



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Michala Rendy ve věci

žalobců:

- a) **obec R.**
sídlem R. 98, Z.
- b) **Z. Č. L.**
sídlem O. 228, L.
zastoupení advokátkou Mgr. Dominikou Kovaříkovou
sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc

proti
žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí ČR
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

za účasti

- I. W. CZ, a.s., IČO X**
sídlem L. 1005/23b, B.
zastoupená advokátem Mgr. Vojtěchem Novotným
sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1
- II. o. L.**
sídlem D. 92, L.
- III. Z. z. R., o. s., IČO X**
sídlem Ř. 1669/1, Z.
zastoupen advokátkou Mgr. Dominikou Kovaříkovou
sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2015, č. j. 44983/ENV/15, 981/570/15, ve věci výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 10. 2015, č. j. 44983/ENV/15, 981/570/15 **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni a) na náhradě nákladů řízení částku 8 260 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Dominiky Kovaříkové, advokátky se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci b) na náhradě nákladů řízení částku 8 260 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Dominiky Kovaříkové, advokátky se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Dne 27. 1. 2010 požádala společnost W. CZ, a. s. o výjimku ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje 18 druhů zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), za účelem realizace záměru *„Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Zábřehu – provozní celky PC 6 – Jímání surové vody, PC 7 – Vypouštění vyčištěných odpadních vod“*, a to z důvodu vymezeného v § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK, konkrétně z důvodu sociálního a ekonomického charakteru. Výjimka se týká živočichů, kteří byli zjištěni v trase zamýšlené stavby a v její blízkosti, tudíž budou realizací stavební činnosti přímo či nepřímo dotčeni, přičemž se jedná o 2 druhy živočichů z kategorie kriticky ohrožených, 9 z kategorie silně ohrožených a 7 z kategorie ohrožených. Žádost byla podána v souvislosti se změnou průvodního projektu, zahrnující jinou trasu vedení a polohu jímacího a výpustního objektu.
2. Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „KÚ“) rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010, č. j. KUOK 9849/2010 žádosti vyhověl a povolil výjimku k zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, který spočívá v:
 - rušení, změně jejich stávajícího biotopu - u druhů: modrásek bahenní, bramborníček černohlavý, ůhýk obecný, ůhýk šedý,
 - rušení, chytání, sbírání a přemísťování jejich vývojových stadií, držení a dopravování (v rámci záchranných transferů) - u druhů: mihule potoční, vranka obecná, čolek obecný, kuňka ohnivá, ropucha obecná, ropucha zelená, rosnička zelená, skokan štihlý, skokan

zelený, skokan skřehotavý, ještěrka obecná, slepýš křehký, užovka obojková a čmeláci rodu Bombus.

Výjimka byla udělena za předpokladu dodržení stanovených podmínek, uvedených v 18 bodech výroku, zejména povinnosti zajistit osobu tzv. ekologického dozoru, provedení průzkumu před zahájením prací, odchyt a transfer zjištěných jedinců na vhodná místa, dokumentaci apod.

3. Odvolání žalobců a osoby zúčastněné III. proti rozhodnutí KÚ bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 3. 2011, č. j. 3348/ENV/10, 112/570/10. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2014, č. j. 7 A 125/2011-78 však bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno.
4. Po vrácení věci žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím opětovně odvolání žalobců i osoby zúčastněné III. zamítl a rozhodnutí KÚ ze dne 26. 11. 2010 potvrdil.

B) Žalobní body

5. Žalobci se žalobou v zákonem stanovené lhůtě domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí KÚ. V žalobě namítali, že:
 - a) žalovaný v rozhodnutí neprokázal, že existují naléhavé důvody veřejného zájmu na realizaci záměru, pro který je výjimka požadována ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK. Dle žalobců veřejný zájem na realizaci papírny jakožto zvláště velkého zdroje znečišťování v inverzní kotlině neexistuje. Správní orgán I. stupně nedostál povinnosti prokázat existenci naléhavých právních důvodů veřejného zájmu na realizaci záměru papírny jako zvláště velkého zdroje znečišťování do lokality se zhoršenou kvalitou ovzduší, ač byla tato námitka v řízení opakovaně uplatněna. Zábřeh je na základě oficiálních dat ČHMÚ dlouhodobě oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, která je pravidelně oznamována věstníky žalovaného. Stejně tak v pětiletém průměru měřeném ČHMÚ jsou v celém centrálním nížinném území města překračovány limity znečištění škodlivinami. Dle pojmosloví Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje (dále jen „ZÚR OK“) je celá městská část Zábřehu prokazatelně oblastí se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší, přičemž zásada č. 5.4.1.5. ZÚR OK ukládá povinnost nenavrhovat plochy pro umístění nových, zvláště velkých zdrojů znečišťování ovzduší v oblastech se zhoršenou koncentrací škodlivin v ovzduší. Žalovaný kromě obecných floskulí konkretizuje veřejný zájem toliko na údajném vytvoření 160 přímých pracovních míst, v čemž spatřuje zásadní potenciál zvýšit v oblasti zaměstnanost a zlepšit ekonomické podmínky. Argumentuje přitom údajnou nezaměstnaností mikroregionu Zábřežsko ve výši 9,3 %. Oba údaje jsou však značně pochybné, neboť aktuální nezaměstnanost se pohybuje ve výši 5,3 % (viz <http://portal.mpsv.cz>) a např. nový provoz papírny Š. na obalový papír o srovnatelné kapacitě uvádí vytvoření toliko 60 pracovních míst (viz <http://zpravy.e15.cz>). Podstatné však je, že dle ZOPK a judikatury NSS je podmínkou pro udělení výjimky *naléhavost* jiného veřejného zájmu (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-44). Podmínku naléhavosti však žalovaný neposuzoval a neprokázal;
 - b) Agentura pro ochranu přírody a krajiny (dále jen „Agentura“) uvedla ve stanovisku k záměru stavby přivaděče a odvaděče z 31. 10. 2008, že k realizaci záměru by bylo třeba vybudování 6 ha rozsáhlého refugia pro případné transfery živočichů. Pokud by byl předmětný záměr tak nezátěžující a nelikvidační, nebylo by refugia třeba. Žalovaný

však tento vylučující odborný argument neguje, tvrdí-li, že nemá na předmětné řízení vliv a je předmětem jiného řízení;

- c) žalovaný neuvedl, jak jiný veřejný zájem v daném případě převažuje nad zájmem na ochraně přírody. Vodítka pro poměrování veřejných zájmů, tj. zájmu na realizaci papírny a zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů poskytuje dle žalobců rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. ledna 2009, č. j. 7 Ca 99/2006 – 6. Další postup žadatele, tedy předložení posouzení Mgr. R. K., týkající se významnosti zásahu do přirozeného vývoje druhů přivaděče surové vody a odvodu použité vody včetně jímacího a výpustního objektu, jen potvrdil, že výčet zasažených živočichů je větší, než žadatel sám původně předpokládal. Dle žalobců by muselo být prokázáno, že zájem na realizaci papírny opravňuje možná i k usmrcení mnoha jedinců chráněných druhů živočichů a zcela nepochybně opravňuje k narušení jejich biotopu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006 – 118). Zápory a přínosy stavby, tak jak mu to ukládá zákon a judikatura, však žalovaný neposoudil, pouze uvádí ničím nepodložený názor, že všechny chráněné druhy, jichž se má výjimka týkat, jsou nikterak řídkými obyvateli příslušných biotopů po celém státě, přičemž jejich ochrana není závislá na ochraně lokální, nýbrž plošné, kdy jejich ohrožení a úbytek přichází zejména v souvislosti se zemědělským hospodařením;
- d) není pravdivé tvrzení žalovaného, že negativní vliv na mihuli potoční byl v podstatě vyloučen a stanovenými podmínkami eliminován, neboť z dokumentace vyplývá názor, že *zvýšení koncentrace organických látek v toku oproti současnosti bude mít bezesporu jistý dopad na populaci mihulí osídlující ústí řeky Lesnice a minimálně v parametru BSK5 dojde k jistému posunu v kvalitě vody směrem k okraji životních nároků mihulí*. Žalovaný byl nadto povinen vycházet z aktuálního stavu prostředí, přičemž je známo, že od r. 2010, kdy byl záměr posuzován, dochází k oteplování a zvyšování extrémních stavů počasí, což jsou faktory, které v kombinaci s citovaným závěrem představují nepřijatelný zásah do biotopu populace mihule potoční vlivem záměru;
- e) žalovaný nerespektoval závazný právní názor soudu vyjádřený ve zrušovacím rozsudku Městského soudu v Praze, který mu uložil povinnost popsat, proč považuje negativní vliv záměru na mihule potoční za vyloučený, a které z rozhodnutím stanovených podmínek negativní vlivy na mihuli potoční eliminovaly, a dále povinnost popsat rozsah celého zdroje znečištění (celé papírny), neboť jinak může správní orgán těžko tvrdit, že poměřoval vliv stavby a provoz papírny na možný škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů. Správní soud dále uložil žalovanému povinnost zabývat se zdrojem ohrožení zvláště chráněných druhů živočichů ve všech podstatných parametrech, tj. i mírou znečištění ovzduší a vod, neboli životního prostředí, v rozhodnutí vyjmenovaných ohrožených druhů;
- f) žalovaný neprokázal, že neexistuje jiné uspokojivé řešení bez nutnosti zásahu do ochrany druhu nebo s menšími dopady (§ 56 odst. 1 ZOPK). Výjimku lze udělit pouze tehdy, pokud není možné přijmout jiné řešení, které by neznamenal zrušení těchto zákazů. Posouzení, zda je řešení uspokojivé pro danou situaci, musí být založeno na věcně ověřitelných faktech. Argumenty, že případné jiné řešení není dostatečně uspokojivé, musí být přesvědčivé (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 11 Ca 41/2006 – 61). Ani v tomto ohledu nerespektoval žalovaný závazný právní názor soudu, který mu uložil se touto skutečností zabývat. V rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-44 je uvedeno, že stanovisko EIA představuje

překážku pro zkoumání jiných variant řešení v řízení o výjimce jen tehdy, pokud byly skutečně v procesu EIA posouzeny v úvahu připadající varianty záměru, v opačném případě je třeba dosud neposouzené varianty plnohodnotně posoudit v řízení o výjimce. Žalobci namítají, že žádné příznivé dopady papírny nebyly v dosavadním průběhu řízení prokázány, žalobci je považují naopak za negativní. Rozhodnutí je tak v tomto smyslu nepřezkoumatelné;

- g) žalovaný neprokázal, že povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany;
- h) rozhodnutí žalovaného je z důvodu nedostatečného vypořádání se s odvolacími důvody nepřezkoumatelné. Žalovaný se nevypořádal řádně s žádným z odvolacích důvodů žalobců, neprovedl test veřejného zájmu, který doposud nebyl prokázán, jak mimo jiné vyžaduje judikatura. Je nepřípustné, aby žalovaný odkazoval žalobce s jeho požadavky na přezkoumání projektu papírny a jeho realizace do jiných řízení, byť předmětem tohoto řízení je pouhé jímání surové vody a vypouštění vyčištěných odpadních vod. V řízení o povolení výjimky však není možné posuzovat pouze část projektu bez ohledu na jeho další části, které stejnou nebo dokonce větší měrou mohou ovlivnit existenci a životní prostředí chráněných druhů, o které v předmětném řízení šlo. Takové řízení je zmatečné, protože ani za předpokladu, že by rozhodující správní orgán provedl řádně test veřejného zájmu, jeho výsledky by neměly patřičnou vypovídací hodnotu, neboť by test nevycházel z reálných předpokladů, když nebyl testován projekt, který pak bude skutečně ovlivňovat danou lokalitu.

C) Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. K žalobním bodům uvedl, že:

ad a) veřejný zájem je v dané věci dán vznikem průmyslového areálu, naplňujícího požadavky Územního plánu města Zábřehu (dále jen „ÚP Zábřeh“), rezervujícího území pro vznik průmyslové zóny, včetně vzniku pracovních míst, a tím rozvoje města a regionu. Žadatel v podané žádosti v bohaté míře naplnil podklady a důkazy potvrzující jeho tvrzení o přípustnosti povolení výjimky, tedy i splnění všech jeho podmínek, včetně stanoviska EIA, dále odborných posudků vlivu své činnosti na zvláště chráněné živočichy, jakož i údaje o provozu atd. Předmětná průmyslová zóna je vymezena v ÚP Zábřeh, schváleném v roce 2010. Jde tedy o veřejný zájem trvající a z povahy věci i v určité míře naléhavosti, převažující nad zájmem ochrany přírody a dodržení zákazů u předmětných zvláště chráněných druhů. Negativní vliv na zvláště chráněné druhy byl zjištěn spíše v hypotetické rovině a byl neměřitelný a uvedené riziko bylo kompenzováno podmínkami uvedenými již v rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žadatel nad obvyklou míru odůvodnil svou žádost, a jednoznačně uvedl, v čem spatřuje, že má být rozhodnutí o povolení výjimky vydáno. Pokud jde o argumentaci ZÚR OK z roku 2008, tato se týká územně plánovací činnosti po jejich účinnosti. Citovaná priorita je uvedena návětím „5.4. pro územní plány obcí se v oblasti ochrany životního prostředí stanovují zejména tyto priority a zásady pro změny území“. Průmyslová zóna Leštinská byla vymezena již dřívějším ÚP z roku 1997, a pokud je žalovanému známo, byla převzata i do ÚP Šternberk z roku 2010. Žalovanému není známo, že by probíhala změna ÚP Šternberk, která by měnila způsob využití této plochy či dalších takto určených ploch. Údaj uvedený žalobci o stavu nezaměstnanosti odpovídá zřejmě posledním údajům uvedeným pro mikroregion Zábřežsko, a to v době psaní

žaloby. Tento údaj je však dle žalovaného zpracován z nové metodiky vykazování problematiky nezaměstnanosti, která je odlišná od metodiky použité pro údaj uvedený v rozhodnutí KÚ, z něhož žalovaný vycházel. Námitka žalobců týkající se nízké nezaměstnanosti dle žalovaného nic nevypovídá o tom, že není třeba zvýšit nabídku pracovních příležitostí v regionu, obzvláště pro pracovníky kvalifikované v oblasti papírenství, kteří se v regionu již tradičně nacházejí. Přesnost údaje o počtu nových pracovních míst není určující. Záměr přinese nárůst dalších pracovních míst v regionu při jeho realizaci, a dále při provozu u podnikatelských aktivit v oblasti nakupovaných služeb;

ad b) náhradní sedmihektarové refugium je zahrnuto do podmínek závazného stanoviska orgánu ochrany přírody Městského úřadu Zábřeh, tedy především jako náhrada za ekologickou újmu vzniklou výstavbou závodu na přírodě jako takové, iniciativně navržené žadatelem jako součást záměru výstavby závodu v souvislosti s § 17 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“). Toto refugium bude mít dle žalovaného z povahy věci také funkci biotopu některých zvláště chráněných živočichů, avšak dle žalovaného nebyl objektivní důvod jej zařazovat do podmínek rozhodnutí o povolení výjimky. Uvedený záměr nevede koryty melioračních kanálů či vodních toků, nýbrž podél nich, přičemž jejich narušení má být dočasné. Pokud by v průběhu prací bylo zabráněno jedincům zvláště chráněných druhů migrovat, dojde k jejich zachycení a k transferu;

ad c) poměření veřejného zájmu (rozvoj regionu, zaměstnanost) nad zájmem ochrany přírody dodržet zákazy dostatečně. Správní orgán je v předmětném řízení omezen účelem a charakterem tohoto řízení, jakož i svými kompetencemi a nemůže komplexně posuzovat jakékoli přínosy a negativa záměru a zabývat se skutečnostmi, jejichž posuzování náleží do kompetence jiných správních orgánů a jiných řízení. Údaje o rozhodnutí jiných orgánů, ani o tom, zda jsou či nejsou splněny limity k ochraně složek životního prostředí, včetně hygienických nejsou známy a objektivizovány. Riziko usmrcování jedinců zvláště chráněných živočichů a ani závažný zásah do jejich přirozeného vývoje nebyl zjištěn, i za tohoto stavu byly stanoveny podmínky vylučující i pouhé nebezpečí škodlivého zásahu do přirozeného vývoje. Pokud jde o narušení biotopů, ten není zákonem zakázán, nemá-li negativní vliv na přirozený vývoj těchto živočichů. Žalobci rozporované tvrzení o tom, že *posuzované druhy nejsou nikterak řídkými obyvateli příslušných biotopů po celém státě*, není v napadeném rozhodnutí obsaženo, byla obsažena v původním, soudem zrušeném rozhodnutí. Nadto je třeba zdůraznit, že správní orgán je nositelem odborných znalostí, které není třeba zpravidla dokazovat. Žalobci ostatně ani netvrdí, že by tvrzení žalovaného o rozšířenosti zkoumaných živočichů po celém území republiky bylo nepravdivé;

ad d) Městský soud v Praze vycházel při posouzení této otázky z obsahu tvrzení uvedených v žalobě, aniž se zabýval obsahem rozhodnutí KÚ a jeho podkladů, na něž odvolací rozhodnutí poukazovalo. Odvolací rozhodnutí však tvoří s rozhodnutím vydaným v prvním stupni jeden celek. Možná škodlivost zásahu do vodního toku vypouštěním odpadních vod je ve vztahu k mihuli potoční podle rozhodnutí eliminována zapracováním návrhů R. K. do rozhodnutí. Napadené rozhodnutí v rubrice Neovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu dotčených druhů z hlediska ochrany uvádí, že *„při splnění podmínek stanovených EIA a napadeného rozhodnutí nebude populace mihulí ohrožena. Pokud dojde k přemístění jejich larev, lze za stanovených podmínek očekávat jejich zdárný vývoj, a zánik populace v dotčeném toku a ani místě neprobíhá“*. Výjimka se týká zákazu chytat, držet

v zajetí, rušit, sbírat a přemísťovat vývojová stádia a měnit biotop daných druhů, tedy i mihule. V případě mihule se dále konkretizuje zásah do přirozeného vývoje (aniž by byla specifikována jeho škodlivost) jako rušení chytání, sbírání a přemísťování jejich vývojových stádií, držení a dopravování (v rámci záchranných transferů). Pokud jde o podmínky eliminující škodlivý vliv, jde o ty, kde je mihule výslovně jmenovaná, tj. 5, 7, 8 a 12. Na mihule se dále vztahují i všechny podmínky týkající se vodního toku (9, 10, 11, 13). Podmínky pro vyloučení škodlivého vlivu jsou jednoznačně dány v rozhodnutí KÚ, aniž potřebují komentáře. Vliv výstavby a provozu jímajícího objektu L. M. (Jímací a věštní objekt na řece Moravě v k. ú. P. – screening report z pohledu § 45i zákona č. 114/1992 Sb. – str. 15 a 16 – příloha žádosti z 30. 11. 2009) hodnotí jako nulový, stejně tak vliv výstavby výústního objektu, jeho provoz jako mírně negativní vliv „minimálně v parametru BSK5“. Doporučuje mimo jiné provozovat oba objekty v souladu s vydaným povolením k nakládání s vodami, a to v ukazateli dodržení hodnot zbytkového znečištění; dalším jím navrhovaným nezbytným opatřením, je vyloučit možnost havarijního znečištění, jež ovšem řeší projekt závodu, nikoli projekt daných dvou technologických celků, jež jsou předmětem řízení. Povolení k znečišťování vod vypouštěním odpadních vod a k tomu náležející proces náleží vodoprávnímu orgánu, resp. orgánu příslušnému k vydání integrovaného povolení (dále jen „IPPC“). Vlastním zájmem vodoprávních předpisů je i ochrana ryb a života v tocích jako takových, proto také L. Merta odkazuje na vodoprávní povolení, ovšem zde s ohledem na § 126 odst. 5 vodního zákona. Tuto záležitost řeší právě zmíněné IPPC. Rozhodnutí KÚ v podmínce 12 ukládá, aby v úseku ovlivněném vypouštěním odpadních vod byl umožněn život mihulí, a s ohledem na to stanovuje takové hodnoty, které tento život umožňují, včetně monitoringu. Vydaná výjimka tedy nedovoluje takové znečištění vod v dotčeném úseku, které by život mihulí (a ryb) neumožnilo. Pokud žadatel doložil odborný posudek jednoho z největších odborníků na mihulovité (L. M.), svědící o tom, že vliv na evropsky významnou lokalitu bude nulový, při výstavbě jímajícího objektu nulový, při výstavbě výústního objektu nulový, stejně tak nulový při jímání vody, a jediné vliv provozu vypouštěcího objektu (vliv vypouštění odpadních vod) hodnotil jako mírně negativní, neměl orgán ochrany přírody důvod pochybovat o jeho objektivitě. Ostatně nikdo z účastníků proti správnosti tohoto podkladu nic nenamítal;

ad e) předmětem řízení v rozsahu podané žádosti je výjimka pro povolení dvou technologických celků, které samy o sobě neznečišťují ovzduší, jsou však součástí závodu, který je takto vnímán. Otázka přípustnosti znečišťování ovzduší je předmětem IPPC, přípustnost umístění závodu z hlediska souladu s ÚP se posuzuje v územním řízení. K posouzení plnění zákonných limitů podle jiných předpisů, nemá žalovaný kompetence. S ohledem na zjištěné dopady výstavby předmětných technologických celků a jejich jímání vod a vypouštění vod odpadních, by takový postup byl nejen v rozporu s rozvrhem dělby výkonu státní správy jednotlivými správními orgány, ale zejména ekonomičností správního řízení;

ad f) ať už je potrubí vedeno v lokalitě a jejím okolí jakkoli, je vliv na zvláště chráněné druhy v podstatě stejný, a to s ohledem na konfiguraci terénu a kulturu (převážně orná půda). Kratší trasa je v podstatě uspokojivější z hlediska plochy narušení půdního povrchu dočasným výkopem a případné dřevinné vegetace, jde však o záležitosti obecné ochrany přírody, a nemá na předmětné druhy zvláště chráněných živočichů odlišný vliv. Tento vliv na posuzované trase není v podstatě nikterak škodlivý, pouze zcela hypoteticky či nahodile, a i to je podmínkami rozhodnutí eliminováno. Uspokojivější řešení z hlediska

ochrany zvláště chráněných druhů v daném případě nepřipadají v úvahu, když škodlivé dotčení těchto druhů na přirozeném vývoji je v podstatě jen hypotetické a výjimky jsou daný pouze s ohledem k umožnění jejich přenosu. Umístění závodu je ve shodě s územním plánem v průmyslové zóně po provedení procesu EIA. Dané technologické celky jsou nezbytnou součástí a škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů je prakticky vyloučen. Námitka nesprávného procesu EIA k umístění závodu nebyla dosud vznesena. Argumentace žalobců závazky vůči EU je neadekvátní, když ochrana druhům a stanovištím je (směrnicí o stanovištích) směřována proti zániku populací a nikoli proti přenesení jedince evropsky významného druhu, aniž by mu a podmínkám pro jeho vývoj vznikla jakákoli újma, ač jde o činnost zakázanou podle druhé věty § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Záměrem, pro který má být výjimka povolena jsou dva provozní celky, byť jsou součástí papírny jako takové. Variantní řešení těchto provozních celků, ať by byly umístěny jakkoli, budou mít vliv na zvláště chráněné druhy stejný, tedy z hlediska škodlivosti hypotetický, či neměřitelný, z hlediska zásahu do druhů vázaných na vodní tok obdobný, a to jak na pozemní druhy, kde je dotčení hodnoceno jako hypotetické, tak i u mihulí a vranky, kde jsou stanoveny podmínky pro eliminaci škodlivého vlivu. Z hlediska obecné ochrany přírody byla původní trasa patrně výhodnější, pravděpodobně, jak z hlediska ekonomického ale i hlediska ekologického, avšak předpokládala možný negativní vliv na lesík zvaný „Peklo“ (tedy významný krajinný prvek), na nějž se podle stanoviska EIA měl brát zvláštní ohled. Současné umístění je vyvoláno nesouhlasem obce Leština a nesouhlasným postojem ŘSD.

ad h) řízení o povolení výjimky je řízením návrhovým. Návrhem je správní orgán v řízení vázán, a to jak pokud jde o činnosti, jimiž má být zasáhnuто do závazků, tak i určení dotčených druhů. Orgán ochrany přírody tedy nemůže svévolně rozšířit předmět žádosti. V řízení o povolení podmínky jsou správnímu orgánu k dispozici pouze údaje žadatele a údaje z procesu EIA, které jsou ovšem zpracovány ve fázi, kdy je možno záměr modifikovat, a budou teprve součástí podkladů pro příslušná povolení. Požadavek na hodnocení vlivu na čistotu a přípustnosti znečišťování ovzduší ve fázi, kdy na závod nebylo vydáno ani územní rozhodnutí, je věcně nesmyslná, když parametry provozu budou obsaženy a posouzeny především rozhodným způsobem v řízení IPPC a stavebního povolení. V integrovaném povolení se mimo jiné zkoumá použití nejlepších dostupných technologií, tedy v případě několikaletého odstupu od popisu záměru v procesu EIA a v podkladech řízení o povolení výjimky v řízení IPPC může hrát roli. Míra přípustného znečišťování ovzduší je neustále zpřísnována v souvislosti s nejnovějšími technologiemi. Ke stanovení těchto limitů slouží IPPC rozhodnutí, přičemž v rámci těchto povolení dochází k periodickým přezkumům povolených limitů a podmínek rozhodnutí. Pokud by měl orgán ochrany přírody posuzovat v řízení všechny klady a zápory vlivu záměru na všechny složky přírody, životního prostředí včetně hygienických požadavků, řízení o výjimce by pak přejímalo všechna jiná potřebná řízení, aniž k tomu má jakékoli zákonné zmocnění. Správní orgán si může učinit úsudek o předběžné otázce, jež náleží do rozhodovací pravomoci jiných správních orgánů. Chybný úsudek by však mohl ovlivnit zpětně nejen trvání této výjimky, ale i řízení, pro něž by byl použit jako podklad. Jedinou oporou správního orgánu je stanovisko EIA, ve kterém jsou tyto záležitosti hodnoceny, a to kumulativně, a dále existence ÚP, kde vhodnost pozemku pro umístění průmyslové zóny byla předmětem posouzení v rámci řízení SEA, byla tedy vytipována nejlepší varianta z hlediska střetu veřejných zájmů.

D) Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

7. Osoba na řízení zúčastněná III. (spolek Za zdravý Ráječek, o. s.) zdůraznila, že pouhá okolnost, že určitý záměr je v souladu s ÚP, nemůže znamenat, že je jeho realizace ve veřejném zájmu. V souladu s ÚP mohou být rozličné aktivity, které způsobem svého provedení mohou, ale nemusí negativně zasahovat do životních podmínek zvláště chráněných druhů. V případě akceptace argumentace žalovaného by všechny záměry umísťované v souladu s ÚP podmínku veřejného zájmu naplňovaly, čímž by jakékoliv řízení o povolení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů bylo nadbytečné. Zakotvení průmyslové zóny není povolením pro jakékoliv průmyslové záměry, nýbrž je tak stanoven pouze obecný rámec pro umísťování a povolování staveb určitého charakteru. U každého projektu se kromě souladu s ÚP posuzují i jiné jeho vlastnosti, přičemž nelze vyloučit, že i takový záměr, který je v souladu s ÚP, nebude moci být povolen z důvodu rozporu s jiným chráněným veřejným zájmem.
8. Ani pouhý vznik nových pracovních míst nemůže být bez dalšího zdůvodnění veřejným zájmem. Správní orgány se měly v posuzované věci zabývat mj. strukturou chybějících pracovních míst a naplněním poptávky po nich v souvislosti s realizací záměru, což však neučinily. KÚ ani žalovaný nezabývali řádným odlišením veřejného zájmu od zájmu soukromého či kolektivního, když se nezabývali ani posouzením toho, zda je vůbec nabídka pracovních míst potřebná, neboť není zřejmé, zda se tato pracovní místa střetávají s poptávkou po nich v daném regionu (viz rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161).
9. Pokud by správní orgány došly k přesvědčivému závěru, že konkurující zájem je zájmem veřejným, byly povinny porovnávat tento tvrzený veřejný zájem se zájmem na ochraně přírody v podobě nezasahování do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů. Skutečnost, že realizací záměru vzniknou nová pracovní místa, však nemusí automaticky znamenat, že tento zájem převažuje nad zájmem na ochraně přírody. Judikatura přitom dospěla k závěru, že ani např. zájem na ochraně před povodněmi automaticky nepřevažuje nad zájmem na ochraně přírody (viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93).
10. Stejně jako žalobci namítala osoba na řízení zúčastněná III., že žalovaný ani přes výtku Městského soudu v Praze ve zrušovacím rozsudku neposoudil znečištění ovzduší a vod, které mohou mít přímý vliv na stav populací předmětných ohrožených druhů, především pak mihule potoční. Dále poukázala na to, že žalovaný zcela ignoroval soudem mu vytýkané nezodpovědné splnění dalších podmínek stanovených v § 56 ZOPK, zejména nezodpověděl, zda nebylo možné papírnu umístit jinde, popř. jak žadatel odůvodňuje nevhodnost jiného umístění stavby. Argumentace souladem stavby s ÚP není dostatečným posouzením toho, zda by její umístění nebylo z hlediska zásahu do přirozeného vývoje a biotopu zvláště chráněných druhů vhodnější.
11. Závěrem osoba na řízení zúčastněná namítla, že v rozhodnutí KÚ absenteje mezi povolenými způsoby zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů zásah do jejich biotopu, ačkoli je zřejmé, že k zásahu do jejich biotopu bezpochyby dojde

E) Repliky žalobců k vyjádření žalovaného

12. Žalobci v replikách k vyjádření žalovaného uvedli doslovně zcela shodné argumenty jako osoba na řízení zúčastněná III.
13. Nad rámec její argumentace zdůraznil žalobce a), že žalovaný bagatelizoval dopady stavby na zvláště chráněné druhy. Riziko usmrcování jedinců zvláště chráněných druhů vyplývá přímo z textu napadeného rozhodnutí, viz citace v žalobním bodě d) ze str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí, které cituje Posouzení významnosti zásahu do přirozeného vývoje druhů v návaznosti na Posudek záměru stavby, Screening report záměru. Z uvedeného vyplývá naopak významný zásah do biotopu zvláště chráněného, kriticky ohroženého druhu.
14. Žalobce b) v replice reagoval na čl. V vyjádření k žalobě. Zdůraznil, že na str. 15 Screening reportu je uvedeno, že *„minimálně v parametru BSK5 dojde k jistému posunu v kvalitě vody směrem k okraji životních nároků mihulí“*, přičemž zpracovatel Screening reportu k tomu dodává, že změna se týká úseku řeky mimo evropsky významné lokality (dále jen „EVL“) – a takto je potřeba k posouzení přistupovat – neboť posouzení se týká EVL, kdežto zvláště chráněný druh, pro nějž se výjimka vydává, se nachází i mimo území EVL, kde bude dotčen vlivy předmětných provozních celků. Právě výpust, kudy budou odváděny vyčištěné odpadní vody zpět do Moravy, leží již mimo EVL (cca 2,5 km po proudu od hranice EVL) a vlivy na populaci zvláště chráněného druhu mihule potoční nacházející se mimo EVL tak nebyly dostatečně posouzeny. Vlivy na populaci mihulí nacházející se po proudu pod výpustním objektem nebyly řádně posouzeny. Na straně 11 předmětného Screening reportu v kapitole 6. Vyhodnocení vlivů záměru na lokalitu a předměty její ochrany je výslovně uvedeno a zvýrazněno, že *„tento materiál analyzuje vlivy záměru na populaci mihulí potočních, jež osídluje území EVL Horní Morava, nikoliv na celou moravskou populaci“*. Viz též autorova interpretace závěrů na str. 17 Screening reportu, kde je jednoznačně uvedeno, že tyto závěry (včetně závěru o negativním vlivu) se vztahují k hodnocení vlivů na populaci v EVL. Dále se ve Screening reportu zdůrazňuje, že závěr zde učiněný je platný pouze za předpokladu platnosti vstupních podkladových technických dat o záměru. Ani tento předpoklad však splněn nebyl, jelikož toto hodnocení pracuje s nesprávným vstupním údajem o množství odpadních vod záměru. Každé seriózní technické hodnocení pracuje s hodnotami instalovaného zařízení – výkonu. U parametru množství vypouštěných odpadních vod posuzovaného záměru do Moravy je tento dán nikoliv nepostižitelným tvrzením žadatele o jakémsi průměrném množství (QOV = 55,55 l/s), nýbrž instalovanou kapacitou zařízení ČOV žadatele, která dle předložené dokumentace činí 300 m³/hod (QOV = 83,3 l/s). Dosadíme-li tedy tento vědecky relevantní údaj do směšovací rovnice, použité v předmětném hodnocení pro průtoková minima, vyjde nám např. u kritického ukazatele BSK5 nárůst o 33% oproti stávajícímu stavu v době průtokových minim a celková výsledná koncentrace 2,64 mg/l. Tato výsledná hodnota je však již za hranicí životních možností mihulí potočních, uváděnou ve Screening reportu L. M. na str. 17 odkazem na vědecká zjištění. Dle názoru žalobce tak tento odborný podklad nelze použít pro rozhodování o vydání výjimky dle ust. § 56 ZOPK, neboť zvláště chráněný druh mihule potoční se vyskytuje v toku Moravy i vně EVL a tento screening se vlivem na tyto další populace nezabýval. V tuto chvíli lze učinit závěr, že neexistuje odborný posudek, který by posoudil vliv předmětné stavby na populace mihule pod výpustním objektem (tj. po proudu mimo EVL). Dle názoru žalobce b) tak nebyla splněna podmínka uvedená ve stanovisku EIA z roku 2008, nově jako podmínka č. 26 závazného stanoviska EIA z 18. 5. 2015. Rozhodnutí KÚ tak bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť v řízení nebyl v nezbytném rozsahu zjištěn stav věci, o němž nejsou

důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.).

F) Obsah napadeného rozhodnutí

15. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný zdůraznil, že se jedná o řízení o žádosti, tudíž bylo jeho předmětem povolení výjimek ze zákazů u vyjmenovaných zvláště chráněných druhů pouze pro provozní celky Jímání surové vody a Vypouštění vyčištěných odpadních vod, přičemž výjimky pro vlastní objekt (závod) byly již pravomocně povoleny. Dané řízení tedy řeší pouze činnosti uvedených provozních celků. Žalovaný aproboval závěr KÚ, že veřejný zájem převažující nad zájmem na ochraně přírody spočívá ve významu celého záměru, tj. vzniku závodu pro recyklaci druhotné suroviny (sběrový papír), který využívá obnovitelný zdroj energie (biomasy). Dále zdůraznil, že umístění závodu v průmyslové zóně Lešanská naplňuje zájem na rozvoji města Zábřehu, když zajišťuje vznik pracovních míst, přičemž záměr je v souladu s ÚP Zábřeh i se ZÚR OK. Vlivy na životní prostředí byly dle žalovaného zkoumány jak při tvorbě ÚP, tak v procesu EIA, v němž bylo vydáno žalovaným dne 29. 2. 2008 souhlasné stanovisko č. j. 570/542/3234/07/Ku, následně potvrzené souhlasným závazným stanoviskem ze dne 18. 5. 2015, č. j. 25302/ENV/15, přičemž jde-li o dané dva provozní celky, byly spolu s jinými změnami hodnoceny s výsledkem, že tyto posouzení nepodléhají.
16. Žalovaný se ztotožnil se závěrem KÚ, že jsou pro povolení výjimky dány důvody sociálního a ekonomického charakteru ve smyslu § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK, neboť záměr leží na rozvojové ose OR2 Mohelnice-Zábřeh-Šumperk-Jeseník-Polsko, vymezené v ZÚR OK, tudíž bude sloužit k posílení hospodářské výkonnosti a nabídce pracovních míst (viz body 4.1 a násl. ZÚR OK). K témuž cíli pak dle žalovaného slouží i vymezení průmyslové zóny v územním plánu. Dle žalovaného je záměr umisťován do lokality se slabým ekonomickým rozvojem a zázemím, kde není dostatek pracovních příležitostí, kdy nezaměstnanost na Zábřežsku je dle údajů na www.mpsv.cz i aktuálně jedna z nejvyšších (9,3% v zimních měsících, 7,6% v letních měsících), přičemž má s ohledem na svůj rozsah, tj. potřeby 300 zaměstnanců (160 v hlavním provozu a 140 v obslužných provozech jiných zaměstnavatelů), potenciál zvýšit v oblasti zaměstnanost, zlepšit ekonomické podmínky oblasti a omezit nežádoucí sociální jevy související s nezaměstnaností. Dále uvedl, že se jedná o region s papírenskou tradicí (O. p. aj.).
17. Ve vztahu ke způsobu a míře dotčení jednotlivých posuzovaných druhů žalovaný uvedl, že KÚ opřel své závěry jednak o studie uznávaných odborníků, konkrétně Mgr. K. ze srpna 2010, I. Z., B. s.r.o. ze září 2008 a RNDr. M., PhD., z listopadu 2008 (který je zejména pokud jde o mihule obtížně nahraditelný), dále o vlastní odborné znalosti oprávněných úředních osob a zohlednil i provedené posouzení vlivu na životní prostředí, tudíž nebylo třeba dalšího posouzení. Vzhledem k tomu, že škodlivost zásahu do přirozeného vývoje dočasným výkopem, transferem včetně chytání, držení a jiných činností, je spíše teoretická, je dle žalovaného zájem ochrany přírody na dodržení zákazů v takovém případě minimální, v podstatě i kompenzovaný. KÚ dle žalovaného správně posoudil za nejzávažnější vliv na mihule, resp. jejich larvy, nicméně i ten RNDr. M. vyhodnotil jako pouze mírně negativní, přičemž riziko je ještě eliminováno dodržením podmínek rozhodnutí, čímž se zaručí, aby populace mihule potoční mohla být udržena

ve stávajícím stavu. Žalovaný dále korigoval závěr KÚ, když zdůraznil, že zásah do biotopu či změny biotopu nejsou samy předmětem povolování výjimek. Biotop zvláště chráněných druhů je sice chráněn podle § 50 odst. 1 ZOPK, avšak k jeho ochraně není stanoven žádný zákaz. Důvodem pro povolení výjimky je tedy pouze takový zásah do biotopu, který škodlivě zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu, a ten je v posuzované věci orgány ochrany přírody hodnocen jako minimální. Převaha výjimek směřuje k zákazům podle věty druhé § 56 odst. 2 ZOPK, který zakazuje činnosti, aniž by šlo o (bezprostřední) škodlivost zásahu do přirozeného vývoje. Zájem ochrany přírody (ve smyslu povolování výjimky) na dodržení zákazu je dle žalovaného minimální, neboť škodlivost následků pro zvláště chráněné druhy nebyla prokázána. V neposlední řadě žalovaný uvedl, že určitý negativní dopad zásahu do přírody je kompenzován vybudováním refugia, které sice není předmětem podmínek rozhodnutí, je však zahrnuto do podmínek závazného stanoviska orgánu ochrany přírody MěÚ Zábřeh ze dne 9. 11. 2009, č. j. 2009/1694/ ZP-MUZB.

18. Dle žalovaného KÚ správně hodnotil jako splněnou i podmínku, že nedojde k ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu dotčených druhů z hlediska ochrany, neboť předmětné druhy živočichů jsou v dotčené oblasti (a nejen zde) relativně běžné a nejsou bytostně vázány přímo na záměrem dotčenou lokalitu. Pokud jde o mihule, pak dojde-li k přemístění jejich larev, lze za stanovených podmínek očekávat jejich zdárný vývoj. Zánik populace v dotčeném toku a ani místě nehrozí. Odlovená a do nedotčeného úseku vysazená vranka obecná se samovolně po stavebním zásahu znovu do dotčeného úseku rozšíří.
19. Poté žalovaný uvedl, že provedl porovnání veřejného zájem spočívajícího ve vybudování závodu naplňujícího záměry předpokládané územně plánovacími dokumenty (umístění v průmyslové zóně), jak pokud jde o rozvoj území, tak zvýšení zaměstnanosti v regionu, se zájmem ochrany přírody, vyjádřeným zákazy u předmětných zvláště chráněných druhů, jež mají být překročeny při výstavbě podzemní stavby a objekty pro jímání a vypouštění vod a dopadem jejich překročení na tyto druhy. Vyslovil přitom souhlas s KÚ v tom, že míra prospěchu pro rozvoj regionu převažuje nad mírou negativního dopadu na posuzované zvláště chráněné živočichy. Záměr výstavby závodu nepochybně povede ke splnění cílů územního plánování včetně tvorby pracovních míst. Provedená EIA pak přijatelnost z hlediska limitů životního prostředí nevyloučila a stanovisko je souhlasné. Škodlivost zásahu do přirozeného vývoje je v podstatě neměřitelná u všech druhů pozemních, navíc kompenzovaná transferem, u mihulí kompenzovaná tak, že nebude mít podle odborného posudku negativní vliv, a v podstatě vyloučená u vranky obecné, kde zásah spočívá v elektroodlovu a transferu. U všech živočichů jde dle žalovaného o vlivy dočasné, týkající se v podstatě jednotlivců, u ptáků jde o vliv blíže nespecifikovaný, nakolik nejde o druhy, které by byly hnízdně vázány na jedno místo a stálé hnízdo. Tvrzení poukazující na škodlivosti záměru realizace závodu na složky životního prostředí nejsou posudkem EIA objektivizovány. Orgán ochrany přírody v tomto řízení nemá kompetence prověřovat, zda jsou splněny hygienické či jiné limity dané v územních plánech, či předjímat výsledky řízení územního a IPPC, kterému záměr výstavby a provozu závodu podléhá.
20. K existenci jiného uspokojivého řešení žalovaný uvedl, že umístění předmětných provozních celků je podmíněno umístěním závodu samotného. Vzhledem k charakteru dotčených pozemků podzemním vedením a rozšíření dotčených druhů, lze pak předpokládat stejné dotčení při umístění záměru kdekoliv v dané lokalitě. Z hlediska

ochrany předmětných druhů proto není důvod požadovat umístění jiné, navíc třeba z hlediska majetkoprávního či jiných zřejmě nejistého, ne-li nedosažitelného. Žadatel odůvodnil volbu trasy s poukazem na požadavky ŘSD a nesouhlasem obce L. Žádné jiné reálné řešení žadatel neměl. Změna umístění jímacího objektu surové vody a výústního objektu odpadní vody, včetně realizace kompenzačních opatření požadovaných Agenturou za zřízení jímacího a výústního objektu, byla (s jinými změnami) oznámena orgánu EIA a ten vydal stanovisko, že žádná z předložených změn není v rozporu s vydaným stanoviskem k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a jeho podmínkami, proto tyto změny nepodléhají posouzení. Hledání jiné trasy je tak neefektivní a s ohledem na dané druhy nepřipadá zjištění míry dopadů v jiných trasách pro ně příznivější.

21. K odvolacím námitkám žalobců a osoby na řízení zúčastněné III. stran znečišťování ovzduší žalovaný uvedl, že má-li být obsahem překročení limitů životního prostředí, z procesu EIA toto nikterak nevyplyvá, nicméně však budou zkoumány jak v rámci územního řízení, tak postupů správních orgánů v rámci rozhodnutí IPPC, jemuž záměr podléhá. U provozních celků, jejichž vliv se má dotknout předmětných zvláště chráněných druhů, žádné vlivy z hlediska ovzduší, energetikou nepřipadají v úvahu. Výjimku pro vlastní závod byla vydaná a nabyla právní moci, není důvod ji odpírat pro dané provozní celky. Budou-li shledány rozpory se ZÚR či ÚP či zákonnými limity v životním prostředí, záměr neobdrží povolení a zároveň nebude důvod využívat danou výjimku u zvláště chráněných druhů.

G) Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez jednání.
23. Krajský soud nejprve považuje za vhodné shrnout právní úpravu, která na daný případ dopadá. Obecný zákaz škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů živočichů a do jejich biotopů obsahuje ZOPK v § 50, který stanoví, že *(1) zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop, přičemž (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.*
24. Výjimku je možno povolit podle § 56 odst. 1 ZOPK, a to buď v zájmu ochrany přírody, nebo *v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody.* Jestliže se jedná o rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany podle práva Evropské unie (což je v daném případě u několika druhů splněno), lze výjimku povolit *jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povoloovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.* V posuzovaném případě shledaly správní orgány, že je dán důvod podle § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK, tj. že výjimku lze ospravedlnit jinými (tj. v předchozích písmenech neuvedenými) *naléhavými důvody převažujícího veřejného zájmu,* přičemž zákon uvádí, že *může jít i o důvody sociálního a ekonomického charakteru a důvody s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí.*

25. Lze tedy shrnout, že správní orgány měly v posuzované věci za úkol zkoumat v řízení o povolení výjimky naplnění celkem čtyř podmínek kumulativně: 1. existence naléhavých důvodů veřejného zájmu (dále jen „jiný veřejný zájem“), 2. převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, 3. neexistence jiného uspokojivého řešení a 4. dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany.
26. V rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, publ. pod č. 3343/2016 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud odkázal na své dřívější rozhodnutí (rozsudek ze dne 23. 8. 2012 č. j. 9 As 30/2012-88), v němž dovodil, že *v řízení o povolení výjimky ze zákonných zákazů podle § 56 zákona o ochraně přírody leží důkazní břemeno na žadateli a ten tedy musí předložit přesvědčivé podklady prokazující splnění výše vyjmenovaných podmínek*. Dále v témže rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „Jako vodítko pro interpretaci § 56 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody, jež do našeho právního řádu transponují čl. 16 odst. 1 a 2 směrnice o stanovištích, lze citovat též rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. června 2007, C-342/05, Komise proti Finsku, podle něhož „[25] ... posledně uvedené ustanovení stanoví režim výjimky, která musí být vykládána striktně a ukládat, pro každou výjimku, orgánu, který o ní rozhoduje, důkazní břemeno, že požadované podmínky existují. ... [29] Udělení takových výjimek by bylo tedy výjimečně možné, pokud je náležitě prokázáno, že nemohou zhoršit nepříznivý stav uvedených populací z hlediska jejich ochrany nebo zabránit jejich navrácení do příznivého stavu.“ Z těchto závěrů pak krajský soud při svém posouzení vychází.
27. Žadatel (osoba na řízení zúčastněná I.) v doplnění žádosti o povolení výjimky ze dne 10. 9. 2010 uvedl, že jeho investiční záměr naplňuje hlediska trvale udržitelného rozvoje ve všech svých plánovaných částech, kdy 1) papírenský závod bude recyklovat druhotné suroviny (sběrový papír vybraných tříd) a přeměňovat je v nový výrobek, který je opět recyklovatelný, 2) energetický zdroj pro potřebu závodu bude vyrábět energii v preferovaném režimu kogenerace (společná výroba tepelné a elektrické energie), která zajišťuje vysokou účinnost využití paliva, jímž je navíc obnovitelný zdroj energie – biomasa, přičemž bilance CO₂ je u takového typu zdroje nulová, a 3) záměr z pohledu vodního hospodářství zahrnuje několik uzavřených okruhů, vysokou míru recirkulace a 2-stupňovou ČOV. Dále zdůraznil, že veřejný zájem je u takového záměru třeba posuzovat minimálně v nadregionálním rozsahu, popř. jako příspěvek soukromého subjektu k celkové bilanci ČR s ohledem na platné směrnice EU. Záměr dle žadatele naplňuje v oblasti recyklace sběrového papíru směrnicí o odpadech ES 98/2008, jejímž základním věcným cílem je motivace k dodržování hierarchie nakládání s odpady, zejména snaha snížit množství odstraňovaných odpadů a zvýšit jejich materiálové využití. Dále záměr v oblasti energetiky výše popsaným způsobem naplňuje věcné cíle směrnice 2004/8/ES, o podpoře společné výroby elektřiny a tepla (kogenerace), a směrnice 2009/25/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Dále žadatel k otázce veřejného zájmu na realizaci jeho záměru uvedl, že je tento v souladu se zákonem č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů energie a hlavně v souladu se ZÚR OK, v nichž je Zábřežsko vymezeno jako oblast, kde by se průmysl měl rozvíjet, neboť leží na rozvojové ose OR2 Mohelnice – Zábřeh – Šumperk – Jeseník – Polsko a další prioritou ZÚR OK v oblasti Zábřežska je zvýšení zaměstnanosti, neboť Zábřeh spadá do oblasti s vysokou mírou nezaměstnanosti, nevyváženou vzdělanostní strukturou a nízkou úrovní mezd do strukturálně slabého regionu.
28. KÚ se v rozhodnutí ze dne 26. 11. 2010 vyjádřil k jinému veřejnému zájmu na str. 7 a 8, kde uvedl, že žadatel svým návrhem jiný veřejný zájem doložil, přičemž svou úvahu shrnul tak, že záměr žadatele zahrnuje recyklaci druhotné suroviny a využívá obnovitelný zdroj

energie (biomasy), tudíž je cíl záměru v souladu s evropskými směrnici, které žadatel uvedl. Jako vlastní závěr KÚ uvedl, že *veřejný zájem záměru, který se opírá o směrnice ES, které byly transponovány do právního řádu ČR, je pro předmětné řízení legitimní*. Dále KÚ uvedl, že je záměr žadatele v souladu se ZÚR OK, neboť naplňuje body tohoto dokumentu k posílení hospodářské výkonnosti a nabídky pracovních míst v dané oblasti.

29. Žalovaný v rozhodnutí ze dne 28. 3. 2011, jímž poprvé zamítl odvolání žalobců, na str. 14 uvedl, že otázkou veřejného zájmu na realizaci záměru se zabýval KÚ dostatečně a jeho úvahy jsou přezkoumatelné. Dále uvedl, že průmyslový rozvoj místa, regionu či státu nepochybně nese znaky veřejného zájmu, tudíž nemůže být úspěšná námitka, že jde o toliko soukromý záměr.
30. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 6. 2014, č. j. 7 A 125/2011-78, dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2011 je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nevymezil, jaký jiný veřejný zájem ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK v posuzované věci poměřuje se zájmem na ochraně ohrožených zvláště chráněných živočichů.
31. V žalobou napadeném rozhodnutí se k otázce jiného veřejného zájmu žalovaný vyjádřil na str. 7, kde aproboval závěr KÚ, že jiný veřejný zájem převažující nad zájmem na ochraně přírody spočívá ve významu celého záměru, tj. vzniku závodu zabývajícího se zpracováním druhotné suroviny (sběrového papíru). Dále zdůraznil, že umístění závodu v průmyslové zóně Lešanská naplňuje zájem na rozvoji města Zábřehu, když zajišťuje vznik pracovních míst, přičemž záměr je v souladu s ÚP Zábřeh i se ZÚR OK. Vlivy na životní prostředí byly dle žalovaného zkoumány jak při tvorbě ÚP, tak v procesu EIA, v němž bylo vydáno žalovaným dne 29. 2. 2008 souhlasné stanovisko č. j. 570/542/3234/07/Ku, následně potvrzené souhlasným závazným stanoviskem ze dne 18. 5. 2015, č. j. 25302/ENV/15, přičemž jde-li o dané dva provozní celky, byly spolu s jinými změnami hodnoceny s výsledkem, že tyto posouzení nepodléhají.
32. Z uvedených skutečností zjištěných z obsahu správního spisu tedy vyplývá, že na rozdíl od skutečností, kterými jiný veřejný zájem na realizaci záměru zdůvodňoval žadatel sám, tj. vznik závodu, který bude ve více směrech naplňovat cíle evropských „ekologických“ směrnic (zpracování odpadů, využití biomasy jako energetického zdroje a výroba energie v preferovaném režimu kogenerace) a bude šetrný z hlediska vodního hospodářství, došlo správními orgány obou stupňů k postupné precizaci uvedeného jiného veřejného zájmu. Zatímco KÚ za jiný veřejný zájem označil vznik závodu, který bude ve více směrech naplňovat cíle evropských „ekologických“ směrnic (zpracování odpadů a využití biomasy jako energetického zdroje), žalovaný, ačkoli to nezdůraznil výslovně, označil za veřejný zájem již jen vznik závodu zabývajícího se zpracováním druhotné suroviny (sběrového papíru). Jakýkoli podíl „ekologičnosti“ energetického zdroje již žalovaný ve vztahu k formulaci jiného veřejného zájmu nezmínil.
33. Zejména však žalovaný zcela v rozporu se způsobem, jakým vymezoval jiný veřejný zájem na str. 7 napadeného rozhodnutí, uvedl na str. 12 v kapitole nazvané „Porovnání veřejných zájmů“, že *porovnává jiný veřejný zájem spočívající ve vybudování závadu naplňující záměry předpokládané územněplánovacími dokumenty (umístění v průmyslové zóně), jak pokud jde o rozvoj území, tak zvýšení zaměstnanosti v regionu, se zájmem ochrany přírody...* Zřetelně tedy neporovnával zájem na vzniku závodu zpracovávajícího odpad (sběrový papír), který si jako veřejný zájem výše pojmenoval, se zájmem na ochraně přírody, nýbrž zájem na naplnění cílů ÚP Zábřeh.

34. Pokud jde o souladnost posuzovaného záměru s územně plánovací dokumentací v souvislosti s vymezením jiného veřejného zájmu, není z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zřejmé, zda považovaly žadatelem zmíněnou souladnost záměru s požadavkem ZÚR OK na ekonomickém rozvoji příslušné lokality a podpoře zaměstnanosti pouze za podpůrný argument k jinému veřejnému zájmu primárně vymezenému jako zájem na vzniku závodu zpracovávajícího odpad, či zda jej považovaly za druhý samostatný jiný veřejný zájem, či zda za veřejný zájem považovaly až kumulaci obou uvedených faktorů, tj. vznik závodu zabývajícího se zpracováním druhotné suroviny (odpadu) v území, kde územně plánovací dokumentace vyššího územně samosprávného celku označuje za prioritu ekonomický růst a posílení nabídek pracovních míst.
35. Krajský soud tedy uvádí, že z toho pohledu není přezkoumatelné, jaký jiný veřejný zájem byl vlastně správními orgány posuzován a hodnocen.
36. Správní orgány obou stupňů dále vůbec neuvedly, jakou úvahou dospěly k závěru, že vznik závodu na zpracování odpadu je ve veřejném zájmu. Zejména žalovaný se v tomto ohledu spokojil s tvrzením, že má za to, že vznik takového závodu veřejným zájmem je. Dále není krajskému soudu zřejmé, na základě jakých skutečností žadatel dle KÚ „prokázal svým návrhem“, že jeho záměr ve veřejném zájmu je. Návrh žadatele totiž zřetelně obsahuje pouze tvrzení žadatele o naplnění jím formulovaného veřejného zájmu, nikoli však důkaz o tomto naplnění. KÚ ani žalovaný pak žádným způsobem neverifikovali, zda alespoň obecná tvrzení žadatele o tom, v jakých parametrech bude jím zamýšlený provoz šetrný k životnímu prostředí, jsou skutečně pravdivá a zda jsou úplná.
37. Pojem veřejný zájem není definován zákonem. Úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat. Veřejný zájem je tedy třeba nalézt v procesu rozhodování (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb.).
38. Formulace veřejného zájmu je zásadně úkolem moci zákonodárné. Pouze v některých případech však je v zákoně výslovně uvedeno, že je nějaká činnost ve veřejném zájmu (viz např. § 30 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který v poslední větě uvádí: „*Stanovení ochranných pásem je vždy veřejným zájmem.*“). To však neznamená, že by za veřejný zájem mohly být označeny pouze takové činnosti a záměry, které jsou takto explicitně za veřejný zájem zákonem označeny.
39. V rozsudku ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46 Nejvyšší správní soud v případě, kdy byl v rámci rozhodování o výjimce dle § 56 ZOPK poměřován zájem na ochraně přírody se zájmem na využívání obnovitelných zdrojů elektrické energie (výstavbě větrné elektrárny), uvedl: „*Co je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu, veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám aj. Ochrana životního prostředí je z tohoto pohledu v obecné rovině nepochybně veřejným zájmem. V rámci ochrany životního prostředí je za současného stavu politického a odborného diskursu považováno za žádoucí, jakkoli to může být z řady odborných (zejména ekonomických a ekologických) hledisek považováno za mimořádně sporné, podporovat výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. V současné době tedy existuje rámcová většinová politická shoda vyjádřená nejrůznějšími politickými i legislativními akty na světové, evropské i národní úrovni, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k*

vyšší míře ochrany životního prostředí, a že je proto v zájmu celé společnosti, aby byly za přiměřených podmínek uskutečňovány záměry tomuto přispívající.

40. Tento závěr však Nejvyšší správní soud vyslovil v případě, kdy příslušný krajský úřad uvedl obsáhlou argumentaci k vlastnímu závěru o odvoditelnosti zájmu na výstavbě větrné elektrárny jako zájmu veřejného, tj. zájmu celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti), který směřuje k všeobecnému blahu a dobru – viz citace z rozhodnutí správního orgánu v odst. 3 zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu.
41. V posuzované věci však KÚ, a následně také žalovaný, který pouze citoval KÚ, toliko převzal odkaz žadatele na směrnici o odpadech č. ES 98/2008, aniž by jakkoli, natož přesvědčivě zdůvodnil, že vznik závodu zpracovávajícího sběrový papír je veřejným zájmem. Tvzení žalovaného, že vznik závodu zpracovávajícího sběrový papír je veřejným zájmem, je tak rovněž pro krajský soud nepřezkoumatelné.
42. Dospěl-li však žalovaný (což nelze s jistotou uvést, avšak s ohledem na způsob, jakým žalovaný porovnával konkurující si veřejné zájmy, to lze předpokládat) k tomu, že jiným veřejným zájmem na realizaci záměru žadatele je zájem na naplnění cílů územně plánovací dokumentace, pak se krajský soud ztotožňuje s názorem a argumentací osoby na řízení zúčastněné III., že pouhá okolnost, že určitý záměr je v souladu s ÚP, nemůže znamenat, že je jeho realizace ve veřejném zájmu, uvedený výše v odst. 7 a násl. tohoto rozsudku.
43. I pokud by krajský soud vycházel z toho, že správními orgány porovnávaný veřejným zájmem na realizaci záměru je zájem na vzniku závodu zpracovávajícího odpad, chybí v napadeném rozhodnutí přezkoumatelné úvahy o tom, v čem by měly spočívat naléhavé důvody takového veřejného zájmu ve smyslu § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK. Lze totiž souhlasit s žalobci i osobou na řízení zúčastněnou, že pokud jde o tvrzení, že důležitý zájem na umístění uvedeného záměru právě v dané lokalitě je dán nutností řešit vysokou nezaměstnanost v této oblasti, neuvádí žalovaný, zda s ohledem na (v době jeho rozhodování aktuální) strukturu nezaměstnanosti v dané oblasti by byla realizace tohoto záměru skutečně přínosem.
44. Pokud dále provedl žalovaný porovnání veřejných zájmů (str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí), lze opět přitakat žalobcům, jakož i osobě na řízení zúčastněné, že žalovaný reálně porovnání veřejných zájmů neprovedl, nýbrž se omezil na poukázání na nízký či spíše hypotetický zásah do přirozeného vývoje posuzovaných druhů na straně jedné a výsledky procesu EIA na straně druhé. Argumentace souhlasným stanoviskem EIA však nemůže být z pohledu ochrany zvláště chráněných živočichů relevantní, neboť se zásadně zabývá přijatelností záměru z hlediska limitů životního prostředí, nikoli vlivem na zvláště chráněné živočichy.
45. Žadatel, stejně jako následně správní orgány obou stupňů v případě, kdy se chopili povinnosti formulovat veřejný zájem na realizaci záměru, argumentovali prospěšností celého záměru nikoli veřejným zájmem na realizaci jímacího a vypouštěcího zařízení. V tomto smyslu chápe krajský soud i podstatu závěru vysloveného Městským soudem v Praze o tom, že pokud správní orgány jasně nepojmenovaly negativní důsledky stavby jako celku pro populace dotčených druhů zvláště chráněných živočichů, stěží mohou tvrdit, že reálně porovnali zájem na realizaci daného záměru se zájmem na ochraně těchto zvláště chráněných živočichů, neboť není objektivizováno, jaký reálný zásah do populace těchto druhů, jejichž výskyt byl v místě plánované realizace záměru zjištěn, bude záměr skutečně představovat. Žalovaný pak namísto toho, aby v případě nesouhlasu s uvedeným závěrem

soudu brojil proti němu kasační stížností, rozhodl se tento závazný právní názor soudu nerespektovat a v dalším rozhodnutí s ním polemizovat.

46. Nejednoznačné vymezení jiného veřejného zájmu a na to navazující řádné neporovnání jiného veřejného zájmu se zájmem na ochraně přírody je tak zásadní vadou vyvolávající nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z uvedených důvodů se již krajský soud dále nezabýval dalšími žalobními body.

H) Závěr

47. Krajský soud proto žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro vadu spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně krajský soud vrací věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

I) Náklady řízení

48. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšní žalobci mají právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady každého z žalobců ve výši 8 260 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 4 960 Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepsí repliky ze dne 5. 12. 2016 (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále snížena o 20 % dle § 12 odst. 4 AT na částku 2 480 Kč), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony v rozsahu jedné poloviny částky 600 Kč dle § 13 odst. 3 AT, tj. 300 Kč.
49. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o. s. ř.
50. O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však v řízení těmto osobám žádné povinnosti neukládal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

Olomouc 8. února 2018

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu