



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Krupičkové a soudců Faisala Husseiniho a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Za zdravý Ráječek, z. s.**, sídlem Říční 1669/1, Zábřeh, zastoupen Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 7, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **město Zábřeh**, se sídlem Masarykovo náměstí 510/6, Zábřeh, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 6. 2024, č. j. 60 A 16/2022-52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 27. 1. 2010 požádala společnost WANEMI CZ., a. s. (dále jen „žadatel“) 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 Z. – provozní celky PC 6 – Jímání surové vody, PC 7 – Vypouštění vycištěných odpadních vod*“, a to z důvodu vymezeného v § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK. Žádost se týkala zvláště chráněných druhů živočichů, kteří byli zjištěni v trase zamýšlené stavby a v její blízkosti, a tudíž by měli

být realizací stavební činnosti přímo či nepřímo dotčeni, přičemž se jedná o 2 živočichy z kategorie kriticky ohrožených, 9 živočichů z kategorie silně ohrožených a 7 z kategorie ohrožených. Žádost byla podána v souvislosti se změnou trasy vedení a polohy jímacího a vypustního objektu, jež mají sloužit budoucí papírně.

[2] Krajský úřad Olomouckého kraje rozhodnutím ze dne 26. 11. 2010, č. j. KUOK 9849/2010, žádosti vyhověl a povolil výjimku k zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů, který spočívá u druhů modrásek bahenní, bramborníček černohlavý, ůhýk obecný a ůhýk šedý v rušení a změně jejich stávajícího biotopu, a dále u druhů mihule potoční, vranka obecná, čolek obecný, kuňka ohnivá, ropucha obecná, ropucha zelená, rosnička zelená, skokan štíhlý, skokan zelený, skokan skřehotavý, ještěrka obecná, slepýš křehký, užovka obojková a čmeláci rodu *Bombus* v rušení, chytání, sbírání a přemísťování jejich vývojových stadií, držení a dopravování (v rámci záchranných transferů). 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, odchytu a transferu zjištěných jedinců na vhodná místa, dokumentaci atd.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 3. 2011 odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu zamítl. Toto rozhodnutí však zrušil Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 6. 6. 2014, č. j. 7 A 125/2011-78. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 15. 10. 2015 odvolání žalobce opět zamítl; i toto rozhodnutí však bylo zrušeno, a to rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „*krajský soud*“) ze dne 8. 2. 2018, č. j. 65 A 89/2015-105. Následně žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu rozhodnutím ze dne 3. 7. 2018, které ale také při soudním přezkumu neobstálo a krajský soud jej rozsudkem ze dne 30. 9. 2020, č. j. 65 A 85/2018-60, zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Rozhodnutím ze dne 27. 12. 2021, č. j. MZP/2021/570/1797, tedy rozhodoval žalovaný ve věci již počtvrté, přičemž rozhodl tak, že podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, částečně rozhodnutí krajského úřadu ze dne 26. 11. 2010 změnil, konkrétně tak, že ve výroku rozhodnutí krajského úřadu nahradil text „*Povoluje se zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, který spočívá v:*“ textem: „*Povoluje se za předpokladu naplnění všech v průběhu řízení žadatelem navržených i aprobovaných kompenzačních či zmírňujících opatření zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, který spočívá v:*“, a dále zpřesnil a doplnil text podmínek č. 4, 6 a 12.

[5] Následnou žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021 krajský soud zamítl, a to rozsudkem ze dne 28. 6. 2024, č. j. 60 A 16/2022-52. Krajský soud v něm nejprve shrnul dosavadní řízení před městským a krajským soudem. Zdůraznil, že soudy trvaly na vyhodnocení konkrétní situace a konkrétního poměru „nákladů a výnosů“ posuzovaného záměru. Následně konstatoval, že z rozsudku č. j. 65 A 89/2015-105 neplyne, že žalovanému uložil povinnost hodnotit veřejný zájem na realizaci jímacího a vypouštěcího zařízení. Krajský soud toliko konstatoval, jak správní orgány naložily s předchozím závazným právním názorem městského soudu. Žalovaný od počátku ve všech svých rozhodnutích konstatoval, že výjimka má být povolována pro realizaci nesamostatných provozních celků, a tudíž musí být veřejný zájem hledán ve významu záměru jako takového. Žalobce přitom

pokračování

v žádné z předchozích žalob správnost tohoto východiska nezpochybňoval, zpochybňoval pouze relevanci konkrétních atributů veřejného zájmu, jimiž žalovaný argumentoval, a tudíž ani soud žalovanému nevytýkal, že veřejný zájem na realizaci záměru spatřuje v zájmu na realizaci záměru jako takového. Námitku nerespektování závazného právního názoru soudu měl proto krajský soud za nedůvodnou.

[6] Krajský soud se dále vyjádřil k tvrzení žalobce, že žadatel v rozporu s § 56 ZOPK neprokázal existenci veřejného zájmu na *konkrétním* způsobu realizace provozních celků PC 6 – Jímání surové vody, PC 7 – Vypouštění vyčištěných odpadních vod, měl-li tím tedy žalobce na mysli, že žadatel nepředložil jiné, z hlediska zásahu do zvláště chráněných druhů příznivější varianty tras vedení těchto provozních celků. V tomto směru odkázal krajský soud na rozhodnutí žalovaného, kde se žalovaný s otázkou posuzování možných variant řešení vypořádal. Žalovaný zdůraznil, že v řízení podle § 56 ZOPK se už neposuzují jiné varianty záměru, jejich ekonomická náročnost či otázky držby k dotčeným pozemkům či nemovitostem, neboť toto posouzení již proběhlo v procesu EIA (viz Stanovisko EIA ze dne 29. 2. 2008, č. j. 17391/ENV/08, a jeho verifikace ze dne 7. 12. 2015, č. j. 85027/ENV/15), přičemž správnost tohoto závěru podpořil citací z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 54/2013-78. V řízení podle § 56 ZOPK pak orgán ochrany přírody podle žalovaného na základě předložené žádosti ověří pouze to, zda v rámci již vybrané varianty záměru neexistuje ve vztahu k zabezpečení ochrany zvláště chráněných druhů živočichů jiné uspokojivější řešení, co do intenzity i charakteru jejich dotčení a z hlediska odpovídajícího zabezpečení veřejného zájmu na jejich ochraně. Toto posouzení pak žalovaný provedl. Krajský soud uzavřel, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK orgánům ochrany přírody nepřísluší hledat varianty pro umístění záměru žadatele a hodnotit je. Pro úplnost krajský soud uvedl, že výsledná trasa přivaděčů a stavby jímacího a výústního objektu, která doznala v průběhu času změny, byla vybrána z důvodu potřeby zachování hodnotných dřevin podél vodoteče a melioračních příkopů.

[7] Konečně krajský soud nesouhlasil s žalobcem v tom, že v rozhodnutí žalovaného chybí pojmenování jiného veřejného zájmu a posouzení převahy veřejného zájmu na realizaci záměru nad zájmem na ochraně záměrem dotčených zvláště chráněných druhů. Na rozdíl od předchozího rozhodnutí, které soud zrušil, neobsahuje nyní přezkoumávané rozhodnutí pouhý odkaz na existující politickou shodu na potřebě recyklace papírového odpadu. Žalovaný sice nejprve obecně konstatoval, že navýšení kapacity zpracování (recyklace) obalových papírových odpadů je veřejným zájmem stanoveným ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES, avšak následně odkazem na obsah řady usnesení vlády pro oblast hospodaření s odpady upřesnil, že realizace závodu na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru je naléhavým veřejným zájmem konkrétně v ČR, neboť se v ní, navzdory tomu, že si ČR vytýčila cíl maximálního využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů, aktuální kapacity pro recyklaci papíru bohužel snižují, ačkoli zároveň trvale roste sběr papíru. Žalovaný uvedl, že z každoročního objemu více než 1 milion tun sběrového papíru je v ČR zpracováno méně než 20 %, tj. více než 80 % je vyváženo mimo republiku. Realizací vlastního záměru bude dosaženo zpracování dalších 275 tisíc tun sběrového papíru. To představuje minimálně čtvrtinu (dalších 25 %) z jeho celkového sběru, takže dojde k podstatnému snížení objemu vyváženého sběrového papíru i efektivnějšímu využití druhotných surovin a s tím také úzce souvisejícímu snížení dopravních nákladů, exhalací a spotřeby energií (zlepšení v oblasti ochrany ovzduší, obalové ekologie

i energetické politiky ČR). Žalovaný akceptoval tvrzení žadatele, že zpracování sběrového papíru v ČR pro použití jako obalu na různé výrobky namísto jeho vývozu do zahraničí, skládkování, spalování a používání plastových obalů aj. působí příznivě na ostatní složky životního prostředí ve smyslu snížení tzv. uhlíkové stopy, vypouštění menšího množství CO₂ a jiných plynů (emisi) do ovzduší a ušetření jiných surovin i přírodních zdrojů. Takto pojmenovaný „jiný veřejný zájem“ pak žalovaný vyhodnotil jako převažující nad zájmem na ochraně daných zvláště chráněných druhů. To zejména s přihlédnutím k detailně popsané nízké úrovni škodlivého zásahu do přirozeného vývoje jednotlivých dotčených zvláště chráněných druhů a jejich biotopů a velkému množství účinných kompenzačních opatření zaručujících minimalizaci tohoto zásahu, jimiž je udělení výjimky podmíněno.

[8] Podle krajského soudu žalovaný dostal svým povinností vyhodnotit ve smyslu § 56 ZOPK, zda existuje jiný veřejný zájem a zda tento převažuje nad zájmem na ochraně přírody. Prokázání zájmu na recyklaci použitého papíru a současný nedostatek zpracovatelských kapacit v ČR vedoucí k vývozu většiny sběrového papíru podle soudu splňuje požadavek judikatury na hodnocení z hlediska jasně pojmenovaných a popsáných „nákladů“ a jasně pojmenovaných a popsáných „výnosů“ konkrétního záměru realizovaného v konkrétním místě a čase. Naopak požadavek žalobce na posouzení potřebnosti předmětného záměru pouze zúženým pohledem pro daný region a aktuální dobu považuje krajský soud shodně s žalovaným za přemrštěný. Naplňování celostátních a celoevropských cílů v oblasti odpadového hospodářství realizací nové zpracovatelské kapacity pro recyklaci papíru nelze omezovat požadavkem doložit potřebnost takového závodu v konkrétním městě.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále *stěžovatel*) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel trvá na tom, že žadatel neprokázal existenci jiného veřejného zájmu převažujícího nad zájmem ochrany přírody, jak požaduje § 56 ZOPK. Zejména pak nebyla ve správním řízení zjišťována existence jiného uspokojivého řešení. Krajský soud v bodě 23. odůvodnění napadeného rozsudku odkázal na rozhodnutí žalovaného s tím, že dle jeho názoru se žalovaný s otázkou posuzování možných variant řešení vypořádal. S tímto závěrem stěžovatel nesouhlasí a domnívá se, že v tomto případě krajský soud tuto právní otázku, tj. naplnění podmínky podle § 56 ZOPK ve shledání neexistence jiného uspokojivého řešení, posoudil nesprávně. Krajský soud v napadeném rozsudku dal za pravdu žalovanému, který zdůraznil, že v řízení podle § 56 ZOPK se už neposuzují jiné varianty záměru, jejich ekonomická náročnost či otázky držby k dotčeným pozemkům či nemovitostem, neboť toto posouzení již proběhlo v procesu EIA. Dle názoru stěžovatele však „*existence jiného uspokojivého řešení*“ není totéž, co varianta posuzovaná v procesu EIA. Přístup žalovaného a krajského soudu by totiž řízení podle § 56 ZOPK, a zejména zákonný požadavek na zjišťování existence jiného uspokojivého řešení, činil zcela nadbytečným, neboť vždy je možné učinit závěr, že varianty záměru byly posouzeny v procesu EIA. Ke stejnému závěru, k jakému dospěl stěžovatel, a s nímž závěr krajského soudu uvedený v bodě 23. napadeného rozsudku nekoresponduje, dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

pokračování

23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323. Ten výslovně požaduje, aby při vážení kolize veřejného zájmu na výstavbě dálnice a veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů došlo k „posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“. Nejvyšší správní soud toto posouzení optimální podoby navrhovaného záměru požaduje i s vědomím existence procesu EIA, jemuž stavba dálnice musela být podrobena. Fakt, že byl závěr podroben procesu EIA, tedy nemůže bez dalšího znamenat, že nebude hledána a vyhodnocována existence jiného uspokojivého řešení, což se v tomto případě nestalo.

[11] Stěžovatel odkázal na komentářovou literaturu, dle níž pokud je na realizaci předkládaného záměru shledán jiný veřejný zájem, je třeba dále vážit, zda provedení určitých zásahů do území s výskytem zvláště chráněných rostlin představuje optimální řešení pro ochranu přírody. „*Orgán ochrany přírody musí posoudit, zda by se tento jiný veřejný zájem nemohl naplnit bez zásahu do zvláště chráněných rostlin, resp. s menšími zásahy*“ (viz Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 455; NSS poznamenává, že stěžovatel v tomto směru daný komentář citoval nepřesně, neboť obsažena je v něm toliko věta zde uvedená v kurzivě, zatímco zbytek „citace“ představuje formulaci stěžovatele). K tomu pak odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36, v němž měl zdejší soud uvést, že „*je-li tento jiný veřejný zájem naplněn, musejí dále zhodnotit, jestli bude předmětná intervence do ochrany obrožených druhů optimálním řešením pro ochranu přírody. Orgán ochrany přírody tedy musí vzít v úvahu, jestli by posuzovaný veřejný zájem nemohl být uskutečněn jinak, ideálně bez zásahu do základních ochranných podmínek obrožených druhů*“ (i zde NSS upozorňuje, že daný text se v rozsudku č. j. 1 As 100/2014-36 neobjevuje; jde o parafrázi závěrů obsažených zejména v jeho bodě 25, přičemž daná „citace“ se objevuje právě ve zde zmiňovaném komentáři). K takovému hodnocení však nedošlo.

[12] K posouzení otázky „jiného veřejného zájmu“ ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93, č. 1876/2009 Sb. NSS. Tento rozsudek se týká ochrany před povodněmi, tedy záměru, který je jednoznačně místně definován, neboť má buď ochránit konkrétní lidské sídlo nebo určitým způsobem regulovat průtok povodně naprosto konkrétně daným místem. V případě, kterým se Nejvyšší správní soud zabýval, tak není možné zvažovat např. to, že záměr se bude realizovat jinde. U posuzovaného záměru však pro naplnění žadatelem i žalovaným tvrzeného „jiného veřejného zájmu“ je jeho umístění irelevantní. Pokud je pravdou, jak tvrdí žadatel, že „*realizace závodu na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru je naléhavým veřejným zájmem konkrétně v ČR, neboť se v ní navzdory tomu, že si ČR vytyčila cíl maximálního využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů, aktuální kapacity pro recyklaci papíru bohužel snižují, ačkoli zároveň trvale roste sběr papíru*“, pak tato potřeba platí pro celé území České republiky a není proto možné existenci „jiného veřejného zájmu“ vztáhnout pouze na umístění v jedné konkrétní lokalitě, kde je zřejmé a potvrzené, že např. v případě bramborníčka černohlavého, tuhýka obecného a tuhýka šedého dojde k narušení jejich biotopu v důsledku odstranění stromů a křovinného porostu podél trasy záměru. Závod na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru je záměrem, který je možné, na rozdíl od např. protipovodňových opatření uvedených ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, vybudovat kdekoli, a tedy i tam, kde by jeho negativní zásahy do přirozeného vývoje jednotlivých dotčených zvláště chráněných

druhů byl minimální nebo dokonce žádný. Lze tedy uzavřít, že záměr nenaplnuje základní podmínku uvedenou v § 56 odst. 1 ZOPK, neboť nebyla vyhodnocena existence jiného uspokojivého řešení.

[13] Dále podle stěžovatele krajský soud v odůvodnění svého rozsudku mj. uvádí, že *„požadavek žalobce na posouzení potřebnosti předmětného záměru pouze zúženým pohledem pro daný region a aktuální dobu, považuje shodně s žalovaným za přemrštěný“*. Stěžovatel zde upozorňuje, že soud v této části obsah jeho žaloby nesprávně pochopil. Stěžovatel v žalobě sice namítal, že je potřeba posoudit potřebnost záměru v místě a čase (že měla být prokázána potřebnost záměru právě v tomto regionu). Tím však měl i ve světle výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 5/2008-93 na mysli právě to, zda záměr musí být umístěn právě v tomto místě a zda tedy neexistuje „jiné uspokojivé řešení“, tedy umístění záměru tam, kde by dopady na zvláště chráněné druhy či jejich biotop nebyly žádné nebo byly menší než v případě předloženého záměru. Závod na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru není protipovodňové opatření, které nelze realizovat jinde. Je proto potřeba posoudit, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení např. z hlediska umístění, tedy zda v daném regionu je umístění a stavba záměru natolik potřebná, aby převážila nad zájmem ochrany zvláště chráněných druhů. K takovému posouzení však nedošlo. Stěžovatel toto vyhodnocení považuje za nesprávně posouzenou právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že trvá na zákonnosti i věcné správnosti svého rozhodnutí, stejně jako tímto odvolacím rozhodnutím změněného prvoinstančního rozhodnutí krajského úřadu. Žalovaný se také zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu.

[15] Žalovaný uvedl, že shledává kasační stížnost nedůvodnou. Žalovaný zásadně nesouhlasí s názorem stěžovatele, že neprokázal existenci jiného veřejného zájmu převažujícího nad zájmem ochrany přírody. Žalovaný odkazuje na obsáhlou přezkoumatelnou správní úvahu uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, se kterou se krajský soud ztotožnil. Při hodnocení splnění podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení žalovaný vycházel zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013-38, a ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015-51), podle níž nelze po orgánu ochrany přírody rozhodujícímu o výjimce podle § 56 ZOPK požadovat, aby fakticky zpracovával alternativní stanoviska k již existujícímu stanovisku EIA s cílem vyloučit existenci jiné vhodné varianty; takový požadavek totiž neodpovídá povaze a smyslu řízení o výjimce. K námitce stěžovatele týkající se neprokázání neexistence jiného uspokojivého řešení v souvislosti se samotným hodnocením záměru jako jiného veřejného zájmu (s odkazem na rozsudek NSS č. j. 8 As 5/2008-93) žalovaný konstatuje, že stěžovatel pouze zcela obecně namítá, že předmětný záměr je možné *„vybudovat kdekoliv, a tedy i tam, kde by jeho negativní zásah do přirozeného vývoje jednotlivých dotčených zvláště chráněných druhů byl minimální nebo dokonce žádný“*. Žalovaný považuje za absurdní požadovat po orgánu ochrany přírody, aby v rámci konkrétního správního řízení zkoumal možné umístění záměru do jiných lokalit, a to v rámci celé České republiky, případně toto zkoumání požadovat po žadateli v situaci, kdy tento disponuje kladným stanoviskem EIA. Žalovaný poukazuje na rozsudek ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 54/2013-78, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: *„V daném řízení*

pokračování

chybí jakýkoli prostor pro zvažování jiných variant stavby (v daném případě jiné trasy dálnice). Na tom nic nemění ani podmínka uvedená v § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv hypotetické, tedy takové, které již bylo v předcházejících zmiňovaných procesech jakožto možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno.“ S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2019, č. j. 10 As 165/2018-93, žalovaný dále uvádí, že orgány ochrany přírody nemají povinnost zajišťovat další podklady k variantě, kterou se dosud žádný odborný orgán nezabýval, a kterou ze svého laického pohledu prosazuje jen jeden z účastníků, a to jen proto, že není spokojen s variantou posouzenou v procesu EIA a dává přednost variantě jiné.

[16] Žalovaný v této souvislosti upozornil na skutečnost, že předmětný záměr je situován do průmyslové zóny, tj. zóny primárně určené pro průmysl a služby s řadou integrovaných funkcí odborného charakteru, navíc do oblasti s vyšší nezaměstnaností. Povolení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů se přitom netýká realizace celého záměru, nýbrž pouze provozních celků PC 6 – Jímání surové vody a PC 7 – Vypouštění vyčištěných odpadních vod. Jak konstatoval i krajský soud, výsledná trasa přivaděčů a jímacího a výustního objektu doznala v průběhu času změny, přičemž byla vybrána z důvodu potřeby zachování hodnotných dřevin podél vodoteče a melioračních příkopů, které jsou biotopem části dotčených zvláště chráněných druhů živočichů. S ohledem na tuto skutečnost a stanovení kompenzačních opatření k eliminaci negativního vlivu záměru na zvláště chráněné druhy považuje žalovaný prokázání neexistence jiného uspokojivého řešení za splněné.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost **není důvodná**.

[19] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že přezkoumává především rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 140). Zároveň platí, že kvalita kasační stížnosti předurčuje podobu a podrobnost jejího vypořádání soudem, který není povinen ani oprávněn za stěžovatele domýšlet další argumenty a vyhledávat možné vady napadeného soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32).

[20] Dle § 56 odst. 1 ZOPK platí, že *výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje na žádost*

toho, kdo zamýšlí uskutečnit škodlivý zásah orgán ochrany přírody. U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství, lze výjimku podle věty první povolit jen tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. V pochybnostech o škodlivosti zamýšleného zásahu lze požádat o poskytnutí předběžné informace podle správního řádu.

[21] Dle § 56 odst. 2 ZOPK pak výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze povolit a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť, b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku, c) v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí, d) pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin, e) v případě zvláště chráněných druhů ptáků pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství.

[22] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2023, č. j. 3 As 388/2021-79 (bod 34), uvedl algoritmus pro posouzení udělení výjimky dle § 56 ZOPK, který rozdělil do tří postupných kroků: V prvním kroku je nutné nejdříve zkoumat, zda se v lokalitě, kde je plánovaná realizace záměru, nachází památný strom, zvláště chráněné rostliny či zvláště chránění živočichové (§ 46, § 49 a § 50 ZOPK). V případě kladné odpovědi je v druhém kroku třeba dále zkoumat, zda plánovaným záměrem dojde k zásahu do jejich biotopu, či k jejich ohrožení. Při splnění i této podmínky je nutné v třetím kroku posoudit, zda je možné výjimku udělit z některého z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 ZOPK, přičemž příslušné podmínky Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251.

[23] V bodě 35 rozsudku č. j. 10 As 2/2015-251 Nejvyšší správní soud uvedl, že § 56 ZOPK „stanovuje celkem čtyři podmínky, na jejichž základě lze výjimku z ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů udělit. V posuzované věci tedy je třeba posoudit 1) existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, [...] 2) převahu takto určeného jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochranu přírody, 3) neexistenci jiného uspokojivého řešení, a konečně, že 4) provozované činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany.“ Nejvyšší správní soud k tomu dále doplnil (bod 35), že „[s]myslem § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, který je transpozicí čl. 16 směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je dosažení vyšší úrovně ochrany a přísnějších kritérií pro budoucí zásahy do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů (§ 48 až § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny), než je tomu u obecné druhové ochrany (§ 5 téhož zákona). Žadatel o výjimku podle § 56 bude úspěšný, jen pokud splní každou z tam uvedených podmínek. Pokud je již při zkoumání prvního či druhého kroku zřejmé, že žadatel nemůže uspět, protože na jeho straně není relevantní jiný veřejný zájem, respektive ten nepřevažuje nad zájmem na ochranu přírody, je nadbytečné, aby správní orgán hodnotil splnění dalších předpokladů pro udělení výjimky.“ Z toho je patrné, že Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku v podstatě neodlišuje mezi ochranou zvláště chráněných druhů podle věty první a věty druhé § 56 odst. 1 ZOPK (to

pokračování

však není pro posouzení nynější věci zásadní, neboť povolená výjimka se týká zvláště chráněných druhů chráněných vnitrostátní úpravou i druhů chráněných právem EU). Tyto závěry jsou zcela aplikovatelné i v nyní posuzovaném případě.

Neprokázaní existence převažujícího veřejného zájmu

[24] Splnění prvního a druhého kroku ve smyslu rozsudku č. j. 3 As 388/2021 (výše bod [22]) žádný z účastníků řízení nezpochybňuje. Žalovaný tedy dospěl až ke třetímu kroku, kde shledal, že je možné výjimku udělit z důvodu uvedeného v § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK. Nyní bylo nutno přistoupit k posouzení, zda jsou splněny ony vyjmenované čtyři podmínky dle rozsudku č. j. 10 As 2/2015-251: 1) existence jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, 2) převaha takto určeného jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochranu přírody, 3) neexistence jiného uspokojivého řešení, a 4) provozované činnosti neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu ohroženého druhu z hlediska jeho ochrany.

[25] V posuzované věci je nesporným veřejným zájmem ochrana přírody a krajiny, což stanoví výslovně § 58 odst. 1 ZOPK („Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.“), který dále uvádí, že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Podle § 2 ZOPK se ochranou přírody a krajiny rozumí v zákoně vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. U zvláště chráněných živočichů zákon chrání jimi užívaná sídla a jejich biotop a zakazuje škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje, mimo jiné poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla (§ 50 ZOPK). ZOPK v § 56 odst. 2 písm. c) umožňuje povolit výjimku z uvedených zákazů mimo jiné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru.

[26] Logicky je tedy nutné nejdříve definovat záměr (pro nějž byla výjimka žádána), aby bylo možné následně zkoumat, zda na jeho realizaci existuje převažující veřejný zájem. Ačkoliv krajský soud omezil žádost o výjimku pouze na realizaci výrobních celků PC 6 – Jímání surové vody a PC 7 – Vypuštění vyčištěných odpadních vod, žádost o výjimku byla podána v rozsahu realizace celého záměru „Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Zábřehu“. Žalovaný tedy správně posuzoval převažující veřejný zájem na realizaci celého záměru, jelikož jednotlivé jeho části nejsou pro provoz zařízení oddělitelné.

[27] Žalovaný shledal veřejný zájem na využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru (str. 30 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný dále konstatoval, že „převaha vlastního záměru jako jiného veřejného zájmu je v daném případě dána zvýšením efektivity ochrany životního prostředí v rámci ČR jako celku, tedy nikoliv zabezpečením ochrany ‚toliko‘ jedné z jeho složek dle ZOPK (zde konkrétně veřejný zájem na

ochraně ZCHD)“ (viz str. 31 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný dále uvedl, že realizace závodu na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru je naléhavým veřejným zájmem konkrétně v ČR, neboť se v ní, navzdory tomu, že si ČR vytýčila cíl maximálního využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů, aktuální kapacity pro recyklaci papíru snižují, ačkoli zároveň trvale roste sběr papíru. Žalovaný uvedl, že z každoročního objemu více než 1 milion tun sběrového papíru je v ČR zpracováno méně než 20 %, tj. více než 80 % je vyváženo mimo republiku, přičemž „[r]ealizací vlastního záměru bude dosaženo zpracování dalších 275 tis. tun sběrového papíru, což představuje minimálně čtvrtinu (dalších 25 %) z jeho celkového sběru, takže dojde k podstatnému snížení objemu vyváženého sběrového papíru i efektivnějšímu využitím druhotných surovin a s tím také úzce souvisejícímu snížení dopravních nákladů, exhalací a spotřeby energií (zlepšení v oblasti ochrany ovzduší, obalové ekologie i energetické politiky ČR)“ (zvýraznění přidal NSS).

[28] V posuzovaném případě žalovaný udělení výjimky odůvodnil zejména právě tím, že onen veřejný zájem v podobě ochrany více složek životního prostředí a energetické udržitelnosti navýšením kapacit zpracování papírového odpadu (i vzhledem k již existující průmyslové zóně, ve které má závod vzniknout), tedy konkrétně zájem spočívající ve výstavbě závodu na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru, převažuje s ohledem na nízkou intenzitu zásahu do biotopu a vývoje dotčených zvláště chráněných živočichů nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Zde tedy nad partikulárním zájmem z hlediska životního prostředí.

[29] Nyní posuzovaná situace je obdobná, jakou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, kde v bodě 18 konstatoval, že *„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 nejružnějším 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 nejružnějšími 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.“

[30] I v nyní posuzované věci není sporu o tom, že navýšení kapacit využívání odpadu je ve veřejném zájmu. Konkrétní veřejný zájem na výstavbě závodu na výrobu obalové lepenky ze sběrového papíru je pak dán konkrétní vyšší objemu zpracovaného sběrného papíru.

[31] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že žalovaný pojmenoval veřejný zájem a dostál i povinnosti vyhodnotit, zda je vzhledem ke konkrétním okolnostem a uloženým podmínkám převažující nad zájmem ochrany zvláště chráněných druhů (viz bod 26 napadeného rozsudku).

pokračování

[32] Námitka neexistence převažujícího veřejného zájmu není důvodná.

Neexistence jiného uspokojivého řešení

[33] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že žalovaný nezohlednil existenci jiného uspokojivého řešení. Tato námitka však nemá svůj předobraz v žalobě, ačkoli v ní mohla být uplatněna. Tato argumentace nemůže být přípustnou kasační námitkou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. upravuje zákaz nových námitek v řízení o kasační stížnosti, pokud bylo možné námitky uplatnit již v řízení před krajským soudem (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 464/2018-24, bod 24, nebo ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104). Smyslem této úpravy je zachovat kasační charakter řízení o kasační stížnosti a zabránit stěžovateli, aby v kasační stížnosti uplatnil jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno (srov. Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 952-953, b. 27).

[34] Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno dispoziční zásadou a krajský soud se tedy může zabývat jen (včas) uplatněnými námitkami (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Tím, že se krajský soud v nyní napadeném rozsudku vyjádřil i k neexistenci uspokojivého řešení (viz bod 23 rozsudku krajského soudu), tuto zásadu překročil a stěžovateli tak poskytl i jakýsi nezákonný „procesní nadstandard“. Krajský soud ostatně sám v souvislosti s námitkou neprokázání existence jiného veřejného zájmu použil formulaci „*měl-li tím [stěžovatel] na mysli, že žadatel nepředložil jiné z hlediska zásahu do ZCHD příznivější varianty tras vedení těchto provozních celků*“. Z toho plyne, že krajský soud si nebyl zcela jistý, jakou námitku vlastně stěžovatel v žalobě uplatnil. Z žaloby však podle Nejvyššího správního soudu bezpochyby plyne, že stěžovatel v tomto směru uplatnil pouze námitku neprokázání existence jiného veřejného zájmu převažujícího nad zájmem na ochranu přírody. Otázku možných alternativ (neexistenci jiného uspokojivého řešení – viz výše bod [23]), kterou uvádí v kasační stížnosti, ovšem v žalobě neuvedl.

[35] V daném případě však zde konstatované pochybení krajského soudu není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. V rámci řádně uplatněných žalobních bodů krajský soud věc posoudil správně. Na tom nemůže nic změnit ani uvedený „nadbytečný“ rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, resp. nezjistil takové pochybení, které by mělo vést ke zrušení napadeného rozsudku. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[38] Osobě zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jí mohly vzniknout náklady. Osoba zúčastněná na řízení také nenavrhla, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. února 2026

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu