který však sám o sobě o důvodech zaujatosti či nevraživosti vůči žalobkyni nesvědčí. Soudu také není zřejmé, jakým způsobem žalovaný připravil žalobkyni o účinnou

právní ochranu, jestliže závazná stanoviska se přezkoumávají v přezkumném řízení, jehož účastníky jsou účastníci původního řízení.

30. Pokud jde o důkazní návrhy žalobkyně, soud jim nevyhověl. Listiny žalobkyně označené, s výjimkou rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 3. 2021, jsou součástí správního spisu, kterým soud ve správním soudnictví dokazování neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117). Vydání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 3. 2021 není mezi účastníky

sporné a jeho obsah není z hlediska vypořádání žalobních námitek rozhodný, soud jím proto pro nadbytečnost dokazování neprováděl.

V. Závěr a náklady řízení

31. Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Ve věci soud rozhodoval, aniž nařídil ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., za souhlasu obou účastníků.
32. O náhradě nákladů řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný žalovaný, jemuž však náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
33. O náhradě nákladů osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává, neboť jí v řízení nebyla uložena žádná povinnost, s jejímž splněním by jí takové náklady vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec 2. srpen 2023.

Mgr. Lucie Trejbalová,
předsedkyně senátu