



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2021, č. j. MZP/2021/530/4, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) D8 Žďárek s. r. o.**, se sídlem Pitterova 2855/13, Praha 3, zast. Mgr. Marií Sciskalovou, advokátkou se sídlem Teplýšovice 30, Teplýšovice, **II) Obec Libouchec**, se sídlem Libouchec 211, Libouchec, **III) Zdravé Ústí**, se sídlem Ostrčilova 539/9, Ústí nad Labem, **IV) Stop tunelům, z. s.**, se sídlem Na Valech 813/3, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 3. 2023, č. j. 16 A 13/2021-79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení II), III) a IV) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“), rozhodnutím ze dne 8. 6. 2020, č. j. KUUK/094409/2020/KUUK/ZPZ, povolil podle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), výjimku ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů při provádění a užívání staveb v rámci záměru D8 Žďárek – výrobní areál (dále také „záměr“). Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání podaná mimo jiné žalobcem a osobami zúčastněnými na řízení III) a IV) a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který jí v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[3] V prvostupňovém rozhodnutí, ani v rozhodnutí žalovaného, nebyl totiž řádně vymezen relevantní veřejný zájem, který měl být následně poměřován s veřejným zájmem na ochraně přírody podle § 50 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Krajský úřad pouze uvedl, že se veřejný zájem na realizaci záměru opírá o jeho očekávané veřejné přínosy v ekonomické a sociální oblasti, a odkázal na vyčíslení přínosů předložené osobou zúčastněnou na řízení I). Žalovaný pak nad rámec odůvodnění krajského úřadu označil za plauzibilní, že záměr povede k vytvoření konkrétního počtu pracovních míst přímo i v návazných oborech a k vytvoření investic ve výši téměř 27 miliard Kč za dobu životnosti záměru.

[4] Krajský soud poukázal na to, že žalovaný v témže řízení rozhodnutím ze dne 27. 5. 2019, č. j. MZP/2019/530/723, původní rozhodnutí krajského úřadu zrušil, přičemž v odůvodnění velmi podrobně vyložil, jakým způsobem má krajský úřad náležitě vymežit veřejný zájem, který by měl být poměřován se zájmem na ochraně přírody, který podrobně specifikoval. Nové rozhodnutí krajského úřadu však těmto požadavkům žalovaného nedostálo, a nedostálo jim následně ani nové rozhodnutí samotného žalovaného. Ani pokud krajský soud pojmá obě nová rozhodnutí správních orgánů jako celek, nenachází v nich náležité vymezení veřejného zájmu, resp. jaký význam mají z hlediska veřejného zájmu správními orgány zmíněná pracovní místa a předpokládané investice.

II. Obsah kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) a vyjádření k ní

[5] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhla jeho zrušení z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že krajský úřad nevyhověl požadavkům původního zrušujícího rozhodnutí žalovaného a ani napodruhé své rozhodnutí dostatečně neodůvodnil. Bagatelizuje však, že správní řízení v prvním stupni tvoří s odvolacím řízením jeden celek a žalovaný může případné nedostatky prvostupňového rozhodnutí napravit, což také učinil. Krajský soud však vyšel výhradně z nedostatečného odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, ačkoliv žalovaný odůvodnění doplnil. Toto doplnění krajský soud nijak nezohlednil, čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

[7] Krajský soud žalovanému konkrétně vytкнуł, že nezhodnotil, jaký význam mají vytvořená pracovní místa a předpokládané investice z hlediska veřejného zájmu. Vznik pracovních míst a investičních příležitostí jsou však samy o sobě veřejným zájmem, neboť ekonomické a sociální zájmy jsou zákonem vnímány jako obecný korektiv ochrany přírody a krajiny. Žalovaný ve svém rozhodnutí převažující veřejný zájem jasně identifikoval, kvantifikoval jej a poměřil se zájmy ochrany přírody. Závěry žalovaného jsou přezkoumatelné a odpovídají běžné rozhodovací praxi. Je třeba brát v potaz také to, že neexistuje právní předpis či metodika k identifikaci veřejných zájmů a jejich poměřování.

pokračování

Požadavky na odůvodnění je nutné přizpůsobit také tomu, že dotčené území je odráženo rušnými pozemními komunikacemi, z hlediska zákona o ochraně přírody je málo hodnotné a neperspektivní, přičemž lepší řešení záměru či vhodnější lokalita neexistují.

[8] Žalobce s hodnocením žalovaného nadto ani přímo nepolemizoval a neuvedl, jakým jiným způsobem by měl být veřejný zájem dovozen. Je na orgánu ochrany přírody, aby se znalostí místních poměrů posoudil, zda je zásah přijatelný a možný, přičemž disponuje značným prostorem pro správní uvážení. Odůvodnění žalovaného proto vyhovuje požadavkům zákona.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s jejím obsahem plně ztotožňuje. Jeho rozhodnutí vyhovuje požadavkům zákona, přičemž s ohledem na situaci na daném území je převaha veřejného zájmu na realizaci záměru zjevná. Z rozsudku krajského soudu není zřejmé, jak by správní orgány měly rozhodnutí důsledněji odůvodnit. Působí proto jako snaha věcné posouzení zjednodušit nebo odložit na dobu, kdy bude rozhodnutí žalovaného „dokonalé“.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka v první řadě namítá, že krajský soud ve svém posouzení nerespektoval, že žalovaný může napravit nedostatky rozhodnutí krajského úřadu, což v tomto případě také učinil doplněním odůvodnění k identifikaci veřejného zájmu na realizaci záměru.

[13] Stěžovatelka však při formulaci této námitky cituje pouze část bodu 32. napadeného rozsudku, aniž by zohlednila, že krajský soud se zabýval nejprve tím, jakým způsobem odůvodnil své rozhodnutí krajský úřad, poté rozebral, co k dané otázce uvedl žalovaný, aby následně uzavřel, že *„ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí nijak nezhodnotil, jaký význam vytvořená pracovní místa a předpokládané vytvořené investice mají z hlediska veřejného zájmu. Je s podivem, že žalovaný na hodnocení přínosu záměru ve vztahu k posouzení veřejného zájmu na jeho realizaci zcela rezignoval, přestože ve svém předchozím rozhodnutí v téže věci poměrně podrobně vymezil, v jakém rozsahu se touto skutečností má správní orgán prvního stupně zabývat. Správní orgán prvního stupně reagoval na výše citované předchozí rozhodnutí žalovaného pouze v tom směru, že si nechal od žadatele předložit podklady k posouzení veřejného zájmu, ovšem skutečnosti vyplývající z těchto podkladů v rozhodnutí neuvedl a nijak nezhodnotil. Tento nedostatek neodstranil ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí.“* (zvýraznění doplněno NSS) Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud vzal v potaz odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů, nikoliv pouze krajského úřadu. Námitka proto není důvodná.

[14] Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatelka poněkud rozporuplně na jednu stranu namítá, že krajský soud nijak konkrétně nezhodnotil rozsáhlé odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které podle ní obsahuje jasné závěry k posouzení podmínek pro udělení

výjimky, čímž zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, a na stranu druhou polemizuje s tím, jak krajský soud zhodnotil, že žalovaný dostatečně neposoudil, jaký význam mají vytvořená pracovní místa a předpokládané investice z hlediska veřejného zájmu.

[15] Správní orgány za relevantní veřejný zájem, který by měl být následně poměřován se zájmem na ochraně přírody, považují přínos záměru v ekonomické a sociální oblasti, konkrétně vytvoření určitého počtu pracovních míst a investičních příležitostí. Krajský soud se s tímto odůvodněním nespokojil, neboť, jak již bylo citováno výše, „*ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí nijak nezhodnotil, jaký význam vytvořená pracovní místa a předpokládané vytvořené investice mají z hlediska veřejného zájmu.*“ Stěžovatelka v kasační stížnosti trvá na tom, že vytváření pracovních míst a investičních příležitostí je samo o sobě veřejným zájmem. Právě tuto tezi však krajský soud výslovně zpochybnil a vyčetl správním orgánům, že vůbec nezdůvodnily, proč je ve veřejném zájmu, aby došlo k vytvoření právě těchto konkrétních pracovních míst. Postupoval tak v souladu s judikaturou NSS, podle níž nelze veřejný zájem předjímat (rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88). Požadavek krajského soudu je tudíž zcela logický a odůvodněný, neboť v zásadě každý investiční záměr bude generovat nějaká pracovní místa, což však bez dalšího neznamena, že každý investiční projekt je ve veřejném zájmu.

[16] Byl to ostatně sám žalovaný, kdo se ve svém původním, zrušujícím rozhodnutí ze dne 27. 5. 2019 nespokojil s výše zmíněnou tezí, že vytvoření pracovních míst je samo o sobě veřejným zájmem, a stanovil konkrétní požadavky na míru podrobnosti identifikace konkrétního veřejného zájmu. Sám žalovaný tehdy uvedl, že je „*zcela legitimní tvrzení účastníků řízení, odvolatele, že příslušná pracovní místa mohou být tvořena jinde, dokonce s menšími negativními vlivy na ostatní složky životního prostředí (záběr zemědělského půdního fondu a dále již zmiňované), [...]. Rovněž tak ekonomické a sociální aspekty na úrovni České republiky nebudou realizací záměru významně zlepšeny. Převažující veřejný zájem na záměru s ohledem na shora uvedené přitom není v rozhodnutí podpořen žádnými kvantitativními vyjádřeními, uvedením příslušných konkrétních dat prokazujících nezaměstnanost v dané lokalitě, rozbořem, zda takto případně nezaměstnaní budou moci nalézt zaměstnání v provozech, jež mají být záměrem realizovány.* Je tedy přirozené, že si účastník řízení klade i otázky, zda případně vzniklá pracovní místa nejsou jen podnikatelským záměrem, kde není žádný veřejný zájem, natožpak převažující, a zda pracovní místa nejsou jen pracovními místy například pro cizince dojíždějící za prací, s čímž budou spojeny další negativní jevy v samotné lokalitě záměru. S ohledem na nedostatečné odůvodnění tak vzniká otázka, zda nejde pouze o záměr nadmístního významu, nijak neřešící, například pracovní možnosti v nejbližším okolí.“ (zvýraznění doplněno soudem). Krajský soud nyní v napadeném rozsudku pouze výslovně vycházel z tohoto dřívějšího odůvodnění samotného žalovaného. Jen stěží mu tak lze vytýkat, že by na něj kladl přehnané nároky.

[17] Krajský úřad v novém rozhodnutí v zásadě pouze odkázal na podklady zaslané stěžovatelkou, aniž by se jakkoliv vypořádal s jejich obsahem. Žalovaný sice přínos záměru „kvantifikoval“, avšak učinil tak pouze uvedením počtu potenciálně vzniklých pracovních míst a investic. To rozhodně nelze považovat za naplnění požadavků stanovených samotným žalovaným, neboť na většinu pochybností vyjádřených v jeho dřívějším rozhodnutí nijak neodpovídá pouhé uvedení počtu nově vytvořených pracovních pozic a výše investic. Krajský úřad ani žalovaný proto nedostáli požadavkům výslovně stanoveným samotným žalovaným v jeho dřívějším rozhodnutí. Zároveň žalovaný ani nijak

pokračování

nezdůvodnil, z jakého důvodu již netrvá na vymezení veřejného zájmu tak, jak to sám požadoval v původním, zrušujícím rozhodnutí.

[18] Závěr krajského soudu, že rozhodnutí správních orgánů jsou k této otázce nepřezkoumatelná, je tudíž správný. V projednávaném případě tedy stále nedošlo k náležitému vymezení veřejného zájmu, který by následně mohl být poměřován s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny (k posloupnosti posuzování při povolování výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251). Stěžovatelčina polemika, zda případné sociální a ekonomické přínosy záměru převažují nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, je tudíž předčasná a bude namístě teprve tehdy, kdy bude najisto postaveno, že skutečně existuje veřejný zájem na realizaci stěžovatelčina záměru.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá, s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Rovněž žalovaný, jenž podporoval kasační stížnost stěžovatelky, nebyl procesně úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalobkyně byla ve věci sice úspěšná, avšak žádné náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti jí nevznikly.

[21] Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobám zúčastněným na řízení II) až IV) uloženy žádné povinnosti, a proto NSS rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. listopadu 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu