



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K
J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Kamenolom Brniště, a. s.**, se sídlem Brniště 1 - Kamenolom Brniště, Brniště, zast. JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Město Jablonné v Podještědí**, se sídlem Náměstí Míru 22, Jablonné v Podještědí, **II) Obec Brniště**, se sídlem Brniště 102, Brniště, **III) Obec Velký Valtinov**, se sídlem Velký Valtinov 46, Jablonné v Podještědí, **IV) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, **V) Sdružení na záchranu kopce Tlustec**, se sídlem Postřelná 92, Jablonné v Podještědí, zast. Mgr. Davidem Rolným, advokátem se sídlem 8. března 21/13, Liberec, **VI) Společnost pro trvale udržitelný život, Českolipská regionální pobočka**, se sídlem Střelnice 2286, Česká Lípa, **VII) Hnutí Duha, místní skupina Česká Lípa**, se sídlem Chelčického 1012, Česká Lípa, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2013, čj. 63967ENV/13 827/540/13, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 28. 11. 2014, čj. 59 A 107/2013-118,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Těmína, Ph.D., advokáta.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně hodlá obnovit těžbu ve výhradním ložisku čediče v dobývacím prostoru Luhov. V souvislosti s tímto záměrem požádala dne 19. 1. 2012 Krajský úřad Libereckého kraje

o udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Krajský úřad rozhodnutím ze dne 11. 5. 2012 výjimku udělil, žalovaný však dne 27. 9. 2012 toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému úřadu k novému projednání. Rozhodnutím ze dne 10. 4. 2013 pak krajský úřad výjimku opětovně udělil. K odvolání osob zúčastněných na řízení I), V), VI) a VII) žalovaný toto rozhodnutí změnil a výjimku neudělil.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť jej považoval za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II. Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku obsáhlou kasační stížnost. V první řadě krajskému soudu vytýká, že zrušil již nařízené jednání. Dále rozsudek krajského soudu považuje za nepřezkoumatelný. Krajský soud měl správně námitky zpochybňující účastenství některých odvolatelů označit za nepřipustné. Stěžovatel se domnívá, že některé právní otázky krajský soud posoudil nesprávně. Jde o výtku krajského soudu, že se stěžovatel prakticky nezabýval vlivem záměru těžby čediče na jednotlivé druhy zvláště chráněných živočichů, dále o význam nesouhlasu dotčených místních samospráv s těžbou a rozpor záměru žalobkyně s Aktualizací regionální surovinové politiky Libereckého kraje. Stěžovatel konečně nesouhlasí s tím, že by jeho rozhodnutí bylo v kontextu závěrů stanoviska o posouzení vlivů téhož záměru na životní prostředí překvapivé.

III. Vyjádření žalobkyně a osob zúčastněných na řízení

[4] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[5] Osoby zúčastněné na řízení III) a IV) zdejšímu soudu sdělily, že se s kasační stížností stěžovatele ztotožňují. Osoby zúčastněné na řízení I), V) a VI) uvedly, že se s kasační stížností také ztotožňují, a dále upozornily, že žalobkyně je podnikatelský subjekt, smyslem jehož existence je dosahování ekonomického zisku. Proto žalobkyně sleduje soukromý ekonomický zájem, nikoliv zájem veřejný, který dokládá účelově vykládaným obsahem některých dokumentů. Osoba zúčastněná na řízení I) pak odkázala i na nesouhlas města Jablonné v Podještědí s obnovením těžby čediče v dobývacím prostoru Luhov (usnesení zastupitelstva ze dne 26. 11. 2014, č. 35/2014).

[6] Osoba zúčastněná na řízení V) zdůraznila, že usnesení místních samospráv odmítající obnovení těžby je třeba brát jako vážný důkaz veřejného zájmu; samosprávy dlouhodobě usilují o rozvoj turistického ruchu a ekologického zemědělství. Místní samosprávy se během řízení vyjadřovaly i k ochraně živočichů a rostlin. Při tvorbě mnohých významných dokumentů, na něž žalobkyně mj. v tomto řízení odkazuje, měla významné slovo těžařská lobby. Stanovisko EIA nelze samostatně soudně přezkoumávat, ale osoba zúčastněná na řízení V) jej plánuje u soudu napadnout jako podkladové rozhodnutí povolení k hornické činnosti.

[7] V replice k argumentům osob zúčastněných na řízení žalobkyně uvádí, že je běžný podnikatel, který své zájmy provádí v mezích zákona a v souladu s ním. Popírání soukromého ekonomického zájmu je popřením základního principu západní civilizace. Právě prostřednictvím ekonomické činnosti lze generovat finanční prostředky na pozdější rekultivaci a sanaci předchozí těžbou poničeného dobývacího prostoru. V regionu skutečně není obdobně kvalitní ložisko kamene. Lokalita je předchozí těžbou natolik poškozena, že projekt žalobkyně je jediným možným řešením, jak dobývací prostor rekultivovat. Realizace záměru zvýší zaměstnanost v regionu.

pokračování

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Soud se nejprve zabýval námitkami procesní povahy, a to tím, zda se stěžovatel měl možnost k žalobě vyjádřit, dále pak otázkou účastenství některých subjektů ve správním řízení a výtkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [část **IV.A.**]. Poté posoudil věcné námitky směřující proti názoru krajského soudu o povaze předmětu řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a o nepřezkoumatelnosti úvah, které stěžovatele vedly k neudělení výjimky [část **IV.B.**].

[11] V rozsudku vzal Nejvyšší správní soud na vědomí vyjádření osob zúčastněných na řízení. Jimi tvrzené důvody pro zrušení rozsudku krajského soudu ovšem z valné části jdou nad rámec stěžovatelem přednesených důvodů. Komplex argumentů „rozhojňujících“ kasační stížnost zdejší soud nemohl při rozhodování o kasační stížnosti zohlednit, neboť osoby zúčastněné svou vlastní kasační stížnost nepodaly (viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 As 11/2003-164, č. 232/2004 Sb. NSS).

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že v projednávaném případě se jedná o to, zda žalobkyni měla být v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny udělena výjimka ze zákazů daných k ochraně zvláště chráněných druhů živočichů žádaná v souvislosti se záměrem žalobkyně „Hornická činnost v dobývacím prostoru Luhov“. Konkrétně se v řízení o výjimce jednalo o celkem 7 kriticky ohrožených druhů živočichů, 23 silně ohrožených druhů a 12 ohrožených druhů (viz § 48 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Někteří z těchto živočichů patří mezi evropsky významné druhy; jsou totiž vyjmenováni v příloze č. 2 vyhlášky č. 166/2005 Sb.

[13] Zvláště chránění živočichové jsou dle § 50 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Dle § 50 odst. 2 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. Seznam zvláště chráněných druhů živočichů, včetně jejich rozdělení do kategorií ochrany (ohrožené, silně ohrožené, kriticky ohrožené druhy), je uveden v příloze III vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. Přísnější ochrany požívají ty zvláště chráněné druhy, které jsou zároveň předmětem ochrany podle práva EU. Vlastní přehled evropsky významných druhů vyskytujících se na území ČR je pak uveden ve vyhlášce č. 166/2005 Sb.

IV.A. Námitky procesní povahy

IV.A.1. *Krajský soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání a dal stěžovateli dostatečný prostor se k věci vyjádřit*

[14] Stěžovatel krajskému soudu předně vytýká, že zrušil již nařízené jednání. Údajně tak stěžovateli odňal možnost vysvětlit jeho postoj k této věci při jednání, vznést podstatné

argumenty a předložit důležitý dokument. Tím měl negativně zasáhnout do jeho procesních práv. Krajský soud se řádně nevypořádal se zrušením jednání v odůvodnění rozsudku, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[15] Žalobkyně má za to, že krajský soud postupoval správně, pokud bez provedení jednání rozhodl v této věci rozsudkem, neboť žalobou napadené rozhodnutí skutečně vykazovalo znaky nepřezkoumatelnosti.

[16] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že pokud krajský soud považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, může jej zrušit bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Účelem této normy je mj. zrychlit řízení v situaci, kdy závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí nemůže zvrátit žádný další argument. Ostatně § 51 s. ř. s., který garantuje právo na projednání věci, v odst. 2 odkazuje na situace, v nichž krajský soud rozhoduje bez jednání, tj. rovněž § 76 odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud k předcházející úpravě správního soudnictví výslovně konstatoval, že „z hlediska ústavního nepochybně ob stojí zrušení správního rozhodnutí bez jednání ve věcech nepřezkoumatelných a postrádajících odůvodnění“, tedy jinými slovy stávající dikce § 76 odst. 1 by v ústavním přezkumu nepochybně obstála [srov. nále z dne 24. 9. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96 (N 85/6 SbNU 109; 269/1996 Sb.)].

[17] Na právě uvedeném nic nemění ani to, že krajský soud původně jednání na žádost žalobkyně nařídil, a to na den 26. 11. 2014. Účastníci řízení byli o termínu ústního jednání vyrozuměni, avšak krajský soud dne 19. 11. 2014 jednání zrušil. Je logické, že pokud soudce během přípravy na jednání zjistí, že jsou tu důvody pro postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., již nařízené jednání zruší (byť by samozřejmě z hlediska procesní efektivity bylo lepší, aby soudce v takovém případě jednání vůbec nenařizoval).

[18] Pokud snad stěžovatel hodlal cokoliv dalšího soudu sdělit, měl k tomu dostatek prostoru. Žalobkyně v této souvislosti správně upozornila, že stěžovatel měl více než devět měsíců, aby na repliku žalobkyně k jeho vyjádření reagoval. Žalobkyně mj. rozvedla svou žalobní argumentaci i vyjádřením ze dne 1. 6. 2014 a poté pak podáním ze dne 24. 11. 2014. K těmto se stěžovatel taktéž nevyjadřoval, což svědčí spíše o jeho pasivní strategii v projednávané věci.

[19] Stěžovatel rovněž namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nevysvětlil, proč již nařízené jednání zrušil. Zdejší soud má za to, že tuto skutečnost krajský soud nemusí výslovně odůvodnit, neboť zcela postačí prostý odkaz na § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Tato výtka je nedůvodná.

IV.A.2. *Žalobkyně mohla v žalobě zpochybnit oprávnění odvolatelů podat odvolání, třebaže to neuvedla v řízení před stěžovatelem*

[21] Žalobkyně v žalobě mj. namítala, že ve správním řízení nebylo doloženo pověření některých osob jednajících za některé spolky a za město Jablonné v Podještědí. Dle stěžovatele měl krajský soud tyto argumenty žalobkyně zpochybňující účastenství některých subjektů na správním řízení označit za nepřipustné, neboť je žalobkyně poprvé vznesla až ve správní žalobě. Krajský soud si pak mohl tyto otázky vyjasnit sám při jednání, které neměl rušit. Stěžovatel také upozorňuje, že námítky jednotlivých odvolatelů (nyní osob zúčastněných na řízení) se vzájemně obsahově prolínaly, proto nepřipustění některého ze žalobkyní jmenovaných subjektů by nemělo vliv na rozsah námitek posuzovaných v odvolacím řízení. Stěžovatel dále nechápe závěr krajského soudu, že by bylo vhodné doplnit do spisu žádosti těchto subjektů o informace o zahajovaných řízeních ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně krajiny a přírody. Krajský soud není povolán

pokračování

posuzovat vhodnost postupů správních orgánů, nýbrž jejich zákonnost, proto není stěžovateli zřejmé, zda je tímto názorem krajského soudu vázán. Stěžovatel má též za to, že nejde o vady řízení, které by mohly mít dle § 89 odst. 2 správního řádu vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě jeho správnost, resp. jimi nemohla být zkrácena žalobkyně na svých právech.

[22] Žalobkyně se domnívá, že její námitky ohledně účastenství některých subjektů v řízení byly projednatelné. Stěžovatel byl odpovědný za prokázání zmocnění fyzických osob k jednání za tyto účastníky správního řízení. Stěžovatel ale rozhodoval o odvoláních, o nichž neměl postaveno najisto, zda byla podána k tomu oprávněnými osobami. Skutečnost, že se všechna odvolání těchto subjektů prolínala, je bez právního významu, neboť správní řízení může být vedeno pouze s účastníky podle § 27 správního řádu.

[23] Touto námitkou stěžovatel napadá jednak přípustnost jednoho ze žalobních bodů, jednak opětovně polemizuje s tím, zda krajský soud měl v této věci provést jednání.

[24] Je pravda, že žalobkyně se proti odvoláním subjektů, které údajně neměly v řízení oprávnění vystupovat jako účastníci, mohla bránit již ve svém vyjádření učiněném v odvolacím řízení. Dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nicméně platí, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS). Omezení rozsahu soudního přezkumu nemá oporu v zákoně a ve svém důsledku by bylo v rozporu s celkovou koncepcí správního soudnictví jakožto prostředku ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Právní ochrana poskytovaná správními soudy není pokračováním správního řízení.

[25] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že krajský soud měl otázku účastenství vyjasňovat při jednání. Krajský soud totiž dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů, a proto rozhodnutí zrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání (viz **IV.A.1.**). Údajné procesní vady v postupu stěžovatele nebyly, v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatel, důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí. Protože krajský soud rušil rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, nebylo ani vhodné, ani správné, aby nařizoval jednání jen za účelem prověření, zda někteří odvolatelé vůbec byli oprávněni podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Krajský soud stěžovatele správně upozornil, že v dalším řízení „by bylo vhodné“ tyto nedostatky odvolacího řízení napravit. Přitom v souladu se zásadou subsidiarity ochrany poskytované v režimu správního soudnictví ponechal zhojení tohoto sporného bodu, jakožto odstranitelného nedostatku podmínek správního řízení (§ 37 odst. 3 správního řádu), na stěžovateli. Krajský soud tím vlastně stěžovateli dal na vědomí, že pokud by tato vada řízení přetrvávala i v jeho dalším řízení, mohlo by to mít vliv i na zákonnost jeho konečného rozhodnutí [viz § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[26] Ani tato námitka proto není důvodná.

IV.A.3. Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil mj. námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Krajský soud údajně bez uvedení specifických důvodů konstatoval, že odůvodnění rozhodnutí stěžovatele považuje za „*problematické vzhledem k tomu, co napadenému rozhodnutí předcházelo, i vzhledem k povaze rozhodnutí o povolení výjimky dle § 56 [zákonu o ochraně přírody a krajiny]*“.

[28] Dle žalobkyně krajský soud pouze poukázal na nesprávnost a nedostatečnost odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokud si stěžovatel není jist formulací „*co napadenému rozhodnutí předcházelo*“, žalobkyně ozřejmuje, že rozhodnutí o výjimce předcházelo stanovisko EIA.

[29] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud své závěry přesvědčivě zdůvodnil. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel nemohl bez podrobnější argumentace změnit prvostupňové rozhodnutí a neudělit původně povolenou výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelem citovaná pasáž z odůvodnění napadeného rozsudku je vytržena z kontextu předcházejícího a následujícího běhu textu odůvodnění. Krajský soud dospěl k přezkoumatelnému rozhodnutí (blíže k otázce nepřezkoumatelnosti viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). V souvislosti s předcházejícím stanoviskem o posouzení vlivů záměru na životní prostředí přezkoumatelně vysvětlil, že toto stanovisko je závazným podkladem pro řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto je třeba jej zohlednit i v odůvodnění rozhodnutí o výjimce.

[30] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je tedy nedůvodná.

IV.B. Výtky zpochybňující právní názor krajského soudu ohledně řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

IV.B.1. *Obecně k výkladu § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny*

[31] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně vyhodnotil povahu řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovateli totiž vytknul, že se vlivem záměru těžby čediče na jednotlivé druhy zvláště chráněných živočichů prakticky nezabýval. Proto stěžovatel v kasační stížnosti upozorňuje na systematický a logický výklad sporného § 56. V řízení o udělení výjimky je třeba v prvním kroku zkoumat, zda je záměr, který koliduje se zájmem ochrany přírody, ve veřejném zájmu. Až poté se v druhém kroku zkoumá, zda tento případný veřejný zájem převažuje nad zájmy ochrany přírody, resp. zda se jedná o jiný naléhavý důvod převahy veřejného zájmu a zda jsou splněny další podmínky týkající se druhů chráněných právem Evropské unie. Jiný postup by byl v rozporu nejen se smyslem a vnitřní logikou tohoto ustanovení, ale také se zásadami správního řízení. Rovněž by generoval absurdní situace, v nichž by orgány ochrany přírody vynakládaly značné časové úsilí jen proto, aby detailně prozkoumaly dílčí vlivy záměru, který prokazatelně není ve veřejném zájmu nebo tento zájem evidentně nepřevažuje nad zájmy ochrany přírody, a proto není možné žádanou výjimku udělit.

[32] Žalobkyně ve vyjádření uvádí, že řízení o udělení výjimky se nemůže rozpadat do oddělených fází, které na sebe podmíněně navazují. Stěžovatel by totiž nemohl najednou, jak sám v rozhodnutí uvádí, hodnotit veškeré faktory ovlivňující veřejný zájem na využití nerostného bohatství a veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných druhů. Upozornila pak, že správní orgány v obdobných případech posuzovaly žádosti o výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny na základě odlišné metodiky. Navzdory tomu, že předmětem řízení podle § 56 je vážení faktického dopadu plánovaného záměru na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, stěžovatel takové vážení neprovedl. Také podotkla, že závěry stěžovatele nemají mít oporu ve spisu, jak tvrdí on, ale hlavně v rozhodnutí, neboť obsah spisu nezajišťuje přezkoumatelnost správního rozhodnutí.

[33] K tomu Nejvyšší správní soud zvážil následující.

[34] Dle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody může povolit výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46

pokračování

odst. 2, § 49 a 50 mj. v případech, kdy *jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody*. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva EU, 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*. Dle § 56 odst. 2 písm. c) lze výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů povolit 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.

[35] Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že logika § 56 velí v řízeních o povolení výjimky posuzovat žádost o výjimku v několika krocích. Dikce § 56 totiž stanovuje celkem čtyři podmínky, na jejichž základě lze výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů udělit. V posuzované věci tedy je třeba posoudit 1) existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, zde důvodů sociálního a ekonomického charakteru, 2) převahu takto určeného jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochranu přírody, 3) neexistenci jiného uspokojivého řešení, a konečně, že 4) provozované činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany.

[36] Smyslem § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, který je transpozicí čl. 16 směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,¹ je dosažení vyšší úrovně ochrany a přísnějších kritérií pro budoucí zásahy do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů (§ 48 až § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny), než je tomu u obecné druhové ochrany (§ 5 téhož zákona). Žadatel o výjimku podle § 56 bude úspěšný, jen pokud splní každou z tam uvedených podmínek. 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).

[37] Pokud stěžovatel tvrdí, že při posuzování žádosti o výjimku zkoumá nejprve dvě dílčí otázky, jednak zda je záměr žadatele, tzn. v posuzovaném sporu žalobkyně, ve veřejném zájmu, jednak zda tento veřejný zájem na realizaci záměru žalobkyně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody, je takovýto výklad v plném souladu s § 56.

[38] V nynějším sporu tedy stěžovatel mohl již při posuzování první a druhé podmínky § 56 odst. 1 (existenci jiného veřejného zájmu, resp. jeho převahy nad veřejným zájmem na ochraně přírody) zamítnout žádost o výjimku. Mohl tak nicméně učinit pouze přezkoumatelným rozhodnutím.

[39] Krajský soud mj. kritizoval, že se stěžovatel nezabýval vlivy záměru žalobkyně na jednotlivé zvláště chráněné živočichy. K tomu zdejší soud dodává, že pokud by snad stěžovatel *přezkoumatelným způsobem* shledal, že na straně žalobkyně vůbec žádný konkurující veřejný zájem *není*, respektive že tento (existující) veřejný zájem *zjevně* nemůže převážit nad zájmem na ochranu přírody, další úvahy o vlivu záměru na jednotlivé zvláště chráněné živočichy by již vskutku byly nadbytečné. To se však nestalo, rozhodnutí stěžovatele trpí nepřezkoumatelností (viz dále).

¹ Úřední věstník EU, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 002 S. 102 – 145.

IV.B.2. *Odůvodnění rozhodnutí stěžovatele k žádosti o výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je nepřezkoumatelné*

[40] Dle stěžovatele krajský soud údajně přehlédl fakt, že ve sporném rozhodnutí byly váženy proti sobě stojící skupiny faktorů snižujících a posilujících veřejné zájmy na zahájení těžby a na ochraně přírody. Stěžovatel se prý nespokojil s prostým porovnáním počtů faktorů jednotlivých veřejných zájmů a podrobněji se zabýval těmi, které posouvají převahu veřejného zájmu na jednu, či druhou stranu. Má za to, že přezkoumatelně vysvětlil, proč v řízení o udělení výjimky nebyla splněna naléhavá převaha veřejného zájmu na šetrném využívání surovinových zdrojů nad zájmy ochrany přírody. Co do váhy nesouhlasu dotčených místních samospráv s těžbou stěžovatel upozornil, že tento faktor nelze vykládat samostatně, ale jen v souvislosti se zbývajícími faktory, což krajský soud neučinil. Na žádném místě rozhodnutí prý stěžovatel neuvedl, že nesouhlas samospráv se záměrem těžby je rozhodujícím faktorem pro neudělení výjimky, jak mu to přičknu krajský soud.

[41] Stěžovatel konečně kvituje názor krajského soudu, že stanovisko o posouzení vlivů záměru na životní prostředí je závazným podkladem pro rozhodování o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a že ve vztahu k udělení výjimky žalobkyni nezaložilo legitimní očekávání. Nesouhlasí však s tím, že by v důsledku dílčích odlišností závěrů tohoto stanoviska a rozhodnutí o výjimce bylo posledně zmíněné rozhodnutí překvapivé. Jednou z podmínek tohoto kladného stanoviska bylo právě obstarání výjimky podle § 56, stanovisko proto bylo podmíněné. Při vytváření stanoviska ostatně stěžovatel ani nemohl veškeré skutečnosti rozhodné pro udělení výjimky dle § 56 zohlednit.

[42] Žalobkyně má naproti tomu za to, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné. Stěžovatel žádnou konkrétní argumentaci ve vztahu k faktorům zvyšujícím a snižujícím veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných druhů ve svém rozhodnutí neuvedl. Nehodnotil všechny faktory v jejich souhrnu, ale odděleně, navíc vytvořil kategorii faktorů, které nelze ničím vyvážit, či převážit. Žalobkyně odmítá konstatování stěžovatele, že jakýkoli zájem, který je v rozporu se zájmy dotčené místní samosprávy, je při posuzování veřejného zájmu dle § 56 velmi oslaben, neboť zájmy dotčené místní samosprávy byly řešeny již ve stanovisku o posouzení vlivů záměru na životní prostředí, které žalobkyni uložilo splnění rozličných podmínek. Nesouhlasná stanoviska obcí nemohou v řízení o udělení výjimky mít žádnou relevanci, natož aby byla pro toto posuzování zásadní. Nemohou tedy vyloučit veřejný zájem prezentovaný zásadami územního rozvoje, územními plány dotčených obcí, stanoviskem o vlivech záměru apod.

[43] Žalobkyně také vysvětluje, že dílčí hypotetický nesoulad jejího záměru s parametry životnosti podle Aktualizace regionální surovinové politiky Libereckého kraje je způsoben instrukcí Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 7. 2002, čj. 3264a/OPVŽP/02, v níž se doporučuje nevydávat stanoviska o posouzení vlivů záměru na životní prostředí na dobu delší než 20 let. Aktualizace regionální surovinové politiky Libereckého kraje ovšem počítá s rozložením doby těžby na 30 let. Žalobkyně tedy nemohla vyhovět požadavkům obou těchto dokumentů. K tomu navíc stěžovatel nemohl v řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tento nesoulad učinit faktorem snižujícím veřejný zájem na těžbě, který nelze ničím vyvážit. Stěžovatel se tak při rozhodování o výjimce zabýval záměrem jako takovým a jeho přípustností, nikoli vztahem záměru a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, tzn. že opětovně posoudil záměr žalobkyně z hledisek zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, argumentoval zájmy přírody a krajiny, nikoli zájmy zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

[44] Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné.

[45] Jak správně uvedl již krajský 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,

pokračování

č. 379/2004 Sb. NSS). Udělení nebo neudělení výjimky je věcí správního uvážení orgánu ochrany přírody na základě posouzení kritérií stanovených zákonem. Zdejší soud pak v kontextu jiného typu řízení vyslovil též závěr, že i tam, kde má 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).

[46] Způsob, jakým stěžovatel posuzoval a vážil jednotlivé skupiny veřejných zájmů, není dle zdejšího soudu přezkoumatelný. 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 NSS ze dne 6. 2. 2015, čj. 8 As 91/2014-37, věc *Turkč IMO*, bod 14). I posuzovaný spor se váže ke konkrétním skutkovým okolnostem, z nichž měl při posuzování žádosti o výjimku stěžovatel vycházet. Závěr o nedostatku veřejného zájmu na straně realizace záměru žalobkyně či převaze veřejného zájmu na ochraně přírody nad zájmem ztělesněným v obnovení těžby měl stěžovatel opřít o patřičné úvahy ve vztahu k spornému záměru. Jedině tak by zákonným způsobem mohl vysvětlit, proč žalobkyni nelze výjimku dle § 56 udělit.

[47] Stěžovatel nicméně takto nepostupoval. Z jeho rozhodnutí dokonce jednoznačně neplyne ani to, zda dospěl k závěru, že záměr žalobkyně vůbec neodráží jakýkoliv veřejný zájem (na s. 9 rozhodnutí se uvádí, že „*nelze hovořit o tom, že je záměr ve veřejném zájmu na šetrném využívání surovinových zdrojů*“; to se opakuje s odkazem na nespécifikovanou judikaturu NSS, podle níž odpovídající veřejný zájem není dán jen proto, že vedlejším důsledkem žadatelovy podnikatelské činnosti podle předloženého záměru je uspokojení poptávky po kvalitním kamenivu), nebo zda existující veřejný zájem na realizaci záměru žalobkyně nepřevážil nad veřejným zájmem na ochraně přírody (na což lze usuzovat z jiných pasáží rozhodnutí).

[48] V napadeném rozhodnutí stěžovatel vysvětlil, že v řízení o výjimce proti sobě stály celkem čtyři kategorie veřejných zájmů. Jednotlivé aspekty takto rozčleněných veřejných zájmů také pečlivě vyjmenoval (s. 6 a 7 rozhodnutí). Dle něj na jedné straně stály faktory zvyšující veřejný zájem na šetrném využívání surovinových zdrojů (významné výhradní ložisko čediče; stanovení dobývacího prostoru; obecná opora těžby v surovinové politice ČR; částečná opora záměru v regionální surovinové politice; vytvoření pracovních míst; možnost dopravy vytěžené suroviny po železnici; apod.) a snižující veřejný zájem na ochraně přírody (jen okrajové zasažení některých zvláště chráněných živočichů; záměrem je dotčena menší část dobývacího prostoru). Na straně druhé stěžovatel vypočetl faktory zvyšující veřejný zájem na ochraně přírody (všechny druhy živočichů požívají zvláštní zákonnou ochranu; řada z nich je chráněná právem EU; záměrem je dotčen vyšší počet zvláště chráněných živočichů; některé z nich jsou přitom v nepříznivém či méně příznivém stavu z hlediska jejich ochrany; unikátnost kopce Tlustec; návrh na vyhlášení lokality za chráněné území; zásada předběžné opatrnosti) a snižující veřejný zájem na využívání surovinových zdrojů (záměr naruší život v okolních obcích a městě; zastupitelstva obou dotčených obcí a města vyjádřila nesouhlas s těžbou; čedič coby nestrategická surovina má jen regionální význam; záměr je v rozporu s podstatnými pasážemi regionální surovinové politiky; záměr nezajišťuje, že vytěžený čedič bude využit pro veřejně prospěšné stavby).

[49] Při hodnocení střetu těchto aspektů reprezentujících jednotlivé kategorie veřejných zájmů byl stěžovatel bohužel velmi strohý. Obecně uvedl, že se „*všemi důsledně zabýval, a to každým samostatně i v jejich vzájemných souvislostech*“ a že početní porovnání faktorů „*samo o sobě nepostačuje*“, nicméně kromě této zcela obecné a vágní rétoriky žádné vážení konkrétních takto vyjmenovaných aspektů neprovedl. Za takové vážení rozhodně nelze považovat jeho velmi obecnou úvahu, že „*[z]atímco některé faktory se při svém porovnání vzájemně víceméně vyvažují (např. čedič coby vyobrazený nerost*

a zvláště, v některých případech i evropská, ochrana dotčených druhů živočichů a rostlin, apod.), jiné podle posouzení odvolacího orgánu vyvážit nelze. Těmito faktory jsou především usnesení zastupitelstev obou dotčených obcí a města a nesouhlas záměru s klíčovými částmi ARSP LP⁶. Stěžovatel vůbec nehodnotil např. to, jaký dopad bude mít skutečnost, že „některé zvláště chráněné druhy budou záměrem dotčeny jen okrajově“ (s. 7 rozhodnutí, není ovšem jasné, které druhy, a co se míní oním okrajovým dotčením), ani že záměrem bude dotčena jen „menší část stanoveného dobývacího prostoru“ (s. 7 rozhodnutí).

[50] Úvahy ohledně vážení konkurujících veřejných zájmů proto zcela chybí. Již jen proto je stěžovatelovo rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[51] Stěžovatel pak dále uvedl, že odmítnutí těžby usneseními zastupitelstev tří dotčených místních samospráv je odůvodněno zájmem na příznivém rozvoji obce, ochraně zdraví, ochraně majetku, bezpečnosti i na ochraně životního prostředí, a že tato usnesení, jakožto dokumenty vyjadřující regionální veřejný zájem, oslabují rozporné zájmy, tedy i veřejný zájem na těžbě čediče. Tyto jeho úvahy jsou však i tak nedostatečné. Pokud stěžovatel chtěl prokázat, že nesouhlas dotčených samospráv zbavuje záměr žalobkyně tolik potřebného veřejného zájmu na realizaci tohoto záměru, měl vysvětlit, jak konkrétně jsou zájmy sousedících místních samospráv záměrem obnovit těžbu dotčeny a proč tento nesouhlas samospráv vylučuje, aby záměr žalobkyně byl proveden ve veřejném zájmu. Pokud chtěl posuzovat převahu konkurujících veřejných zájmů (na ochraně přírody a na šetrném využívání nerostných surovin), měl zejména vyjasnit to, zda a do jaké míry mohou dotčené samosprávy plédovat v prospěch ochrany zvláště chráněných živočichů, které byly předmětem řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud tak neučinil, nemohl oba zájmy navzájem poměřit (srov. např. rozsudek ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38). Absence těchto úvah činí rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelným.

[52] Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí s polemikou žalobkyně, že nesouhlasná usnesení obcí nemohou v řízení o udělení výjimky mít žádnou relevanci. Pokud místní samospráva změní postoj k realizaci záměru, tj. např. vydá usnesení, v němž obnovení těžby odmítne, je takový dokument třeba při posuzování žádosti o výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vzít v potaz. Obdobně je třeba zacházet také s peticemi záměrem dotčených obyvatel nebo také s projednávanými návrhy na změnu územního plánu, na které odkazuje osoba zúčastněná na řízení I).

[53] Pokud jde o uváděný rozpor záměru žalobkyně s koncepcí regionální surovinové politiky, stěžovatel v odůvodnění sporného rozhodnutí uvedl, že dokument Aktualizace regionální surovinové politiky Libereckého kraje požaduje co nejdelší rozložení těžby v dobývacím prostoru Luhov, tj. minimálně 30 let. Přitom upozornil, že žalobkyně počítá s využitím ložiska čediče pouze po dobu 20 let, a že žalobkyně dále uvedla, že „skutečná doba realizace záměru se bude odvíjet od reálného odbytu surovin, a tedy lze předpokládat, že skutečná doba těžby bude delší než 20 let a bude se blížit k požadovaným 30 letům“.

[54] Nejvyšší správní soud má za to, že posouzení otázky, zda je záměr žalobkyně v souladu s regionální surovinovou politikou, patří do výsostné pravomoci Státní báňské správy, která případnou otvírku dobývacího prostoru, resp. podmínky této otvírky, stanoví (viz § 10 a § 32 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě). Stěžovatel si sice v rámci hodnocení proti sobě stojících veřejných zájmů mohl posoudit (viz bod [51] shora), zda je záměr žalobkyně v souladu s dokumentem nastavujícím regionální surovinovou politiku, nicméně lze považovat za nečekané, pokud v stanovisku o posouzení vlivů záměru na životní prostředí nepovažoval rozložení těžby na 20 let za problém a při následném posuzování žádosti o výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny dospěl k opačnému závěru. Stěžovatel přitom v řízení o výjimce nehodnotil dopady délky těžby na zvláště chráněné živočichy,

pokračování

ale pouze konstatoval obecný nesoulad záměru žalobkyně s veřejným zájmem na šetrném využívání nerostných surovin. Pokud stěžovatel přece jen chtěl vyslovit závěr o nesouladu záměru žalobkyně s aktuální surovinovou politikou regionu, měl přesvědčivě vysvětlit, proč ve stanovisku o posouzení vlivů záměru na životní prostředí ze dne 16. 9. 2011 považoval 20letou těžbu za únosnou a nyní v řízení o výjimce dle § 56 konstatoval, že těžba trvajících nebo přesahujících 20 let nepřipustně zasahuje do biotopů zvláště chráněných živočichů. Taková úvaha v rozhodnutí stěžovatele chybí, a proto je nepřezkoumatelné.

[55] Pokud se stěžovatel brání tím, že při vytváření stanoviska, jímž posuzoval vlivy záměru žalobkyně na životní prostředí, nemohl veškeré skutečnosti rozhodně pro udělení výjimky dle § 56 zohlednit, zdejší soud k tomu uvádí, že svůj odklon od vlastních předchozích závěrů měl v rozhodnutí o neudělení výjimky důkladně vysvětlit. Získání souhlasného stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí samo o sobě nutně neznamená, že by se správní orgán rozhodující o žádosti o výjimku dle § 56 nemohl od těchto závěrů, a to navíc v řízení s odlišným předmětem, odklonit. Obsah stanoviska však musí vždy být v části hodnotící dopad záměru na zvláště chráněné druhy zahrnut a zohledněn v rozhodnutí o ne/povolení výjimky (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 91/2009-83, věc *Společnost ochránců životního prostředí*, a rozsudek ze dne 1. 8. 2012, čj. 1 As 47/2012-38, věc *Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu*, bod 32).

[56] Stěžovatel tedy měl svůj nový názor podepřít o přesvědčivé důvody. Neučinil tak, a proto jeho rozhodnutí vykazuje znaky libovůle, a, jak řečeno, je nepřezkoumatelné. Přitom ve světle uvedeného neobstojí ani argument, že o vydání stanoviska, jehož cílem je posoudit vliv záměru na životní prostředí, rozhoduje jiný odbor či jiná sekce téhož úřadu, tj. Ministerstva životního prostředí.

[57] Výtku, že se krajský soud zabýval věcnou stránkou tohoto případu, a i proto nemohl konstatovat, že rozhodnutí stěžovatele je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné, zdejší soud nepovažoval za důvodnou. Krajský soud se sice zabýval důvody, na nichž stěžovatel založil své rozhodnutí, avšak jen v obecné rovině. Pouze posuzoval, zda stěžovatelem vylíčené důvody dostatečně podírají změnu prvostupňového rozhodnutí a následné neudělení výjimky. Krajský soud přitom rozhodně nepředjímal výsledek odvolacího řízení, nehodnotil, zda je realizace záměru ve veřejném zájmu, nebo zda veřejný zájem na realizaci záměru převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zvláště chráněných živočichů. Posuzoval jen, zda stěžovatel postavil rozhodnutí na přezkoumatelných důvodech.

[58] Stěžovatelův poukaz na dopis ze dne 23. 4. 2014, čj. 82197/ENV/14, jímž rozkladová komise ministra životního prostředí neshledala důvodným podnět k přezkumu zákonnosti stěžovatelova rozhodnutí, pak nemá pro posouzení kasační stížnosti žádný význam. Skutečnost, že rozkladová komise považuje rozhodnutí stěžovatele za zákonné, nemá žádný dopad na rozhodování správních soudů, které samozřejmě takovýmto stanoviskem nejsou nijak vázány.

V. Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[60] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto řízení úspěch. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud podle § 60 odst. 1

ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před NSS. Soud žalobkyni přiznal náhradu nákladů v souladu s § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za dva úkony právních služeb à 3 100 Kč (vyjádření k doplnění důvodů kasační stížnosti a jednu repliku k vyjádřením osob zúčastněných na řízení), dále jí přiznal náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 6 800 Kč. Ostatní úkony žalobkyně soud vyhodnotil jako neúčelné, a proto jí náhradu nákladu spojených s realizací těchto úkonů nepřiznal. Opakované vyjádření žalobkyně k argumentům obsaženým ve vyjádřeních osob zúčastněných na řízení soud považoval za nadbytečné. Protože je zástupce žalobkyně plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení o částku 1 428 Kč, tj. náklady odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyni byla přiznána náhrada nákladů v celkové výši 8 228 Kč. Jak uvedeno ve II. výroku tohoto rozhodnutí, tuto částku je povinen stěžovatel (žalovaný) zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[61] Osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, proto jim ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. nepřiznal ani právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 12. listopadu 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu