



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Spolek Nízký Jeseník**, se sídlem Těšíkov 9, Šternberk, zastoupený Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 365/7, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) ADI VTE, s. r. o.**, se sídlem Podbabská 1112/13, Praha 6, a **II) Naše Křišťanovice, z. s.**, se sídlem Křišťanovice 124, Křišťanovice, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2014, č. j. 720/580/14, 32097/ENV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 5. 2016, č. j. 22A 81/2014 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 12. 5. 2016, č. j. 22A 81/2014 – 45, zamítl Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2014, č. j. 720/580/14, 32097/ENV, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 1. 2014, č. j. MSK 170299/2013, jímž byla povolena výjimka dle § 56 odst. 1 a odst. 2

písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“).

[2] Krajský soud při rozhodování o žalobě proti rozhodnutí žalovaného vycházel z následujících skutkových zjištění. Žalobce využil na základě § 70 odst. 3 ZOPK spolu s osobou zúčastněnou na řízení II) (dále jen „Naše Křišťanovice, z. s.“) možnost účasti v řízení o povolení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněného druhu živočicha podle § 50 odst. 2 ZOPK, konkrétně ze zákazu škodlivého zásahu do přirozeného vývoje (rušit, zraňovat a usmrcovat) krkavce velkého (*Corvus corax*) (dále jen „předmětná výjimka“). V rámci tohoto správního řízení v I. stupni před Krajským úřadem Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) podal žalobce a Naše Křišťanovice, z. s., vyjádření obsahující námitky proti povolení předmětné výjimky. Tyto obsahovaly především nesouhlas s povolením výjimky z důvodů údajného nesplnění zákonných podmínek pro její udělení dle § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK. Dále námitky spočívaly v tvrzení, že se žádost o výjimku týká pouze 4 staveb větrných elektráren v k. ú. Rejchartice v obci Dvorce (dále jen „předmětné VTE“), kdežto vybudovaný větrný park v dotčené lokalitě tvoří 7 VTE. Byla také zpochybněna zákonnost certifikátu autorizovaného inspektora, který stavbu předmětných VTE posuzoval. Rovněž byla namítána nesprávnost a nepoužitelnost podkladu pro rozhodnutí o předmětné výjimce, konkrétně podklad vypracovaný Mgr. K. jako odborníkem na vliv VTE na ptactvo. Tento podklad údajně obsahoval rozporná tvrzení a nezohlednil veškeré vlivy výstavby VTE na posuzovaný druh živočicha – krkavce velkého. Žalobce spolu se spolkem Naše Křišťanovice, z. s. dále ve vyjádření uvedli názor týkající se nedostatečného vymezení veřejného zájmu, který převažuje nad zájmem ochrany přírody, tak, jak byl uveden v žádosti o povolení výjimky osoby zúčastněné na řízení I) (dále jen „investor“). Tímto podle nich nedošlo k naplnění zákonných podmínek pro udělení předmětné výjimky. V závěru svého vyjádření zpochybnili výhody větrné energetiky na území České republiky a její dopad označili vysloveně za negativní.

[3] Krajský úřad výjimku i přes vyjádření žalobce a spolku Naše Křišťanovice, z. s. povolil, když shledal, že byly naplněny všechny zákonem požadované náležitosti pro její udělení. Ve svém rozhodnutí uvedl, že případné negativní vlivy na krkavce velkého, jenž je jako živočich předmětem udělované výjimky, byly již dostatečně vypořádány při posuzování původního záměru dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), a to v rámci zjišťovacího řízení k záměru výstavby předmětných VTE. V tomto zjišťovacím řízení nařídil krajský úřad investorovi povinnost zajistit vypracování biologického hodnocení a vyhodnocení vlivu realizace záměru zejména na ptactvo. Tato hodnocení byla v rámci správních řízení doložena a z jejich závěrů vyplývalo, že navržený záměr výstavby a provozu VTE v dotčené lokalitě nepředstavuje zásah významné intenzity do prostředí ani tamější fauny a lze jej akceptovat. Navrhovaná opatření k omezení případných negativních vlivů byla následně zapracována jako součást stavebního povolení. Krajský úřad v odůvodnění kladného rozhodnutí o povolení výjimky uvedl, že krkavec velký je zvláště chráněným druhem živočicha také dle práva EU, kdy na základě této speciální ochrany musí být pro udělení výjimky splněno více podmínek či kritérií. Ke všem těmto kritériím se ve svém rozhodnutí vyjádřil a shledal je naplněnými, stejně jako po detailním rozboru podkladu Mgr. K. prohlásil tento posudek za dostatečný a obsahově použitelný pro rozhodovanou věc. V otázce naplnění zákonných

pokračování

podmínek udělení předmětné výjimky poukázal krajský úřad na skutečnost, že ačkoliv se zde střetávají dva veřejné zájmy – veřejný zájem na ochraně přírody a veřejný zájem na využívání obnovitelných zdrojů k výrobě elektrické energie, zásah výstavbou VTE nemůže významně ovlivnit populaci krkavce velkého v negativním smyslu, a tak veřejný zájem na realizaci výstavby VTE převážil nad zájmem ochrany přírody. Zejména v tomto shledal naplnění jedné ze zákonem stanovených podmínek pro udělení předmětné výjimky. Krajský úřad navíc stanovil pro investora závazky související s monitoringem dopadů stavby VTE na krkavce velkého, kdy při nedodržení těchto podmínek by mohlo dojít ke zrušení výjimky. K dalšímu kritériu danému zákonem, jež je nutné naplnit k povolení předmětné výjimky - prokázání veřejného zájmu dle § 56 odst. 2 ZOPK - krajský úřad konstatoval, že *„veřejný zájem není právním řádem výslovně obsahově vymezen, lze z povahy věci dovodit, že zájem je zájmem veřejným, jestliže je zájmem celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru.“* Krajský úřad takový veřejný zájem shledal výslovně v podpoře využívání větrné energie jako jednoho z obnovitelných zdrojů energie, kdy tento lze označit za veřejný zájem sociálního charakteru s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí. Uvedl také, že výroba elektrické energie z obnovitelných zdrojů je označena Evropskou unií jako dlouhodobý trend a zvýšit podíl obnovitelných zdrojů energie v energetice je závazkem všech jejích členských států. K další zákonné podmínce udělení předmětné výjimky – vyloučení existence jiného uspokojivého řešení – krajský úřad uvedl, že toto je naplněno skutečností omezeného počtu lokalit vhodných pro výstavbu VTE vzhledem k limitům vyplývajícím z hygienických norem a především ochrany přírody a krajiny. Lokalita, na níž ke stavbě VTE došlo, vyhovuje všem zpravidla těžce splnitelným podmínkám pro její umístění, čímž dle krajského úřadu došlo k naplnění dalšího výše uvedeného kritéria. Posledním ze zákonných požadavků je prokázání, že povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska jeho ochrany. Při posuzování této otázky vycházel krajský úřad zejména z podkladu Mgr. K., který nepopřel výskyt krkavce v lokalitě dotčené výstavbou VTE, ovšem poukázal na výskyt pouze při přeletech a uvedl, že kolize tohoto živočicha se stavbou, kdy by docházelo k jeho usmrcování či zraňování, je možná spíše teoreticky, a neshledal zde proto riziko významného charakteru. V posudku je dále uvedeno, že ani hluk, ani vizuální rušení související se stavbou VTE nehrají v případě krkavce velkého zásadní roli. Krajský úřad odkázal také na svou správní činnost v otázkách udělování výjimek podle § 56 ZOPK ve vztahu ke krkavci velkému - ve všech případech skutkově obdobných dospěl k závěru, že byly zákonné podmínky naplněny; tato skutečnost má být podle krajského úřadu s ohledem na požadavek právní jistoty při rozhodování správních úřadů též zohledněna. V závěru svého rozhodnutí se krajský úřad vyjádřil ke všem připomínkám žalobce a Naše Křišťanovice, z. s., jednotlivě, přičemž uvedl argumenty pro povolení výjimky shodné s obsahem odůvodnění rozhodnutí jako celku.

[4] Proti rozhodnutí krajského úřadu podal žalobce a Naše Křišťanovice, z. s. (dále též „odvolatelé“), odvolání z důvodu údajného nesprávného vyhodnocení požadavků stanovených v § 56 odst. 2 písm. c), když podle odvolatelů nebyla podmínka plynoucí z uvedeného ustanovení naplněna. Odvolatelé nesouhlasili s vymezením veřejného zájmu jako podpory využívání větrné energie jako jednoho z obnovitelných zdrojů energie, kdy se dle rozhodnutí krajského úřadu jedná o veřejný zájem sociálního charakteru s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí. Opět zde uvedli negativa výroby elektrické energie pomocí VTE, zpochybnili závazky České republiky pro

výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů, které vznikají státu jako členovi Evropské unie. Podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení nebyla dle odvolatelů v rozhodnutí o povolení výjimky dostatečně vyjasněna, jelikož shledali vhodným i jiné řešení například v podobě výroby energie z biomasy, jakožto obnovitelného zdroje energie. Dále v obsahu odvolání opět zpochybnili tvrzení odborného podkladu – srovnávání provozu předmětné stavby s VTE v jiných lokalitách nepostačuje ke stanovení, že provozem předmětných VTE nedojde k ovlivnění dosažení či udržení příznivého stavu krkavce velkého. V neposlední řadě odvolatelé tvrdili, že veřejný zájem na využívání obnovitelných zdrojů energie neexistuje, jelikož takto není koncipován v žádném závazném právním předpisu, a tak se nelze odvolávat na závazky státu vůči Evropské unii. Podmínky rozhodnutí o povolení výjimky – monitoring lokality při provozu elektrárny ve vztahu ke krkavci velkému – byly dle odvolatelů nedostatečně specifikovány. Spolu s odvoláním podali odvolatelé také podnět k žalovanému o prověření činnosti Mgr. K., který vypracoval odborný posudek jako podklad pro žádost investora o výjimku. Součástí odvolání byly též další podněty týkající se především výstavby předmětné elektrárny – prověření pozdní žádosti o předmětnou výjimku, o kterou podle jejich mínění mělo být požádáno již v řízení stavebním. Dále odvolatelé polemizovali nad výjimkami tohoto charakteru ke stavbám, jež jsou součástí větrného parku v dotčené lokalitě, ovšem nacházející se na území Olomouckého kraje a spadající tak pod příslušnost Krajského úřadu Olomouckého kraje.

[5] Rozhodnutím žalovaného, jako správního orgánu II. stupně, bylo toto odvolání zamítnuto a potvrzeno rozhodnutí krajského úřadu o povolení předmětné výjimky. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval, že *„při hodnocení naplnění obligatorních podmínek daných § 56 odst. 1 zákona (myšleno ZOPK) je krajský úřad povinen konkrétně definovat zájem ochrany přírody především ve smyslu určení výskytu a rozsahu populace předmětných zákonem chráněných druhů živočichů, specifikovat následek realizace předmětného záměru na populaci těchto zákonem chráněných živočichů a porovnat zájem ochrany přírody s jiným veřejným zájmem na realizaci předmětného záměru. V odůvodnění rozhodnutí pak musí být jednoznačně uvedeno, z čeho krajský úřad dovodil převahu jiného veřejného zájmu na realizaci předmětného záměru nad zájmem ochrany přírody.“* Jelikož toto shledal žalovaný v rozhodnutí krajského úřadu jako dostatečně uvedené, prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Obsahem napadeného rozhodnutí bylo také (s krajským úřadem shodné) stanovisko ohledně naplnění pojmu veřejného zájmu v případě provozu předmětných VTE, konkrétně tedy žalovaný shledal podporu využívání obnovitelných zdrojů pro výrobu energie jako veřejný zájem. K tomuto odkázal především na Státní energetickou koncepci či Státní program na podporu úspor a energie a využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie či zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií. Obecně poté poukázal na soulad takového naplnění veřejného zájmu s čl. 7 Ústavy České republiky a zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kde jsou stanoveny povinnosti státu a právnických i fyzických osob dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů. Z hlediska měřítko evropského a celosvětového žalovaný poukázal na směrnici EP a Rady č. 2009/28/ES ze dne 23. 4. 2009, a Kjótský protokol, přičemž uzavřel, že *„podpora k využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů je jako veřejný zájem deklarována obecně“*.

[6] Žalovaný se ve svém rozhodnutí mimo jiné vyjádřil k odvolateli tvrzené existenci jiného uspokojivého řešení, když uvedl, že je seznámen s možností výroby energie z jiných obnovitelných zdrojů, ovšem každý z těchto s sebou nese negativní dopady na ochranu

pokračování

přírody a krajiny, stejně jako výroba větrné energie. Poukázal na biologické hodnocení vypracované před vydáním územního rozhodnutí týkajícího se předmětné stavby VTE, které stanovilo, že *„dotčená lokalita není ve střetu s významným tahovým biokoridorem ptáků ... a nepředstavuje z hlediska fauny významný zásah do populací druhů a jejich prostředí a lze ji akceptovat“*. V rámci zjišťovacího řízení navíc bylo určeno, že výstavba VTE jako záměr nebude posuzována podle zákona o posuzování vlivů, poněvadž nemá významný vliv na životní prostředí. V napadeném rozhodnutí žalovaný rovněž uvedl, že lokalita výstavby VTE splňuje obtížně naplňované podmínky pro umístění staveb takového druhu a navíc je zde střet předmětné stavby s přirozeným vývojem krkavce velkého identifikován pouze jako zásah teoretický a nevýznamný. K námitce o zpochybňování odborného posudku ohledně vlivu dané stavby na krkavce velkého se žalovaný vyjádřil v tom smyslu, že jej nepovažuje za rozporuplný, a důvody pro takový postoj řádně odůvodnil.

[7] Obligatorní poměřování veřejných zájmů žalovaný shledal v rozhodnutí krajského úřadu především v pasážích rozhodnutí o povolení výjimky, kde bylo uvedeno, že provozem dané stavby nedojde k významnému negativnímu ovlivnění populace krkavce velkého, a tak veřejný zájem na výstavbě VTE převáží nad zájmem ochrany přírody. Žalovaný se také zabýval námitkami ohledně nedostatečného popisu způsobu monitoringu dopadu provozu stavby na krkavce velkého, jenž byl krajským úřadem stanoven jako podmínka udělení předmětné výjimky. K těmto žalovaný uvedl, že pokud se bude orgánu ochrany přírody realizace monitoringu jevit jako nedostatečná, je možnost zahájit ex offo správní řízení a navrhnout tak změnu nebo zrušení rozhodnutí krajského úřadu o povolení výjimky. Tímto tedy byly váženy zájmy na obou stranách sporu.

[8] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Obsahem podané žaloby bylo žalobní tvrzení téměř se shodující s odvolacími námitkami. Podle žalobce žalovaný neprokázal veřejný zájem na provozu VTE, jakož i konkrétní přínos provozu dané stavby. Nesouhlasil s naplněním definice veřejného zájmu konstatováním krajského úřadu a žalovaného, že tímto veřejným zájmem je obecně podpora k využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů. Dále žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné a nezákonné, jelikož se v něm nevyjádřil ke všem odvolacím námitkám, neobsahuje konkrétní zhodnocení přínosu provozu a výstavby předmětných VTE ani důvody pro převážení takového veřejného zájmu nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. V závěru žaloby konstatoval, že se žalovaný *„pasuje do role obhajitele záměru a je možné pochybovat o jeho nezávislosti“*, když uvádí výčet způsobů výroby energie z obnovitelných zdrojů a zároveň poukazuje pouze na jejich nedostatky. Dalším žalobním bodem bylo tvrzení týkající se nedostatečného rozsahu hodnocení dopadu provozu VTE na krkavce velkého uvedeného v odborném podkladu.

[9] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou, když se v odůvodnění svého rozsudku vyjádřil jednotlivě ke všem žalobním bodům. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu příliš obecného tvrzení veřejného zájmu krajský soud konstatoval, že z obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se žalovaný touto otázkou dostatečně zabýval, přičemž doplnil, že *„má shodně s žalovaným za to, že ačkoliv žádný právní předpis výslovně neupravuje, že výstavba obnovitelných zdrojů je veřejným zájmem, neznamená to, že takový veřejný zájem neexistuje“*. Co se týče žalobní námitky o podrobnostech o nezávislosti žalovaného pak krajský soud uvedl, že nelze

spatřovat podjatost v závěrech žalovaného jen z důvodu neztotožnění se s námitkami žalobce, když navíc nebyla námitka podjatosti vznesena v průběhu celého dosavadního správního řízení. V otázce žalobcem tvrzené existence jiných uspokojivých řešení než je výstavba VTE nenaplnění podmínek pro udělení předmětné výjimky krajský soud dospěl k závěru, že *„žalobce žádný konkrétní protinávrh neuvedl a neučinil tak ani v podané žalobě, ačkoli v ní výslovně uvedl, že má stále za to, že jiné uspokojivé řešení existuje“*. Jednalo se tedy pouze o teoretické úvahy, kterými nebylo na místě se v rozhodnutí žalovaného zabývat. Namítl-li žalobce nedostatečné vypracování odborného podkladu, odkázal krajský soud na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v němž byla obdobná odvolací námitka již vypořádána a toto hodnocení krajský soud shledal jako vyhovující.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) ve včasné podané kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2000 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel předně namítl nezákonnost rozsudku krajského soudu z důvodu nesprávného posouzení právní otázky a jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, což mohlo dle jeho názoru vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé.

[12] Za zásadní problém v dané věci stěžovatel označil nedostatečné vypořádání se s podmínkou převažujícího veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. Nesouhlasil tak s tvrzením krajského soudu, že by stavba předmětných větrných elektráren automaticky byla ve veřejném zájmu. Dále postrádal v rozhodnutí žalovaného i krajského soudu zákonem stanovené porovnání takových veřejných zájmů a vyhodnocení převahy jednoho z nich – zde konkrétně převahy veřejného zájmu na výstavbě a provozu VTE nad veřejným zájmem ochrany přírody a krajiny. Podle názoru stěžovatele nedošlo k požadovanému porovnání a vyhodnocení, ale oba správní orgány se zabývaly pouze intenzitou zásahu provozu VTE do ochrany krkavce velkého. Nezákonnost shledal stěžovatel také v posouzení neexistence jiného uspokojivého řešení jako jedné ze zákonných podmínek pro udělení předmětné výjimky, když uvedl, že tato podmínka byla v rozhodnutích správních orgánů nedostatečně hodnocena, resp. zcela absentuje. V závěru své kasační stížnosti stěžovatel poukázal také na neúplnost a nedostatečnost odborného posudku týkajícího se vlivu VTE na krkavce velkého, který sloužil v předchozích řízeních jako podklad pro povolení předmětné výjimky.

[13] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil spolu s rozhodnutím žalovaného a vrátil věc k jeho dalšímu projednání.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 8. 11. 2016, č. j. 2059/580/16,74401/ENV, v němž uvedl, že trvá na zákonnosti i věcné správnosti svého rozhodnutí a se závěry napadeného rozsudku krajského soudu se zcela ztotožňuje. Poukázal stejně jako ve svém rozhodnutí na skutečnost, že záměr výstavby předmětných VTE byl předmětem posuzování ve smyslu zákona o posuzování vlivů. Z tohoto

pokračování

posouzení pak vyplynuly závěry o nevýznamném vlivu stavby, a tedy i jejího provozu na životní prostředí. Následné biologické hodnocení potvrdilo, že dotčená lokalita není ve střetu s významným tahovým biokoridorem ptáků, tudíž je na místě akceptace realizace výstavby i provozu VTE. Dále žalovaný nesouhlasil s tvrzením stěžovatele ohledně nedostatečného vyhodnocení převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody a krajiny v souladu s § 56 odst. 1 ZOPK. Uvedl, že tato převaha byla vyjádřena kromě jiného také určením nízkého výskytu a rozsahu populace krkavce velkého v dotčené lokalitě a specifikací následků výstavby a fungování předmětných VTE. Žalovaný taktéž poukázal na nutnost hodnocení všech okolností ve vzájemných souvislostech, jak učinily správní orgány ve svých rozhodnutích. Domnívá se tedy, že neexistují důvody pro zrušení napadeného rozsudku, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[16] K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na svou ustálenou judikaturu, podle které jsou „rozhodnutí nepřezkoumatelná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, dále která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výroky jsou v rozporu s odůvodněním, která neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130). V daném případě stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v nedostatku důvodů rozhodnutí. Krajský soud se však, stejně jako již dříve žalovaný a krajský úřad, vypořádal se všemi námitkami obsaženými v podáních stěžovatele, ať už se jednalo o správní, či soudní řízení. V tomto kontextu je pak možné odkázat také na rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.“.

[17] Nadto pro řízení o povolení výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněného druhu živočicha podle § 50 odst. 2 ZOPK, jak je tomu v nyní řešeném případě, je v § 56 ZOPK stanoveno, které podmínky musí být naplněny, aby mohla být předmětná výjimka povolena, a vydáno tak kladné rozhodnutí. Jestliže se tedy správní orgány v daném řízení vyjádřily ke všem těmto kritériím a uvedly, na základě čeho shledaly zákonné podmínky za naplněné, nebylo případné namítat nedostatek důvodů napadeného

rozhodnutí.

[18] Jelikož podstatou dané věci bylo hodnocení a poměřování veřejných zájmů spočívajících ve výstavbě a provozu předmětných VTE oproti ochraně přírody a krajiny, konkrétně ochraně zvláště chráněného druhu živočicha – krkavce velkého, bylo za stěžejní právní otázku nutno považovat to, zda byl v případě realizace výstavby VTE naplněn pojem veřejného zájmu a zda tento veřejný zájem převážil nad veřejným zájmem ochrany přírody a krajiny. Pokud stěžovatel namítl nezákonnost napadaného rozhodnutí z důvodů nesprávného posouzení právní otázky, tvrdil tím, že nedošlo k výše popsanému naplnění veřejného zájmu a jeho poměřování s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Ačkoli není pojem veřejný zájem nikterak definován zákonem, lze jej vymezit stejně, jak to učinil ve svém rozhodnutí již krajský úřad, který konstatoval odvoditelnost zájmu jako zájmu veřejného, *„jestliže je zájmem celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru“*. 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.

[19] Za takový záměr je tedy možné považovat stavbu a provozování předmětných VTE, v nichž se elektrická energie vyrábí tak, že samotný provoz takovéto elektrárny produkuje velmi nízké, fakticky téměř nulové emise tzv. skleníkových plynů, zejména oxidu uhličitého (stranou zde soud ponechává diskuse o dalších ekologických a ekonomických „nákladech“ takové výroby např. v podobě nutnosti vyrobit, postavit, udržovat v provozu a po skončení životnosti odstranit samotné větrné elektrárny a infrastrukturu s nimi spojenou, nutnosti existence záložních zdrojů pro tyto z povahy větru jako klimatického jevu velmi nepravidelně vyrábějící zdroje elektřiny či v podobě nákladů „utopených“ v dotacích na tento způsob výroby elektřiny, a tedy nevyužitých jiným způsobem). Je samozřejmostí, že stavby sloužící k výrobě větrné energie s sebou nesou nejrůznější negativní důsledky jako každý jiný způsob výroby energie, což uvedl také žalovaný ve svém rozhodnutí, to však nic nemění na skutečnosti, že využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze za současného stavu politického a odborného diskursu označit za zájem veřejný. O to více je tento závěr žalovaného i krajského soudu podepřen tím, že u předmětného záměru je dle realizovaných posouzení – biologické hodnocení či posouzení dle zákona o posuzování vlivů – výstavba VTE v dotčené lokalitě z hlediska fauny zásahem pro populaci druhů a jejich prostředí nevýznamným.

[20] K otázce převahy veřejného zájmu na výstavbě a fungování předmětných VTE nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38, v němž vyhodnotil, že *„[s]kutečnost, zda je dána výrazná převaha „jiného“ veřejného zájmu nad zájmem ochrany*

pokračování

*přírody, samozřejmě závisí rovněž na míře dotčení zvláště chráněných živočichů a rostlin danou stavbou a na tom, o jak ohrožené druhy se jedná. Na jednu stranu tak je udržení populace dotčeného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany další samostatnou podmínkou pro povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, na straně druhé však není důvod vyloučit z poměřování jednotlivých konkurujících si veřejných zájmů právě intenzitu dotčení veřejného zájmu na ochraně přírody, tj. konkrétně intenzitu dotčení příslušných zvláště chráněných druhů a jejich biotopů.“ Jelikož byla taková intenzita zásahu na základě podkladů pro rozhodnutí ve všech stupních správního řízení stanovena jako nízká, resp. kolize jedinců krkavce velkého s předmětnou stavbou VTE vyhodnocena jako spíše teoretická, přičemž provozem této stavby nedojde k významnému negativnímu ovlivnění populace krkavce velkého, shledal krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku (stejně jako již dříve správní orgány ve svých rozhodnutích), že veřejný zájem na výrobě energie z obnovitelných zdrojů, jenž přispívá význačnou měrou k ochraně životního prostředí, v daném případě převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny. Ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je pak také uvedeno, že „o výrazné převaze veřejného zájmu vypovídá souhrnné hodnocení jednotlivých dokumentů na straně jedné a nízká míra dotčení chráněných druhů živočichů na straně druhé“, což je v kontextu nyní řešené věci plně aplikovatelný závěr.*

[21] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele týkající se nedostatečného prokázání neexistence jiného uspokojivého řešení jako zákonné podmínky pro udělení předmětné výjimky. K prokázání neexistence jiného uspokojivého řešení stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že již v řízení před krajským úřadem ve svém vyjádření zmínil možnost výroby energie z jiných obnovitelných zdrojů – jako například výroba energie z biomasy. Jak je uvedeno výše, výroba energie pomocí VTE s sebou jistě nese negativní důsledky, že ostatní tzv. obnovitelné zdroje elektrické energie však mají jiné, v řadě ohledů však v typové rovině srovnatelné negativní dopady na nejružnější složky životního prostředí, na život lidí v jejich okolí, jakož mají i své náklady ekonomické. Z toho, co ve správním a soudním řízení vyšlo najevo, však není patrné, že by poměr mezi „náklady“ a „výnosy“ z pohledu veřejného zájmu, jak je v současné době chápán, byly u předmětné VTE významně nižší než u jiných dostupných alternativních způsobů výroby elektřiny z tzv. obnovitelných zdrojů. Stěžovatel ve svých vyjádřeních pouze polemizoval nad jinými způsoby výroby energie údajně s menším dopadem na životní prostředí, pohyboval se však pouze v rovině teoretické, a není tedy pochybením soudu ani žalovaného, že se takovými teoretickými návrhy, nadto blíže nekonkretizovanými, nezabývali. Krajský soud i žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí opakovaně uvedli, že větrná výroba energie bezpochyby přispívá k ochraně životního prostředí oproti jiným možným způsobům. Dodali také, že pro umístění stavby VTE je nutné splnění řady podmínek, jejichž kumulativní naplnění je velice obtížné, a tudíž je-li taková lokalita nalezena, jak je tomu v tomto případě, je na místě využít danou možnost, a to zvláště za situace, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů vyhodnocen jako teoretický a nevýznamný.

[22] Se stěžovatelem je třeba souhlasit v obecné rovině v tom, že nelze bez dalšího stanovit, že by stavba větrných elektráren *a priori* a zcela automaticky veřejný zájem naplňovala; vždy bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „nákladů“ a „výnosů“ takového záměru z pohledu aktuálně vnímaného veřejného zájmu, tj. z pohledu

střetu různých hodnot považovaných za veřejné zájmy, které si v daném konkrétním případě budou konkurovat a které budou v dané situaci považovány za tak či onak hodnotné. V tomto případě však byly krajským soudem i správními orgány vyhodnoceny poměry v dotčené lokalitě, jakož i aktuální představy o veřejném zájmu na úrovni státu (tj. veřejný zájem vyjádřený v podobě aktuální energetické politiky a legislativy), čímž došlo k dostatečnému posouzení naplnění veřejného zájmu výstavbou a provozem předmětných VTE na základě individuálního posouzení.

[23] K námitce týkající se nevhodnosti investorem předloženého odborného posudku jako podkladu pro kladné rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že zpracovatel tohoto posudku je jedním z mála odborníků v oblasti posuzování vlivů větrných elektráren na ptactvo. Předmětný posudek je podložen teoretickými studiemi i praktickým pozorováním a data v něm zpracovaná tedy nelze bez relevantních důkazů označovat za neúplná či vadná, jak tvrdil (po celou dobu řízení o výjimce) stěžovatel. Tento odborný posudek navíc nebyl jediným podkladem vedoucím k povolení předmětné výjimky, když významný negativní vliv předmětných VTE na krkavce velkého vyloučilo též biologické hodnocení zpracované při územním řízení, jakož i zjišťovací řízení dle zákona o posuzování vlivů.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se pro úplnost k otázce řízení o povolení výjimky ze základních podmínek ochrany památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů ve smyslu § 56 ZOPK. V tomto případě požádal investor o udělení předmětné výjimky příslušné orgány po realizaci stavby VTE, jelikož samotná kolize s krkavcem velkým, tedy zvláště chráněným druhem živočicha, je předpokládána až při samotném provozu větrné elektrárny. Ačkoliv se tento argument jeví jako logický, Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze spoléhat na kladné rozhodnutí příslušných orgánů až ve fázi úmyslu uvedení záměru do provozu. I když byl veřejný zájem na stavbě předmětných VTE vyjádřen již v územním a stavebním řízení, a tudíž mohlo dojít k jeho realizaci, není vhodné řešit vliv záměrů takového charakteru až před zahájením samotného provozu, jelikož k zásahu do krajinného rázu došlo již samotnou stavbou. Pokud by výjimka podle § 56 ZOPK udělena nebyla, nedošlo by k naplnění funkce stavby a negativní dopady stavby na dotčenou lokalitu a životní prostředí obecně (zásah do krajinného rázu a „industrializace“ dané lokality postavením vizuálně výrazných technických zařízení, negativní zásahy spojené se samotnou stavbou a případným budováním navazující infrastruktury aj.) by byly naprosto neúčelné a nevyvážené výhodami spojenými s výrobou elektřiny tímto způsobem.

[25] Pokud měla výstavba větrné elektrárny být oním aspektem, jenž převážil v tomto případě nad zájmem na ochraně jiných přírodních hodnot přímo v místě, kde se nacházejí VTE, musel být i samotný její provoz (tedy vlastní smysl a účel stavby) a z něho plynoucí předvídatelné negativní důsledky (tedy i případné usmrcování ptáků točícími se rotory) natolik hodnotný z pohledu veřejného zájmu, že by měl převyšovat i „náklady“ v podobě případně usmrcených ptáků. V případě, že by nebyla elektrárna následně uvedena do provozu, jelikož by zasahovala v příliš velké míře do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha, není možné uvažovat nad převahou veřejného zájmu spočívajícího ve výrobě energie z obnovitelných zdrojů nad veřejným zájmem na ochraně jiných přírodních hodnot přímo v místě, kde se nachází VTE. Provoz a fungování VTE však odvisí od technologií a pro výstavbu zvolených postupů, materiálů či způsobů, o nichž je ovšem správními orgány rozhodováno již v počátku plánované realizace, tj. při

pokračování

územním a následném stavebním řízení. Z toho tedy vyplývá potřeba vydání výjimky ve smyslu § 56 ZOPK, resp. podání žádosti o tuto výjimku, již v prvotních fázích realizace záměru, kdy se posuzuje dopad záměru (zde stavby a provozu větrné elektrárny) na okolí a zvažuje se dopad na zasaženou plochu či kolize se zájmy na ochraně přírody a krajiny.

[26] V dané věci Nejvyšší správní soud, vázán stížními námitkami, zamítl podanou kasační stížnost jako nedůvodnou. Námitky stěžovatele se týkaly udělení předmětné výjimky související až se samotným provozem větrné elektrárny, přičemž dříve vzneseny nebyly. Bylo proto na místě, aby Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost pouze z hlediska fáze provozu předmětných VTE. Krajský soud, žalovaný i krajský úřad ve svých rozhodnutích důvodně konstatovali naplnění zákonných podmínek pro udělení takové výjimky podle ZOPK, a proto Nejvyšší správní soud vyhodnotil jejich rozhodnutí jako zákonná.

[27] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upozornit na skutečnost, že sám krajský úřad ve svém rozhodnutí jednoznačně konstatoval, že „*obecně je vhodné dbát na to, aby zájmy ochrany zvláště chráněných druhů v souladu s §§ 50 a 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byly hájeny již v úvodních fázích schvalovacího procesu záměru.*“ Ve prospěch tohoto postupu svědčí i judikatura Nejvyššího správního soudu – rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154, konkrétně jeho část 3). Nejvyšší správní soud tak považuje za více než případné žádat o udělení výjimky v kontextu plánovaného zásahu do ochrany přírody a krajiny již ve fázi schvalování určitého záměru. A to i přes to, že zákon, jak také uvedl krajský úřad v této věci, „*nijak nevylučuje možnost vést řízení o výjimce až následně, zásadní skutečností je, aby tak bylo před zahájením samotné škodlivé činnosti.*“ V nyní řešeném případě bylo za škodlivou činnost považováno až samotné uvedení VTE do provozu, ovšem v zájmu ochrany přírody a krajiny by bylo vhodné a účelné žádat o výjimku a rozhodovat o ní již před prvotním (stavebním) zásahem do krajinného rázu.

[28] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že na stavební záměr je nanejvýš vhodné nahlížet jako na funkční celek již od počátku procesu plánování jeho realizace. Je totiž nevhodné a zejména nelogické rozdělovat posuzování dopadů zamýšlené stavby zvlášť pro případ její výstavby a následného provozu, a to zejména v případech, kdy by bez uvedení do provozu takovéto stavební dílo zcela postrádalo smysl. O fungování a provozu stavby, zejména o tom, jaké negativní dopady pravděpodobně bude mít na zájmy a hodnoty chráněné právem, je tedy třeba uvážit již v územním řízení (popř. stavebním řízení), v němž se o záměru jedná a v němž je tento záměr prvotně posuzován.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník,

který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal.

[31] Osoby zúčastněné na řízení nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

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

V Brně dne 13. ledna 2017

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu