



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Zdravé Ktišsko, z.s.**, sídlem Ktiš 65, zastoupený JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem, sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti:** GARNET GROUP a.s., sídlem Milevská 2095/5, Praha 4, zastoupená JUDr. Martinem Křížem, advokátem, sídlem Jáchymova 26/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2025, č. j. MZP/2025/210/1998, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 3. 2026, č. j. 57 A 18/2025-132,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 3. 2026, č. j. 57 A 18/2025-132, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení je žadatelkou o vydání povolení k hornické činnosti spočívající v otvírce, přípravě a dobývání výhradního ložiska technicky využitelných krystalů nerostu – granátu v dobývacím prostoru Ktiš. V této souvislosti v minulosti žádala o udělení výjimek ze zákazů u zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 zákona č. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[2] V roce 2013 povolil Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) výjimku ve vztahu k celkem dvanácti druhům zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin (platnost těchto výjimek později krajský úřad potvrdil ve sdělení ze dne 3. 8. 2023). S ohledem na skutečnost, že od udělení původních výjimek v roce 2013 uplynuly více než 3 roky, nechala osoba zúčastněná na řízení (i v návaznosti na výzvu krajského úřadu) v dobývacím prostoru Ktiš zpracovat botanicko-zoologický průzkum (dále jen „biologický průzkum“), během něhož byl zjištěn výskyt dalších čtyř druhů chráněných živočichů, pro něž ještě výjimka udělena nebyla.

[3] Rozhodnutím ze dne 20. 10. 2023, č. j. KUJCK, 119512/2023, sp. zn. OZZL 101626/2023/jaha12 SO8, krajský úřad povolil na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení v souvislosti s realizací těžby v dobývacím prostoru Ktiš výjimku podle § 56 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu rušit, chytat, zraňovat a poškozovat užívaná sídla ohledně slepýše křehkého, veverky obecné, ještěrky obecné a krkavce velkého (právě výskyt těchto druhů byl nově zjištěn biologickým průzkumem).

[4] Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2024, č. j. MZP/2024/212/77, prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že specifikoval ve výroku rozhodnutí stanovenou podmínku č. 10 a nově doplnil podmínku č. 13. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Krajský soud v Českých Budějovicích následně rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 20. 2. 2025, č. j. 57 A 9/2024-75, zrušil z důvodu porušení práva žalobce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nedostatečného vymezení veřejného zájmu na vydání výjimky a nevypořádání některých odvolacích námitek.

[5] Po vrácení věci krajským soudem vydal žalovaný shora označené rozhodnutí dne 24. 6. 2025, v němž dospěl k totožnému závěru jako v prvním případě, a proto (vyjma doplnění výjimek č. 10 a 13) prvostupňové rozhodnutí opětovně potvrdil.

II. Rozsudek krajského soudu

[6] Proti posledně citovanému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou. Krajský soud napadené rozhodnutí opět zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Krajský soud uznal, že žalovaný postupoval v souladu se závazným právním názorem vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Navzdory tomu shledal žalobu důvodnou, a to z důvodu 1) nedostatečně zjištěného skutkového stavu, 2) neprokázání splnění podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a 3) neurčitosti podmínek povolené výjimky.

[8] Krajský soud připomněl, že zasahuje-li plánovaný záměr závažně do zájmů chráněných podle části druhé, třetí a páté zákona o ochraně přírody a krajiny, je žadatel o výjimku povinen předložit hodnocení vlivu zamýšleného záměru podle § 67 citovaného zákona. V posuzované věci takové hodnocení osoba zúčastněná na řízení nepředložila, neboť na základě výstupu z biologického průzkumu dospěla k závěru, že těžbou v dobývacím prostoru Ktiš nedojde k závažnému zásahu do zájmů souvisejících s ochranou dotčených živočichů. Biologický průzkum tak představoval nejen podklad pro zjištění výskytu zvláště

pokračování

chráněných druhů, ale také pro závěr o závažnosti zásahu záměru do zájmů chráněných druhů živočichů. Za takových okolností je nezbytné, aby byl průzkum podrobný a věrohodný a aby obsahoval obdobné údaje jako hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Těmto požadavkům předložený průzkum nedostál, protože nebyl způsobilý unést závěr o nezávažnosti zásahu. Přesvědčivost průzkumu podle krajského soudu snižuje i skutečnost, že ačkoliv konstatuje přítomnost rysa ostrovida, vliv záměru na tento druh nijak nehodnotí. Stejně tak se průzkum žádným způsobem nevypořádal se záznamy z Nálezové databáze ochrany přírody. Z uvedených důvodů krajský soud konstatoval, že správní orgány nezjistily skutkový stav takovým způsobem, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti. Jestliže správní orgány uzavřely, že se nejedná o závažný zásah, a na tomto základě nevyžadovaly hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, musely disponovat podklady umožňujícími takové vyloučení s jistotou, tedy v souladu s principem předběžné opatrnosti. S ohledem na vady předloženého biologického průzkumu se tak nestalo.

[9] Dále se krajský soud zabýval otázkou splnění podmínek pro povolení výjimky podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odmítl závěr žalovaného, že veřejný zájem na vyhledávání, průzkumu a dobývání výhradních ložisek představuje veřejný zájem *ex lege*, který není třeba v řízení prokazovat. Uvedl, že § 3 odst. 5 byl do zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), vložen až s účinností od 1. 1. 2024. S ohledem na znění přechodného ustanovení se proto v nynějším řízení nepoužije. I kdyby se však přechodné ustanovení na řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nevztahovalo, nic by to neměnilo na povinnosti žalovaného veřejný zájem dostatečně individualizovat a poměřit jej se zájmem na ochraně přírody. Úvahy žalovaného ohledně převahy veřejného zájmu shledal krajský soud nedostatečnými. Žalovaný vycházel z předpokladu, že zásah do zájmu na ochraně přírody je málo závažný a dopady na dotčené druhy jsou omezené. Tento předpoklad však nemůže dle krajského soudu, s ohledem na nedostatky biologického průzkumu, obstát. U druhů chráněných právem EU bylo nadto nezbytné, aby žalovaný přesvědčivě a konkrétně odůvodnil naléhavost převažujícího veřejného zájmu, což neučinil.

[10] Krajský soud žalovanému vytkl, že dostatečně konkrétně nevymezil podmínky povolené výjimky, a to podmínku č. 3 týkající se ekologického dozoru a podmínku č. 5 týkající se prašnosti, hluku a světla.

III. Kasační stížnost

[11] Proti rozsudku krajského soudu podává osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že krajský soud uvedl oproti prvnímu rozsudku v téže věci nové důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, ačkoliv se skutkový ani právní stav nezměnil. Učinil tak navzdory skutečnosti, že žalovaný závaznému právnímu názoru obsaženému v předchozím zrušujícím rozsudku v plném rozsahu dostál. Napadený rozsudek považuje za nepředvídatelný a překvapivý. K tomu dodává, že žalobce zneužívá svého postavení. V rámci realizace záměru těžby v dobývacím prostoru Ktiš brojí

proti všem rozhodnutím správních orgánů, ale v samotných správních řízeních zůstává pasivní a námitky uplatňuje až v žalobách.

[12] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro jeho nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti a pro nedostatečné vypořádání argumentace uplatněné ve vyjádření k žalobě.

[13] Stěžovatel dále namítá nezákonnost rozsudku. Krajský soud nesprávně uzavřel, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, protože biologický průzkum nesplňoval náležitosti hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že hodnocení je třeba zpracovat pouze tehdy, pokud zamýšlený záměr představuje závažný zásah do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. To uznal i krajský soud, který však následně dospěl k překvapivému závěru, že biologický průzkum není dostatečným podkladem pro posouzení, zda se jedná o závažný zásah či nikoliv. Argumentace krajského soudu by ve svém důsledku znamenala, že by žadatel o výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byl vždy nucen zpracovat hodnocení vlivu zamýšleného záměru. Takový závěr je v rozporu s § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny a nenalézá oporu ani v rozhodovací činnosti správních soudů či odborné literatuře. Podle stěžovatele krajský soud vyložil § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny extenzivně v neprospěch účastníka řízení, což je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2026, sp. zn. II. ÚS 3169/25. Na podporu svého tvrzení dodává, že v případě pochybností může investor požádat orgán ochrany přírody a krajiny o stanovisko, zda se jedná o závažný zásah či nikoliv. Jeví se tedy absurdním, aby bylo možné závažnost zásahu posoudit pouze na základě podkladu, který splňuje náležitosti hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[14] Úvahy soudu jsou podle stěžovatele vnitřně rozporné. Krajský soud nejprve správně uvedl, že *závažný zásah* je neurčitým právním pojmem, jehož obsah musí vymezit správní orgán. V bodě 75 rozsudku tento závěr popřel, když dovodil, že závažnost zásahu musí vyplývat již z biologického průzkumu. Posouzení závažnosti zásahu však náleží správnímu orgánu, který vychází ze všech podkladů potřebných ke zjištění skutkového stavu. Žalovaný své závěry v napadeném rozhodnutí řádně a přezkoumatelně odůvodnil. Odpovědnost za posouzení závažnosti zásahu nelze přenášet na zpracovatele biologického průzkumu.

[15] Stěžovatel dále uvádí, že v posuzované věci se o závažný zásah nejedná. Záměr stěžovatele spočívá v obnovení maloplošného povrchového lomu ve vymezeném dobývacím prostoru výhradního ložiska nerostných surovin, a to pouze na přechodné období. Po ukončení činnosti se předpokládá obnovení veškerých biotopů, včetně možnosti vzniku nových. Stěžovatel žádal o udělení druhové výjimky již v minulosti (v roce 2013), kdy nebyl zásah vyhodnocen jako závažný, proto mohl legitimně očekávat, že stejně na něj budou správní orgány pohlížet i do budoucna (tím spíše, že v mezidobí došlo ke zmenšení rozsahu záměru). S tím koresponduje postup krajského úřadu, který stěžovatele vyzval toliko ke zpracování biologického průzkumu, nikoliv hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel tedy postupoval v souladu s ustálenou praxí a požadavky správního orgánu.

pokračování

[16] Stěžovatel se ohrazuje rovněž vůči tvrzení soudu, že zpracovaný biologický průzkum je nepřesvědčivý a jeho závěry nejsou ověřitelné. Připomíná, že výhrady soudu se vůbec nevztahovaly k předmětu řízení, tj. k posuzovaným druhům živočichů. Žalobce nadto v průběhu správního řízení neuplatnil k obsahu biologického průzkumu žádné výhrady a nepředložil důkazy zpochybňující jeho správnost. Podle názoru stěžovatele neměl krajský soud k tvrzeným vadám vůbec přihlížet, z procesní opatrnosti se k nim však blíže vyjadřuje. Připomíná, že v projednávané věci nešlo o první posouzení území, ale toliko o aktualizací průzkum vypracovaný na výzvu správního orgánu. Průzkum splňuje všechny potřebné náležitosti, byl zpracován ve vegetačním období a obsahuje výčet použitých metod i zjištěných druhů živočichů. Stěžovatel odmítá, že by byl předložený podklad nedostatečný a dodává, že judikatura, z níž krajský soud vycházel, je nepřiléhavá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2023, č. j. 3 As 388/2021-79). Nezachycení některých druhů pouze dokládá jejich nepřítomnost v rozhodné době. Soud nadto neprováděl žádné dokazování a z jeho strany se jedná o ničím nepodložené úvahy. Ve vztahu k hruštičce prostřední stěžovatel disponuje výjimkou z roku 2013, jejíž platnost byla potvrzena v roce 2023. Rys ostrovid nebyl v místě záměru zjištěn, zpracovatel průzkumu však zohlednil údaje Nálezkové databáze ochrany přírody o jeho výskytu v okolí. Biologický průzkum proto podle stěžovatele nevykazuje žádné zásadní nedostatky; případné vady jsou pouze marginální a nemají na správnost posouzení věci žádný vliv.

[17] Další část kasačních námitek se vztahuje k posouzení podmínek pro udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná-li se o existenci veřejného zájmu, správní orgány dle stěžovatele správně vycházely z předpokladu, že veřejný zájem na vyhledávání, průzkumu a dobývání výhradních ložisek je stanovený přímo zákonem a není jej třeba prokazovat. Přesto uvedly i další důvody, které existenci tohoto veřejného zájmu dokládají. Zájem na těžbě granátu poté řádně poměřily se zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů a vysvětlily, proč první z nich převáží. Podle stěžovatele je třeba mít na zřeteli, co je v konkrétním případě předmětem rozhodnutí o výjimce. Krajský soud vybočil z mezí soudního přezkumu, neboť přehlédl, že žalovaný nebyl v rámci posouzení splnění podmínek pro udělení výjimky oprávněn zkoumat nezbytnost těžby granátu v rámci vytyčeného dobývacího prostoru Ktiš. Jeho úkolem bylo toliko posouzení vlivů této těžby na čtyři konkrétní zvláště chráněné druhy. Dopady na uvedené druhy přitom budou malé a pouze dočasné a škodlivý zásah bude minimalizován kompenzačními opatřeními. Žalovaný se zabýval i případnou existencí jiného vhodného řešení, dovodil však, že žádná jiná varianta (vyjma upuštění od realizace záměru) neexistuje. Tyto úvahy žalobce nikterak nezpochybnil a ani nepředestřel jiné vhodné řešení, jak by bylo možné veřejný zájem na těžbě granátu uspokojit.

[18] Za chybnou stěžovatel označuje argumentaci krajského soudu stran neurčitosti podmínek povolené výjimky. Požadavky na osobu vykonávající ekologický dozor dostatečně vyplývají ze zákona a prvostupňového rozhodnutí. Jedná-li se o podmínku ohledně omezení prašnosti, hluku a světla, konkrétní opatření jsou závazně a podrobně stanovena v technických dokumentech (*Plán otvírky, přípravy a dobývání pro dobývací prostor Ktiš* z roku 2023). Stěžovateli je tedy naprosto zřejmé, jaké povinnosti má plnit, proč je neurčitost podmínky pouze zdánlivá. Požadavek na přenesení všech technických parametrů do rozhodnutí o výjimce je přehnaně formalistický, procesně neekonomický a nemá žádný věcný přínos pro ochranu dotčených druhů.

IV. Vyjádření účastníků řízení

[19] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[20] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s argumentací stěžovatele. Závěr soudu, že biologický průzkum musí splňovat náležitosti hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, považuje za mylný, překvapivý a pro účastníky řízení časově i finančně nadbytečně zatěžující. Připomíná, že v projednávané věci nechal stěžovatel zpracovat toliko aktualizací biologický průzkum. Po stěžovateli nebylo možné spravedlivě požadovat, aby se vrátil do počáteční fáze přípravy projektu a nechal zpracovat kompletní hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud dle žalovaného chybně dovodil, že zpracovaný biologický průzkum představoval stěžejní podklad pro závěr o intenzitě zásahu.

[21] Žalovaný dále uvádí, že v žalobou napadeném rozhodnutí provedl ve vztahu k nově zjištěným druhům živočichů řádné posouzení. Námitky žalobce ohledně nedostatků průzkumu jsou toliko formálního charakteru a nikterak nezpochybují jeho věcnou správnost. Žalovaný je považuje za účelové a dodává, že žalobce žádný vlastní (konkurenční) průzkum nepředložil.

[22] Žalovaný je přesvědčen, že dostatečně vyhodnotil splnění podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V napadeném rozhodnutí vymezil veřejný zájem a zabýval se i naléhavostí záměru, kterou dovodil z dokumentu *Surovinové zdroje České republiky – nerostné suroviny*. Záměr se týká významného ložiska, přičemž dotčený nerost se v tuzemsku jinde netěží. Žalovaný považuje požadavky soudu na odůvodnění neodkladnosti realizace záměru za nereálné. Příprava těžby je dlouhodobou záležitostí a samotná těžba může začít až za několik let. V době rozhodování proto nelze spolehlivě předvídat budoucí dostupnost suroviny, která závisí například na geopolitické situaci, cenách, či možnostech dovozu. Přestože nyní lze poptávku pokrývat dovozem, je ve veřejném zájmu zajistit vlastní zásoby nerostu do budoucna. Bez dlouhodobé přípravy obdobných záměrů nelze surovinové soběstačnosti dosáhnout. Požadavku krajského soudu na podrobnější vyhodnocení naléhavosti nelze dostát.

[23] Žalovaný nesouhlasí ani s argumentací soudu stran neurčitosti stanovených podmínek. Žalobci vytýká, že byl v průběhu správního řízení pasivní a námitky ohledně nedostatečného vymezení podmínek uplatnil až ve druhé správní žalobě. Kdyby své výhrady předestřel v průběhu správního řízení, mohlo to vést ke zkvalitnění rozhodovací činnosti správních orgánů a případně ke zpřesnění stanovených podmínek. Žalobce však správní řízení pouze záměrně prodlužuje, namísto toho, aby aktivně hájil zájem na ochraně přírody a krajiny. Žalovaný nicméně trvá na tom, že obě sporné podmínky stanovil v souladu s ustálenou rozhodovací praxí. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí obsahuje vysvětlení toho, jaká osoba může provádět ekologický dozor (požadavky na odborné vzdělání i praxi). Výrok rozhodnutí je třeba vykládat v souladu s odůvodněním. Jedná-li se o podmínku č. 5, konkrétní opatření ke snížení prašnosti a omezení provozu jsou podrobně stanovena v závazném plánu otírky, a není je proto nutné opisovat do rozhodnutí o výjimce.

pokračování

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[25] Kasační stížnost je **důvodná**.

V. a) Námitka nepřezkoumatelnosti a překvapivosti rozsudku

[26] Nejvyšší správní soud v první řadě posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[27] Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Nepřezkoumatelnost rozsudku však není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[28] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu považovat zejména takové rozhodnutí, jehož „výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním; obdobně jde o případy, kdy jsou jeho závěry v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). V neposlední řadě jde o takové soudní rozhodnutí, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má tedy v dalším řízení postupovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[29] V nyní projednávané věci stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů i pro jeho nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti. Jedná-li se o první důvod, zde je na místě připomenout, že stěžovatel nevystupoval v řízení o žalobě v pozici žalobce, ale toliko jako osoba zúčastněná na řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom v usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, dovodil, že „nezabýval-li se krajský soud podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení, nezakládá to samo o sobě nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Jedná se však o vážnou vadu řízení, která dle okolností případu může vést ke zrušení rozhodnutí

napadeného kasační stížností [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“ Zda taková vada řízení mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, je třeba vždy posoudit podle konkrétních okolností případu.

[30] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud takovou vadu řízení neshledal. Stěžovatel v kasační stížnosti pouze obecně namítá, že se krajský soud nevypořádal s jím uplatněnou argumentací a odkazy na judikaturu. S ohledem na nekonkrétnost uvedeného tvrzení Nejvyšší správní soud pouze v téže míře obecnosti konstatuje, že povinností krajského soudu není reagovat na každý dílčí argument účastníka řízení, potažmo osoby zúčastněné na řízení. Podstatné je, že krajský soud přdestřel v napadeném rozsudku ucelenou argumentaci, z níž je patrné, jaké stanovisko zaujal k otázkám rozhodným pro nyní projednávanou věc a jaké úvahy jej k tomu vedly. Případná absence explicitní odpovědi na některé tvrzení stěžovatele nemůže způsobovat ani nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, ani vadu řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[31] Stejně tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatele, že je rozsudek krajského soudu vnitřně rozporný. Úvahy krajského soudu považuje za srozumitelné a konzistentní. Stěžovatel uvedl jako příklad vnitřní rozpornosti rozsudku argumentaci vztahující se k výkladu pojmu *závažný zásah* podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody. Ani v této dílčí části rozsudek nepřezkoumatelností netrpí. Stěžovatel argumentaci obsaženou v napadeném rozsudku částečně dezinterpretuje a přehlíží, že krajský soud nikterak nepopřel svoji původní myšlenku ohledně nutnosti výkladu neurčitého právního pojmu správním orgánem. Současně však vysvětlil, že správní orgány dle jeho názoru vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť biologický průzkum nepředstavoval přesvědčivý podklad pro závěr, zda se o závažný zásah v daném případě jednalo či nikoliv. Tyto úvahy krajského soudu jsou zcela srozumitelné a Nejvyššímu správnímu soudu nic nebrání v tom, aby je podrobil přezkumu z hlediska jejich zákonnosti a věcné správnosti.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku překvapivosti rozsudku krajského soudu. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že za nepředvídatelné lze považovat především takové rozhodnutí, v němž soud vychází z nového skutkového či právního základu, aniž by účastníkům umožnil, aby na něj reagovali (viz např. nález ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 3844/12, či ze dne 19. 4. 2016, sp. zn. III. ÚS 3317/15). Stěžovatel překvapivost rozhodnutí spatřuje v tom, že krajský soud v téže věci rozhodl podruhé, přičemž žalobou napadené rozhodnutí opětovně zrušil, přestože žalovaný v plném rozsahu dostal závaznému právnímu názoru vyslovenému v předchozím zrušujícím rozsudku. Skutkový a právní stav podle stěžovatele zůstal od prvního posouzení věci nezměněn.

[33] K této argumentaci Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud je při opětovném rozhodování téže věci zásadně vázán dříve vysloveným právním názorem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2022, č. j. 2 As 328/2019-50, či ze dne 20. 5. 2024, č. j. 9 As 66/2023-72). Pro věc je však podstatné, že při prvotním posouzení věci (rozsudek ze dne 20. 2. 2025, č. j. 57 A 9/2024-75) krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil zejména pro vadu řízení spočívající v porušení § 36 odst. 3 správního řádu a nevypořádání některých odvolacích námitek. Zjištěné vady bránily krajskému soudu v komplexním posouzení

pokračování

skutkového stavu a nastolených právních otázek. V bodě 65 prvního rozsudku proto krajský soud konstatoval, že za daných okolností je předčasné, aby se věnoval námitkám nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neurčitosti podmínek udělené výjimky. Poslední důvod, pro který krajský soud první rozhodnutí žalovaného zrušil, se týkal nedostatečného vymezení veřejného zájmu na vydání výjimky. Uvedený nedostatek následně žalovaný odstranil (jak krajský soud výslovně konstatoval v bodě 49 nyní přezkoumávaného rozsudku), z čehož však nebylo možno předjímat, že byly splněny další podmínky pro udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě řádně uplatněných žalobních bodů krajský soud mohl v druhém řízení posoudit, zda je konkretizovaný veřejný zájem dostatečně naléhavý a zda převažuje nad zájmem na ochraně přírody. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek nelze považovat za překvapivý. Krajský soud se neodchýlil od závazného právního názoru vysloveného v prvním zrušujícím rozsudku, ani své rozhodnutí nezaložil na skutkovém či právním důvodu, který účastníci nemohli s ohledem na průběh řízení předvídat a k němuž se nemohli vyjádřit. Na základě uplatněných žalobních bodů se pouze vypořádal s otázkami, které v předchozím rozsudku vzhledem k tehdy zjištěným vadám zůstaly bez odpovědi.

[34] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neopodstatněná je rovněž výtka stěžovatele, že krajský soud přihlédl k nově uplatněným námitkám žalobce. Jak vysvětlil již krajský soud v bodě 86 přezkoumávaného rozsudku, žalobce může v žalobě uplatnit všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na to, zda obdobné námitky uvedl již v odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163, č. 4660/2025 Sb. NSS). V nyní projednávané věci je nadto patrné, že žalobce ve skutečnosti většinu důvodů uplatnil již ve správním řízení (viz např. vyjádření ze dne 28. 4. 2025), potažmo v žalobě proti prvnímu rozhodnutí žalovaného (včetně námitky neurčitosti stanovených podmínek).

V. b) Výklad § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a zjištění skutkového stavu

[35] Podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny *ten, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle částí druhé, třetí a páté tohoto zákona (dále jen „investor“), je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na tyto chráněné zájmy. V případě pochybností o závažnosti zásahu a jeho rozsahu z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem může ten, kdo jej zamýšlí uskutečnit, požádat o stanovisko příslušný orgán ochrany přírody. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko k závažnosti zásahu a rozsahu dotčených zájmů chráněných tímto zákonem do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Součástí hodnocení podle věty první je návrh opatření k vyloučení nebo alespoň zmírnění negativního vlivu na obecně nebo zvláště chráněné části přírody, nebo návrh náhradních opatření. Náležitosti hodnocení stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.*

[36] Podle § 67 odst. 3 téhož zákona platí, že *hodnocení podle odstavce 1 je součástí žádosti o vydání povolení, souhlasu či závazného stanoviska podle tohoto zákona.*

[37] Náležitosti hodnocení vlivu zamýšleného zásahu stanoví § 7 vyhlášky č. 142/2018 Sb., o náležitostech posouzení a hodnocení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie. Hodnocení musí obsahovat: a) údaje o zpracovateli, b) údaje o zásahu (název, investor, charakteristika, rozsah a umístění, vstupy a výstupy, varianty, technické řešení a harmonogram), c) údaje o stavu přírody a krajiny v dotčeném území (popis stavu, identifikace potenciálně dotčených chráněných zájmů a jejich cílů ochrany, údaje o průzkumech a terénních šetřeních i případných konzultacích), d) hodnocení vlivů zásahu včetně jeho jednotlivých variant.

[38] V nyní projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že stěžovatel nechal vypracovat biologický průzkum, který nebyl hodnocením podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a ani jím podle svého účelu být neměl. Jednalo se o aktualizací průzkum vypracovaný z důvodu, že od udělení původní výjimky již uplynulo přibližně deset let, pročez bylo nezbytné ověřit, zda se v místě nevyskytují i jiné druhy zvláště chráněných rostlin a živočichů (viz sdělení krajského úřadu ze dne 3. 8. 2023 a s. 4 biologického průzkumu). Uvedených skutečností si byl krajský soud vědom. Dovodil však, že aby mohly správní orgány učinit závěr o tom, zda zamýšlený záměr představuje závažný zásah či nikoliv, bylo nezbytné, aby byl předložený biologický průzkum dostatečně komplexní a přesvědčivý, pročez by měl splňovat obdobné náležitosti jako hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem k tomu, že tyto náležitosti nesplňoval, vycházely správní orgány dle názoru krajského soudu z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Uvedená argumentace krajského soudu však vykazuje několik zásadních nedostatků.

[39] Předně, již ze samotného textu § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny jednoznačně vyplývá, že povinnost zajistit vypracování hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na zájmy chráněné částí druhou, třetí a pátou zákona o ochraně přírody a krajiny se týká toliko *závažných zásahů*. Jinak řečeno, zákon nestanoví investorovi povinnost provést hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě všech zásahů do uvedených chráněných zájmů, ale pouze tehdy, dosahuje-li plánovaný zásah určité intenzity. Zákon pojem *závažný zásah* výslovně nedefinuje. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s autory komentářové literatury, že se bude nejčastěji jednat o stavební činnost mající podobu plošně rozsáhlých staveb (například průmyslové zóny, skladovací areály atd.), významných liniových staveb (například dálnice, vodní cesty atd.) nebo menších staveb či záměrů situovaných do míst s územní ochranou (například do zvláště chráněných území, jejich ochranných pásem apod.) – viz KNOTEK, Jaroslav. § 67 [Povinnosti investorů]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 508. Závažný zásah může bezesporu spočívat také v hornické činnosti.

[40] S ohledem na skutečnost, že investorovi nemusí být vždy zřejmé, zda se v případě plánovaného záměru bude jednat o *závažný zásah* či nikoliv, zakotvil zákonodárce povinnost orgánu ochrany přírody poskytnout k této otázce na žádost investora stanovisko. Je tedy patrné, že úvaha o závažnosti zásahu (ať již si ji učiní samotný investor, či se v této souvislosti obrátí s žádostí o stanovisko na příslušný orgán ochrany přírody) bude zpravidla předcházet vypracování hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Investorovi

pokračování

pochopitelně nic nebrání, aby hodnocení nechal vypracovat i v případě záměru, který za závažný zásah považovat nelze. Učinil by tak však nad rámec zákona, neboť taková povinnost mu z dotčeného ustanovení nevyplyvá.

[41] Krajský soud v nyní projednávané věci nejprve správně vyšel z toho, že hodnocení vlivu podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba předložit pouze u záměrů představujících závažný zásah, který by se mohl dotknout zájmů chráněných částí druhou, třetí a pátou tohoto zákona. Současně připustil, že předložený biologický průzkum nebyl hodnocením podle citovaného ustanovení a nemusel splňovat všechny jeho formální náležitosti. Požadoval však, aby jako stěžejní podklad pro závěr o nezávažnosti zásahu obsahoval obdobné typy údajů, jaké pro hodnocení stanoví § 7 vyhlášky č. 142/2018 Sb. Tím ovšem podle Nejvyššího správního soudu nepřiměřeně přiblížil obsahové požadavky na podklad pro předběžné posouzení závažnosti zásahu požadavkům na vlastní hodnocení, jehož potřebnost měla být teprve posouzena. Pokud by totiž bylo možné závěr o nezávažnosti zásahu učinit pouze na základě podkladu, který svým rozsahem a strukturou materiálně odpovídá hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, stíral by se rozdíl mezi předběžným posouzením závažnosti zásahu a vlastním hodnocením jeho vlivu. Investor by tak byl nucen obsahově srovnatelný podklad opatřit v každém případě, bez ohledu na to, zda by se o závažný zásah jednalo či nikoliv. Takový výklad § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je v rozporu s jeho textovým zněním a popírá smysl předběžného stanoviska orgánu ochrany přírody k závažnosti zásahu.

[42] Krajský soud odkázal na podporu svých tvrzení na několik rozsudků Nejvyššího správního soudu (viz především rozsudky ze dne 12. 10. 2023, č. j. 3 As 388/2021, ze dne 4. 4. 2025, č. j. 10 As 3/2025-143, č. 4686/2025 Sb. NSS, či ze dne 27. 11. 2025, č. j. 10 As 137/2025-125), které kladou důraz na kvalitu a přesvědčivost hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a označují jej za stěžejní podklad pro rozhodování o výjimce podle § 56 téhož zákona. V citovaných rozsudcích se však jednalo o situace, kdy investor hodnocení vlivů zpracoval a předložil a o této jeho povinnosti (a tedy ani o závažnosti zásahu) nepanovaly pochybnosti, respektive nebyly předmětem přezkumu v řízení před správními soudy. Na nyní posuzovanou věc proto není citovaná judikatura zcela přílehlavá, neboť krajský soud byl postaven před jinou právní otázkou, a to zda se na stěžovatele vztahovala povinnost hodnocení předložit, či nikoliv (viz bod II žaloby, v němž žalobce namítal, že hodnocení představovalo povinný podklad pro rozhodnutí o výjimce).

[43] Krajský soud se tedy mylí, že závěr o závažnosti zásahu ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody lze učinit toliko na základě, který splňuje obdobné náležitosti jako hodnocení podle citovaného ustanovení. Již ze skutečnosti, že je orgán přírody a krajiny povinen k této otázce poskytnout předběžné stanovisko, je zjevné, že tomu tak být nemůže. Zákon rozlišuje mezi předběžným posouzením, zda záměr dosahuje intenzity *závažného* zásahu, a vlastním hodnocením vlivu *závažného* zásahu. Bylo-li by již pro předběžné posouzení nezbytné opatřit podklad obsahově podobný s úplným hodnocením dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, tato zákonná diferenciací by prakticky pozbyla významu. Závěr o tom, že se nejedná o *závažný* zásah, jistě nesmí být spekulativní ani svévolný; neplyne z toho ale, že správní orgán může takový závěr učinit pouze na základě

dokumentu, který fakticky nahrazuje hodnocení, jehož potřeba má být teprve posouzena. Klíčové je, aby biologický průzkum (spolu s dalšími podklady) bez důvodných pochybností potvrdil závěr o nezávažnosti zásahu.

[44] Podle Nejvyššího správního soudu si lze představit množství různorodých situací vztahující se k povinnosti zpracování hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. První skupinu představují případy, u nichž bude *a priori* (a to i z laického pohledu) zjevné, zda se o závažný zásah jedná či nikoliv. Další kategorii pak budou tvořit případy, u nichž si kupříkladu investor nemusí být závažností zásahu jistý, avšak správní orgán bude schopen učinit závěr o intenzitě zásahu s ohledem na své odborné znalosti bez bližšího zkoumání, toliko na základě informací, které jsou mu již známy z úřední činnosti (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb.). Následně mohou pochopitelně nastat i případy, které bližší zkoumání *závažnosti* zásahu vyžadovat budou. Ani tehdy však ze zákona nevyplývá, že by podklad pro předběžné posouzení závažnosti zásahu musel zahrnovat předem určené okruhy údajů, v rozsahu materiálně srovnatelném s hodnocením podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[45] Míra potřebných zjištění se odvíjí od povahy, rozsahu a předpokládaných účinků konkrétního záměru, od ekologických nároků dotčených druhů i od obsahu ostatních podkladů ve správním spise. Správní orgán může při posouzení této otázky vycházet ze všech podkladů, které má k dispozici a může zohlednit všechny relevantní okolnosti, jimiž se posuzovaný případ vyznačuje. Je na správním orgánu, aby svůj závěr o závažnosti či nezávažnosti zásahu dostatečně odůvodnil, přičemž je žádoucí, aby se tato úvaha promítla i do rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť je stěžejní pro posouzení, jaké podklady byl žadatel o udělení výjimky povinen předložit (obdobně též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 2. 2025, č. j. 65 A 5/2024-100, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2025, č. j. 37 A 73/2024-103). V případě závažných zásahů bude podle § 67 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nezbytným podkladem právě hodnocení podle § 67 odst. 1 tohoto zákona, u nezávažných zásahů však nikoliv. Tím není dotčena případná povinnost opatřit jiné relevantní podklady, které umožní zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností.

[46] V nyní projednávané věci žalovaný svůj závěr o tom, že se nejedná o závažný zásah, odůvodnil poměrně podrobně (viz především s. 12 až 13 žalobou napadeného rozhodnutí, relevantní argumentaci však lze nalézt i na s. 10 a 16 tohoto rozhodnutí). Zdůraznil dočasnou povahu záměru a uvedl, že jeho vlivy na dotčené území nemají být trvalé; po ukončení těžby má naopak vzniknout stanoviště vhodné pro řadu rostlinných a živočišných druhů. Ani v průběhu provozu záměru žalovaný nepředpokládal výrazné negativní vlivy na čtyři zvláště chráněné druhy, pro něž byla výjimka požadována. V případě ještěrky obecné se mělo jednat maximálně o dotčení nižších desítek jedinců, kteří neměli být z lokality odstraněni, nýbrž přesídleni v okolí záměru. U jednotlivých zvláště chráněných druhů rozlišil jejich vazbu na vlastní plochu těžby a její okolí. Zohlednil, že ještěrka obecná ani slepýš křehký nebyli pozorováni v prostoru těžby, výskyt veverky obecné byl zaznamenán

pokračování

v jižní části území a u krkavce velkého byly zaznamenány přelety nad územím. U veverky obecné žalovaný výslovně připustil možnou ztrátu biotopu využívaného k rozmnožování a získávání potravy i riziko usmrcení jedinců. U všech čtyř druhů pracoval s možností dočasného záboru biotopu nebo rušení, nicméně shledal, že tyto dopady je možné do značné míry kompenzovat stanovenými podmínkami výjimky (zejména ekologický dozor, monitoring a záchranná opatření, časové omezení kácení a následná rekultivace). Současně žalovaný argumentoval, že záměr se již nenacházel ve fázi prvotního plánování a biologický průzkum byl zpracován jako aktualizací na základě požadavku krajského úřadu obsaženého v dříve vydaných výjimkách. Předložený průzkum považoval za dostatečný k ověření výskytu dalších zvláště chráněných druhů a ve spojení s ostatními podklady také k posouzení předpokládaných vlivů záměru, neboť obsahoval popis použitého postupu, uváděl zjištěné druhy a místa jejich výskytu, zabýval se možnými způsoby jejich dotčení a navrhoval opatření ke zmírnění negativních dopadů záměru.

[47] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by žalovaný založil závěr o nezávažnosti zásahu výlučně na aktualizacím biologickém průzkumu nebo že by jej považoval za podklad sám o sobě určující. Žalovaný jej naopak správně hodnotil ve spojení s dalšími podklady správního spisu, zejména s údaji obsaženými v Nálezové databázi ochrany přírody, Plánu otvirky, přípravy a dobývání pro dobývací prostor Ktiš, s dříve vydanými pravomocnými druhovými výjimkami a s dalšími poznatky vztahujícími se k těžbě lokalitě. Současně přihlédl k povaze, rozsahu a dočasnosti těžebního záměru, k předpokládanému vývoji území po ukončení těžby, k ekologickým nárokům dotčených druhů, k jejich zjištěnému výskytu a vazbě na vlastní plochu těžby i její okolí a k dostupnosti vhodných ploch v okolí záměru. Při hodnocení výsledné intenzity zásahu zohlednil rovněž ochranná a zmírňující opatření stanovená v rozhodnutí. Závěr žalovaného o tom, že záměr nedosáhne intenzity závažného zásahu podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak nebyl pouhým převzetím závěrů biologického průzkumu, nýbrž výsledkem souhrnného hodnocení dostupných podkladů, charakteru záměru, předpokládaného rozsahu (který se oproti původnímu plánovanému rozsahu výrazně zmenšil) a trvání jeho vlivů a stanovených ochranných opatření.

[48] Žalovaný tak dostal požadavkům na vymezení neurčitého právní pojmu *závažný zásah*, jehož obsah musí správní orgán vymezit a vztáhnout ke konkrétním skutkovým okolnostem posuzované věci. Krajský soud správně uvedl, že jeho výklad i podřazení zjištěného skutkového stavu pod tento pojem podléhá plnému soudnímu přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS); nejde tedy o volné správní uvážení ani o otázku vyloučenou z přezkumné pravomoci soudu. Úkolem soudu je ověřit, zda správní orgán vyšel z relevantních a dostatečných podkladů, zohlednil všechny rozhodné okolnosti, správně vyložil zákonná kritéria a svůj závěr logicky a přezkoumatelně odůvodnil.

[49] Žalovaný v napadeném rozhodnutí vymezil okolnosti rozhodné pro posouzení závažnosti zásahu a vysvětlil, proč podle něj jejich souhrn svědčí o tom, že záměr zákonného prahu podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nedosáhne (a to ve vztahu k výskytu nově posuzovaných druhů i v souhrnu s dřívějšími zjištěními). Ostatně také

krajský soud v bodech 68 a 69 napadeného rozsudku výslovně připustil, že v napadeném rozhodnutí lze nalézt dostatečné vysvětlení toho, proč žalovaný záměr nepovažoval ve vztahu k vymezeným zvláště chráněným druhům za závažný, a že rozhodnutí není z hlediska vymezení tohoto neurčitého právního pojmu nepřezkoumatelné. Předmětem sporu proto nebyla absence úvahy žalovaného, ale výlučně otázka, zda měl jeho závěr dostatečnou skutkovou oporu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak bylo. Žalovaný vycházel ze souhrnu vzájemně se doplňujících podkladů a z konkrétních vlastností posuzovaného záměru, přičemž žádný podklad neposuzoval izolovaně ani z něj mechanicky nepřevzal závěr o nezávažnosti zásahu.

[50] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem neztotožňuje ani v tom, že předložený biologický průzkum nebyl vzhledem ke svému účelu dostatečným odborným podkladem. Průzkum nebyl hodnocením vlivu závažného zásahu podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a požadavky podle § 7 vyhlášky č. 142/2018 Sb. se na něj proto přímo nevztahovaly. Oba odborné podklady mají odlišný smysl a účel. Hodnocení podle § 67 odst. 1 uvedeného zákona představuje komplexní posouzení vlivů závažného zásahu na všechny jím potenciálně dotčené zájmy chráněné podle částí druhé, třetí a páté zákona, včetně posouzení vlivů v celém rozsahu a průběhu zásahu, vlivů kumulativních a synergických a návrhu opatření k jejich vyloučení, zmírnění či nahrazení; této šíři odpovídají podrobné obsahové náležitosti stanovené v § 7 prováděcí vyhlášky. Biologický průzkum naproti tomu plní užší poznávací funkci, neboť slouží především k zajištění informací o stavu lokality a výskytu druhů, a nemusí proto obsahovat všechny náležitosti komplexního hodnocení vlivů zásahu. Účelem předloženého průzkumu bylo aktualizovat poznatky o stavu dotčené lokality a ověřit, zda se v ní nevyskytují další zvláště chráněné druhy, na něž se dříve vydané výjimky nevztahovaly. Tomuto účelu jeho obsah odpovídal. Průzkum byl vypracován autorizovanými osobami, vymezoval území a období průzkumu, obsahoval základní popis použitého postupu, uváděl zjištěné zvláště chráněné druhy a jejich vazbu na jednotlivé části území, rozlišoval jejich výskyt ve vlastní ploše těžby a v jejím okolí a zabýval se předpokládanými způsoby jejich dotčení. Ve spojení s ostatními podklady správního spisu pak obsahoval informace potřebné k posouzení, zda očekávaný zásah dosáhne zákonného prahu závažnosti. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že biologický průzkum neuváděl přesná data jednotlivých návštěv, jejich počet ani detailní kvantifikaci rozsahu a intenzity průzkumného úsilí. Takové údaje by nepochybně zvýšily ověřitelnost průzkumu, jejich absence však sama o sobě nečiní biologický průzkum nepoužitelným.

[51] Konkrétní výhrady, které krajský soud přdestřel v přezkoumávaném rozsudku, se týkaly hruštičky prostředí a rysa ostrovida, tj. druhů, které nebyly v nynější věci předmětem řízení o výjimce. Zpracovatelé biologického průzkumu ovšem výskyt rysa v širším okolí záměru nezamlčeli, ale s ohledem na rozsah jeho areálu nepředpokládali, že by byl záměrem ovlivněn. Obdobně absence zmínky o hruštičce prostřední ještě nikterak nesvědčí o tom, že byl průzkum zpracován nekvalitně. Klíčové je, že výskyt tohoto druhu evidovaný v Nálezové databázi ochrany přírody žalovaný při úvaze o závažnosti zásahu zohlednil a současně uvedl, že jeho ochrana byla zajištěna dřívější pravomocnou výjimkou.

pokračování

[52] Krajský soud tedy neoznačil žádnou konkrétní chybějící informaci, která by byla v kontextu ostatních podkladů způsobilá zpochybnit závěr žalovaného o rozsahu a intenzitě zásahu. Namísto toho poměřoval biologický průzkum standardem, který právní úprava stanoví pro odlišný dokument a odlišnou fázi posuzování. Z toho, že průzkum neobsahoval všechny údaje vyžadované § 7 vyhlášky č. 142/2018 Sb. pro hodnocení vlivu závažného zásahu, nelze dovodit, že nebyl použitelný pro předběžné posouzení, zda zásah zákonného práhu závažnosti vůbec dosahuje. To tím spíše, že představoval toliko jeden z širší palety podkladů, jež měl žalovaný k dispozici.

[53] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nikterak nezpochybňuje uplatnění principu předběžné opatrnosti, na který v posuzované věci s odkazem na již citovaný rozsudek č. j. 6 As 104/2019-70 upozornil krajský soud. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že v případě pochybností o závažnosti zásahu by bylo namíste zvolit postup umožňující podrobnější posouzení (tj. v nynější věci vypracování hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). O takovou situaci se nicméně nejednalo. Správní orgány měly k dispozici dostatek podkladů pro závěr, že se o závažný zásah nejedná. Žalobce nepředložil v průběhu správního řízení argumenty či podklady, které by byly způsobilé vyvolat důvodné pochybnosti o správnosti zjištění skutkového stavu.

[54] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že biologický průzkum obsahoval všechny údaje odpovídající jeho smyslu a účelu a v souhrnu s ostatními podklady byl způsobilý sloužit jako podklad pro posouzení závažnosti zásahu. Krajský soud tedy chybně dovodil, že žalovaný vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Požadavek, aby biologický průzkum splňoval obdobné náležitosti jako hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, je neopodstatněný a nenalézá oporu v zákoně.

V.c) Zákonné předpoklady pro udělení výjimky podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny

[55] Druhý okruh kasačních námitek se vztahuje k otázce posouzení splnění podmínek pro udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[56] Podle § 56 odst. 1 citovaného zákona *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.*

[57] Podle § 56 odst. 2 téhož zákona lze výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů 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 (podtržení doplnil NSS).

[58] Ze shora citovaných zákonných ustanovení vyplývá několik podmínek pro udělení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů a živočichů. Pro nyní projednávanou věc není významné, zda se důvody podle § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny uplatní pro všechny druhy zvláště chráněných rostlin a živočichů či zda pro druhy chráněné právem EU je navíc třeba splnit podmínky „*neexistence jiného uspokojivého řešení*“ a „*dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany*“. Posuzovaná výjimka se týkala jak druhů chráněných vnitrostátním právem, tak druhů chráněných na unijní úrovni. Z tohoto důvodu bylo nezbytné zabývat se splněním všech shora uvedených podmínek. Žalovaný dovodil existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu ve smyslu § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Za veřejný zájem ve smyslu tohoto ustanovení označil zájem na těžbě abrazivního granátu v oblasti dobývacího prostoru Ktiš.

[59] Krajský soud žalovanému vytkl, že zájem na těžbě granátu považoval za veřejný zájem *ex lege*, který není třeba v řízení prokazovat. Následně seznal, že žalovaný neobhájil veřejný zájem v náležité intenzitě a neprokázal jeho naléhavost a převahu nad zájmem na ochranu přírody a krajiny. S těmito závěry se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[60] Podle § 3 odst. 5 horního zákona platí, že *vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek jsou realizovány ve veřejném zájmu*. Citované ustanovení bylo do zákona včleněno z účinnosti od 1. 1. 2024, přičemž podle přechodných ustanovení se *řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona* (viz čl. XVI zákona č. 465/2023 Sb.).

[61] Krajský soud dovodil, že bylo-li řízení o výjimce v nyní projednávané věci zahájeno před 1. 1. 2024, nemohl žalovaný § 3 odst. 5 horního zákona na věc aplikovat. Tento závěr je však mylný. Přechodné ustanovení čl. XVI zákona č. 465/2023 Sb. je systematicky zařazeno v části jedenácté této novely, nadepsané „Změna horního zákona“, bezprostředně za ustanoveními novelizujícími horní zákon. Jeho působnost je proto třeba vztáhnout na řízení a jiné postupy vedené podle horního zákona a na práva a povinnosti realizované v jejich rámci, nikoli (bez výslovné opory v textu) také na samostatná řízení podle jiných právních předpisů. Řízení o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není řízením podle horního zákona; zákon č. 465/2023 Sb. navíc změny zákona o ochraně přírody a krajiny upravil odděleně v části patnácté, aniž pro řízení podle tohoto zákona přijal obdobné přechodné ustanovení. Uvedený výklad odpovídá požadavku, aby se při určování dosahu přechodného ustanovení vedle jeho textu přihlíželo také k jeho systematickému, smyslu a účelu. Pokud by zákonodárce zamýšlel vztáhnout čl. XVI i na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, musel by tak stanovit výslovně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2025, č. j. 7 As 46/2025-40, body 13 až 15).

pokračování

[62] Nedopadá-li na řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedené přechodné ustanovení, uplatní se obecné pravidlo, podle něhož správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí. Žalovaný, který rozhodoval po 1. 1. 2024, proto mohl vyjít z § 3 odst. 5 horního zákona. Toto ustanovení není procesním pravidlem, nýbrž hmotněprávní deklarací zákonodárce, že vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek jsou realizovány ve veřejném zájmu. Žalovaný ji proto mohl při posuzování splnění podmínek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zohlednit (bez ohledu na to, že řízení o výjimce bylo zahájeno před přijetím uvedené úpravy). To jej ovšem nezbavovalo povinnosti veřejný zájem dostatečně individualizovat ve vztahu k projednávané věci a poměřit jej se zájmem na ochraně přírody, potažmo ochrany čtyř zvláště chráněných druhů živočichů, jichž se výjimka týká (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41). Zákonná deklarace určitého veřejného zájmu představuje pouze jeho obecné vymezení, přičemž správní orgány musí v každé jednotlivé věci zároveň popsat v ní seznatelný, konkrétně specifický individuální veřejný zájem. Podle judikatury jsou právě konkrétní důvody či skutečnosti (individualizované na konkrétní případ) klíčové pro poměření tvrzeného veřejného zájmu s veřejným zájmem ochrany přírody (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2025, č. j. 6 As 26/2024-132, bod 50). Žalovaný této povinnosti dostal.

[63] Jakkoli žalovaný při vymezení veřejného zájmu odkázal na § 3 odst. 5 horního zákona, vycházel i z jiných podkladů – především dokumentů *Surovinové zdroje České republiky – nerostné suroviny a Regionální surovinová politika jihočeského kraje*. K otázce vymezení veřejného zájmu se podrobně vyjádřil na s. 14 až 16 žalobou napadeného rozhodnutí. Uvedl, že abrazivní granát je perspektivní nerost, který se řadí mezi evropské kritické nerostné suroviny. V České republice se dosud na žádném místě netěží, přičemž veškerá poptávka je uspokojována dovozem z mimoevropských zemí (Austrálie, Čína, jižní Afrika, Indie, USA). Dobývací prostor Ktiš představuje ložisko nadregionálního významu a v souvislosti s jeho těžbou by bylo možné uspokojit místní poptávku. Česká republika nadto deklaruje, že zabezpečení dostatku surovin pro domácí ekonomiku představuje jednu z vládních priorit. Následně žalovaný poměřil veřejný zájem na těžbě abrazivního granátu se zájmem na ochraně slepýše křehkého, veverky obecné, ještěrky obecné a krkavce velkého. K dotčeným chráněným druhům uvedl, že jsou rozšířeny na celém území České republiky a nemají specifickou vazbu na místo záměru. Jedná se o druhy, které se vyskytují v širším okolí, kde je zároveň dostatek vhodných biotopů. Veverka obecná obývá všechny typy lesních porostů, parky i zahrady. Slepýš křehký se vyskytuje na rozličných stanovištích a je schopný přizpůsobit se množství změn v krajině. Krkavec velký je univerzální všežravec a predátor, který se rovněž snadno přizpůsobuje různým prostředím a hnízdí na celém území od nížin po hory. Ještěrka obecná nemá zvláštní nároky na biotop. Krom krkavce velkého se jedná o tzv. synantropní druhy, které žijí v těsné blízkosti člověka, nebo v krajině modifikované člověkem. Ještěrka obecná a slepýš křehký nebyli v místě těžby vůbec pozorováni, ale vyskytují se toliko v jeho okolí. U krkavce se jednalo o přelety nad územím. Nejvýznamnější vliv záměru dovedl žalovaný u veverky obecné, u níž připustil ztrátu biotopu využívaného k rozmnožování a získávání potravy i riziko usmrcení jedinců. V celkovém souhrnu však vyhodnotil dopady na dotčené druhy za málo závažné, protože

konkurenční zájem na využívání nerostného bohatství jednoznačně převáží. Připomněl, že česká ekonomika abrazivní granát využívá, ale je v tomto ohledu plně závislá na dovozu, a to ze vzdálených zemí, což krom jiného představuje nemalou ekologickou zátěž.

[64] Způsob, jakým žalovaný vymezil veřejný zájem na těžbě abraziva a poměřil jej se zájmem na ochraně přírody, považuje Nejvyšší správní soud za dostačující. Krajský soud žalovanému vytkl, že nemohl řádně poměřit kolidující veřejné zájmy, neboť vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu (viz krajským soudem vytykané nedostatky biologického průzkumu.). Za těchto okolností nemohl žalovaný podle krajského soudu uzavřít, že zásah do zájmu na ochraně přírody je málo závažný a dopady na dotčené druhy jsou omezené. Uvedený argument krajského soudu neobstojí. Jak Nejvyšší správní soud vyložil v části týkající se závažnosti zásahu (body 34 a násl. tohoto rozsudku), žalovaný měl k dispozici dostatek relevantních podkladů, na jejichž základě mohl posoudit závažnost zásahu (obecně) i intenzitu zásahu do ochrany čtyř posuzovaných zvláště chráněných druhů živočichů. Zjištění skutečnosti svědčící veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí mohl proto poměřit se shora uvedenými konkrétními důvody, které podporovaly zájem na efektivním využívání nerostného bohatství. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161: „*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*“. Žalovaný takto dle Nejvyššího správního soudu postupoval a po porovnání obou konkrétně individualizovaných veřejných zájmů dospěl k důvodnému závěru, že v projednávané věci převážil veřejný zájem na těžbě nad ochranou dotčených živočichů.

[65] Krajský soud dále seznal, že žalovaný neobhájil veřejný zájem v dostatečné intenzitě, potažmo naléhavosti. Ani s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Z dosavadní judikatury se podává, že *jiný naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu* podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny nelze založit pouhým vágním tvrzením o prospěšnosti záměru. Tvrzený veřejný zájem musí být ve vztahu ke konkrétní situaci individualizován, důkazně podložen a jeho přínos musí dosahovat alespoň takové intenzity, aby mohl převážet nad zájmem na ochraně přírody (srov. rozsudky č. j. 6 As 26/2024-132 či ze dne 4. 12. 2025, č. j. 10 As 134/2025-58). Žalovaný těmito požadavkům v projednávané věci dostál. Naléhavý veřejný zájem neodvozoval pouze od existence dobývacího prostoru nebo od obecné prospěšnosti těžby, nýbrž jej konkretizoval významem abrazivního granátu pro strojírenskou a automobilovou výrobu, současnou závislostí na dovozu ze vzdálených zemí a s tím související ekologickou zátěží, jakož i odkazem na cíle státu spočívající ve snaze posílení surovinové soběstačnosti. Vycházel přitom ze státní a regionální surovinové politiky. Požadavek krajského soudu, aby byla nadto prokázána časová neodkladnost zahájení těžby, jde nad rámec § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny i judikatury Nejvyššího správního soudu. Naléhavost

pokračování

nemusí mít podobu již nastalé krizové situace; může spočívat také v dlouhodobé, konkrétně doložené potřebě předcházet surovinové závislosti a zajistit stabilní domácí zdroj průmyslově významné suroviny. Skutečnost, že je současná poptávka kryta dovozem, tento zájem nevyvrací, ale naopak může dokládat existenci závislosti, kterou může záměr omezit. Vytěžitelné zásoby v dotčené části ložiska dosahují dle plánu otvírky 431 400 t, přičemž dovoz suroviny každoročně dosahuje nižších jednotek tisíc tun. Je tedy zřejmé, že v tomto konkrétním případě může těžba pokrýt současný dovoz a dlouhodobě uspokojit spotřebu. Vzhledem k délce průzkumu, povolování a přípravy těžby by požadavek vyčkat až na reálný nedostatek nebo bezprostřední výpadek dodávek činil preventivní surovinovou politiku prakticky neproveditelnou a fakticky by znemožňoval včasné povolení obdobných záměrů. Krajský soud nepřipustně ztotožnil naléhavost s neodkladností. Klíčové přesto zůstává, že v daných poměrech naléhavost veřejného zájmu převážila nad konkrétním zájmem na ochraně přírody spočívající v ochraně čtyř druhů posuzovaných živočichů. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 5. 2025, č. j. 6 As 355/2023-41, bod 27, akceptoval, že se snižující se měrou dotčení veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů klesá význam jednoznačného doložení a kvantifikace předpokládaného příspěvku záměru k ochraně veřejných zájmů uvedených v § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Tato situace nastala v nyní projednávané věci, v níž identifikovaná míra dotčení chráněných živočichů nedosáhla vysoké a závažné úrovně (viz výše).

[66] Nejvyšší správní soud tedy opakuje, že stěžejní je vždy poměření kolidujících zájmů. Platí, že oč silnější zájem na ochraně přírody leží na jedné z pomyslných misek vah, o to intenzivnější a potažmo naléhavější by musel být jiný střetávající se veřejný zájem, aby v dané věci převážil. V nyní souzené věci byla intenzita zásahu do ochrany čtyř dotčených zvláště chráněných druhů živočichů poměrně malá. Proto postačí existence méně naléhavého veřejného zájmu na těžbě nerostné suroviny, než by tomu mohlo být v případě jiných záměrů, které by se kupříkladu vyznačovaly větší závažností a nevratností zásahu do ochrany přírody. Výsledek poměřování tak v tomto konkrétním případě ospravedlnil udělení výjimky ze zákazu rušivých činností ve vztahu ke chráněným živočichům. „Miska vah“ veřejného zájmu na ochraně životního prostředí nepřevážila „misku vah“ konkrétního veřejného zájmu na těžbě nerostné suroviny.

[67] Lze shrnout, že správní orgány v posuzované věci náležitě identifikovaly veřejný zájem na těžbě abrazivního granátu v oblasti dobývacího prostoru Ktiš a důvodně v rozhodnutí o povolení výjimky objasnily, proč převáží nad kolidujícím zájmem na ochraně přírody a krajiny (čtyř dotčených zvláště chráněných druhů živočichů). Pokud se jedná o zbylé podmínky pro povolení výjimky u druhů chráněných na unijní úrovni, těmi se krajský soud v přezkoumávaném rozsudku nezabýval, neboť k nesplnění těchto podmínek konkrétně nesměřoval žádný z žalobních bodů.

V.d) Určitost podmínek udělené výjimky

[68] Podle § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny může orgán ochrany přírody v rozhodnutí o výjimce stanovit podmínky pro výkon povolované činnosti. Jejich smyslem

je vymezit způsob, rozsah a okolnosti realizace jinak zakázaného zásahu tak, aby omezil jeho negativní vlivy na zvláště chráněné druhy. Stanovení podmínek pro výkon povolené činnosti spadá do správního uvážení orgánu ochrany přírody. Rozhodne-li se však správní orgán určitou podmínku stanovit, musí ji formulovat dostatečně určitě, aby mohla plnit svůj účel. Správní uvážení totiž nepředstavuje neomezenou volnost při formulaci výroku rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 26/2024-132, bod 74). Z podmínky musí být především seznatelné, komu je určena, jaké jednání požaduje nebo zakazuje a podle jakých základních hledisek lze posoudit její splnění. Současně musí být její dodržování objektivně kontrolovatelné, přičemž náležitá určitost stanovené podmínky zajišťuje, aby také její následná kontrola byla efektivní a vymahatelná. Při hodnocení určitosti podmínek nelze rovněž pomíjet, že účelem stanovení podmínek je kompenzace a eliminace negativních dopadů do veřejného zájmu (zde na ochraně chráněných druhů živočichů).

[69] Požadavek dostatečné určitosti však nelze zaměňovat s požadavkem na maximální podrobnost ani s povinností správního orgánu předem upravit všechny situace, které mohou při realizaci záměru nastat. Podmínky je rovněž třeba vykládat ve vzájemné souvislosti, v kontextu rozsahu povolené výjimky a dalších částí výroku rozhodnutí. Odůvodnění může význam použitého pojmu objasnit, nemůže však do výroku doplnit podstatný obsah povinnosti, který v něm nemá žádnou oporu. Nejvyšší správní soud v minulosti kupříkladu nepovažoval za neurčitý zákaz zahájení zemních prací v době vegetačního klidu, rozmnožování živočichů nebo hnízdění ptáků, ačkoli rozhodnutí nestanovilo konkrétní počáteční a konečná data (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 4 As 126/2018-70).

[70] Při soudním přezkumu není rozhodující, zda by bylo možné určitou podmínku formulovat ještě přesněji nebo podrobněji. Samotná existence vhodnější, podrobnější či stylisticky zdařilejší formulace nezakládá nezákonnost rozhodnutí. Důvodem pro zrušení rozhodnutí je až taková neurčitost, která vyvolává skutečné, nikoli jen hypotetické pochybnosti o podstatném obsahu povinnosti, znemožňuje její kontrolu nebo ponechává stanovení základního rozsahu povoleného zásahu na budoucím, ničím neomezeném rozhodnutí držitele výjimky či třetí osoby.

[71] V nyní projednávané věci je mezi účastníky řízení spor o určitost podmínek č. 3 a 5. První z jmenovaných podmínek se týkala výkonu ekologického dozoru (ekodozoru), přičemž krajský soud shledal, že správní orgány nestanovily dostatečně konkrétně požadavky na osobu, která může ekologický dozor vykonávat, protože je stanovená podmínka neurčitá a nevymahatelná. Ani s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Je sice pravdou, že výrok rozhodnutí pouze upravuje úkoly, které má ekologický dozor plnit, aniž by blíže stanovil, jaká osoba může ekologický dozor vykonávat. Tento nedostatek je však zhojen v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (s. 5), v němž se podává, že se musí jednat o osobu „*se znalostmi biologie dotčených zvláště chráněných druhů a s praktickou zkušeností s prováděním prací v lokalitách s výskytem druhů, se znalostí navrhování záchranných opatření a vytváření náhradních biotopů*“. Jakkoliv si lze představit vhodnější a přesnější formulaci, Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu

pokračování

nepovažuje takové vymezení za neurčité, neboť zajišťuje, aby ekologický dozor vykonávala osoba, která má s výkonem této činnosti praktické zkušenosti a disponuje potřebnými odbornými znalostmi.

[72] Krajský soud v této souvislosti uvedl, že Nejvyšší správní soud shledal obdobně formulovanou podmínku za neurčitou v již opakovaně citovaném rozsudku č. j. 6 As 26/2024-132. Taková teze však z odkazovaného rozhodnutí nevyplývá. Nejvyšší správní soud naopak v bodě 78 citovaného rozsudku zdůraznil, že osoba zúčastněná na řízení závěr krajského soudu pouze obecně popřela, což nepředstavovalo řádný kasační bod. Věcně se proto zabýval jen argumentací, že kvalifikační požadavky na ekologický dozor vyplývají přímo z § 45j zákona o ochraně přírody a krajiny a vyhlášky č. 142/2018 Sb. Tu odmítl, protože ekologický dozor není autorizovaným hodnocením podle § 67 téhož zákona.

[73] Stejně tak se kasační soud vymezuje vůči argumentaci obsažené v bodě 112 přezkoumávaného rozsudku. V něm krajský soud shora citované požadavky na osobu ekologického dozoru nepřipustně rozložil na izolované výrazy jako je „znalost biologie“, „praktická zkušenost“, či „znalost navrhování“, čímž pominul jejich vzájemnou provázanost. Posuzováno jako celek se jedná o profesně zaměřená a ověřitelná kritéria, která umožňují určit okruh způsobilých osob i následnou kontrolu splnění podmínky. Konečně je třeba zdůraznit, že odůvodnění nezaložilo novou povinnost ani nerozšířilo výrok; pouze blíže vysvětlilo pojem ekologického dozoru použitý ve výroku, což je legitimní funkcí odůvodnění správního rozhodnutí. Požadavek, aby byly všechny vysvětlující podrobnosti zopakovány přímo ve výroku, by byl za těchto okolností přepjatě formalistický.

[74] Jedná-li se o podmínku č. 5, Nejvyšší správní soud shledává, že její formulace se z hlediska požadavku určitosti pohybuje na samé hranici přijatelnosti. Povinnost přijmout „vhodná, technicky a ekonomicky dostupná opatření“ proti nadměrné prašnosti, hluku a světelnému znečištění by bylo vhodné dále konkretizovat, a to přinejmenším uvedením základních opatření či měřítek jejich dostatečnosti. Dovožoval-li žalovaný konkrétní obsah povinnosti z *Plánu otvírky, přípravy a dobývání pro dobývací prostor Ktiš*, bylo na místě, aby výrok nebo alespoň odůvodnění na tento dokument (či jeho přesně označené pasáže) odkázaly. Na druhou stranu však Nejvyšší správní soud připouští, že podmínku nelze posuzovat izolovaně od konkrétního záměru vymezeného žádostí a plánem otvírky, který byl její přílohou a obsahoval podrobnější úpravu způsobu těžby a souvisejících provozních opatření. Přes obecnost použité formulace je proto zjištělné, k jakým negativním vlivům se povinnost vztahuje a jakým směrem má žadatel při jejich omezování postupovat. Stěžovateli i žalovanému lze přisvědčit, že některá konkrétnější opatření vyplývají přímo z plánu otvírky (např. bod 1.3.2 *Větrání kamenolomu, opatření proti prašnosti*). Současně je třeba mít na zřeteli, že rozhodnutí o povolení výjimky předchází případnému vydání rozhodnutí o povolení těžby. V době rozhodování o výjimce ještě nemusí být známy všechny konkrétní technické parametry těžby, pročez nelze na správní orgán klást přehnané požadavky stran konkrétnosti jednotlivých výjimek. Bližší povinnosti může následně stanovit v rozhodnutí o povolení hornické činnosti báňský úřad. Nejvyšší správní soud takto již v minulosti připustil, že míra konkretizace podmínek v rozhodnutí o výjimce závisí do značné míry na aktuální fázi řízení, v níž je výjimka vydávána (srov. rozsudek

ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 As 212/2015-80, či ze dne 4. 4. 2019, č. j. 7 As 400/2018-105, bod 27). Žalovaný tedy ponechal určitý prostor pro další upřesnění konkrétní podoby opatření proti nadměrné prašnosti, hluku a světelnému znečištění v rozhodnutí o povolení těžby s tím, že stanovil rámec, z něhož bude báňský úřad následně vycházet. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že podle § 24 odst. 2 horního zákona *k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru musí mít organizace předchozí souhlas Ministerstva životního prostředí*. V rámci tohoto souhlasu může žalovaný konkretizovat nyní stanovené podmínky. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že by sice bylo na místě, aby podmínka č. 5 byla konkrétnější, a to minimálně v tom směru, aby stanovila měřítko, podle nichž by bylo možné dostatečnost opatření kontrolovat. Zjištěný nedostatek však nedosahuje takové intenzity, aby odůvodňoval zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

[75] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil. Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda jsou splněny podmínky pro to, aby o věci bez dalšího rozhodl namísto krajského soudu, jak mu umožňuje § 110 odst. 2 s. ř. s.; dospěl však k závěru, že nikoliv. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud závazně vyslovil k většině pro posuzovanou věc stěžejních otázek, nevyčerpal tím předmět řízení o žalobě. Přestože krajský soud žalobou napadené rozhodnutí přezkoumávaným rozsudkem zrušil, část žalobní argumentace shledal nedůvodnou (zejména ve vztahu k námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu, pokud se jedná o rozsah záměru). V této části osoba zúčastněná na řízení proti rozsudku krajského soudu z logiky věci nebrojila a žalobce kasační stížnost podat nemohl; část sporných otázek tak nebyla a ani nemohla být předmětem řízení o kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[76] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem kasačního soudu vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. září 2026

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu