



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy a soudce zpravodaje JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Základní organizace ČSOP Moravské Kopanice**, se sídlem Vyškovec 62, zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti: **RNDr. L. Š, Ph.D.**, týkající se žaloby žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2012, č. j. KUZZL 32725/2012, sp. zn. KUSP 88588/2011 ÚP-Ha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2014, č. j. 30 A 68/2012 - 103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci **se v r a c í** soudní poplatek ve výši 1000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Sandry Podskalské do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 5. 2014, č. j. 30 A 68/2012 - 103, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2012, č. j. KUZL 32725/2012, sp. zn. KUSP 88588/2011 ÚP-Ha, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Uherský Brod, odboru stavebního úřadu, ze dne 31. 8. 2011, č. j. OSUUP/2665/10/Ju. Stavební úřad ve spojeném územním a stavebním řízení rozhodl o umístění stavby „Vyškovec, Vlčí, kab. NN SB-4510-245“ na pozemcích parc. č. 9054/5, 9054/6, 9183/5 (PK 9183/1) v k. ú. Vyškovec a současně vydal stavební povolení pro stejnou stavbu. Žalobní argumentace stěžovatele směřovala zejména proti oddělenému povolování předmětné stavby infrastruktury, která má povahu kabelu elektrického vedení, a navazujících staveb rodinných domů, které mají být k zamýšlené stavbě připojeny. Absence posouzení přípustnosti umístění staveb před nebo současně se stavbou kabelu podle stěžovatele otevírá možnost realizovat následně černé stavby rodinných domů, jejichž umístění v předmětné lokalitě nemusí být povoleno, zejména pro rozpor s ochranou přírody a krajiny, např. krajinného rázu.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že je možné, aby se v dané lokalitě nejprve rozhodlo o umístění a povolení stavby technické infrastruktury a teprve následně byla umístěna a povolena stavba hlavní, a to za předpokladu přípustnosti umístění stavby, pro niž jsou technické sítě povoleny, dle platného územního plánu. O stavbách rodinných domů je vedeno samostatné řízení, ve kterém je stěžovatel oprávněn vystupovat jako účastník řízení a vznášet případné námitky. Předmětné pozemky jsou územním plánem určeny k zastavění rodinnými domky, a je tudíž na orgánech ochrany přírody a krajiny, aby posoudily, zda navržené domy svým charakterem, vzhledem, rozlohou apod. obstojí z hlediska zásahu do krajinného rázu Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty. Rovněž z ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), je možné dovodit, že stavba technické infrastruktury by měla předcházet stavbám, které mají být na technickou infrastrukturu napojeny. Například podle § 90 stavebního zákona je posuzován soulad záměru mimo jiné i s požadavky na technickou a dopravní infrastrukturu. Dále pak požadavek napojení stavby na technickou infrastrukturu stanovuje i § 79 odst. 1 stavebního zákona a zprostředkovaně i § 88 stavebního zákona. Vedle stavebního zákona požadavky na napojení staveb na technickou infrastrukturu stanovují i vyhlášky, např. vyhláška č. 268/2006 Sb., o obecných požadavcích na stavby, ve svém § 6 odst. 1. Zákon následně stanoví i zvláštní postup v případě, že takto není učiněno (viz § 88 stavebního zákona). Naopak ze zákona nevyplývá, že by řízení o stavbě technické infrastruktury, v daném případě v podobě podzemního kabelu nízkého napětí a přípojkových skříní, nemohlo být vedeno samostatně před případným dalším řízením o umístění staveb rodinných domů, které mají být na tyto rozvody elektrické energie napojeny, pokud je podle platného územního plánu stavba rodinných domů přípustná. Závazné stanovisko Správy Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty (dále jen „správa CHKO“) ze dne 25. 11. 2010 je na hranici přezkoumatelnosti, z uděleného souhlasu je však možné dovodit, že správa CHKO neshledala, že by stavbou byly dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud vycházel i z toho, že proti stanovisku bylo podáno odvolání, o kterém rozhodlo Ministerstvo životního prostředí opatřením ze dne 15. 3. 2012, č. j. 13194/ENV/12, 386/570/12, ve kterém podrobně rozebralo předmět daného řízení a jeho

pokračování

dopad na životní prostředí. V místě plánované výstavby podle něj nebyly shledány zvláště chráněné druhy, u kterých by bylo nezbytné překročit zákazy stanovené k jejich ochraně, ani narušeny jiné zájmy chráněné zákonem. Výměna stávajícího sloupu za jiný, stejně tak vlastní výkop pro kabel, jeho zahrnutí a uvedení do původního stavu rozhodně nejsou způsobitelné změnit či snížit krajinný ráz. Vydání závazného stanoviska z hlediska § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny není nezbytné. Krajský soud posoudil toto odůvodnění jako dostatečné. Stěžovatel ostatně ani nespecifikoval, jakým způsobem může stavba kabelu zasáhnout do krajinného rázu. Bylo-li v posuzovaném případě jako možné připuštěno vedení samostatného územního a stavebního řízení jednak o kabelu a jednak o rodinných domech, pak z toho logicky plyne, že i zásah do krajinného rázu u kabelu a rodinných domů je hodnocen samostatně v jednotlivých řízeních. Dle fotografií přiložených k botanickému průzkumu se na daných pozemcích zvláště chráněné rostliny nacházejí, avšak poloha kabelu místo jejich výskytu májí.

I. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného k ní

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítá, že stavební úřad měl posuzovat celý stavební projekt včetně stavby hlavní, a to v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2010, č. j. 5 As 30/2009 - 102. Dle názoru stěžovatele bylo záměrem Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku předejít tomu, aby byla realizována stavba, která má více či méně dopad na zájmy chráněné zvláštními zákony a na práva dotčených osob, a zároveň by jako taková postrádala svůj smysl, neboť by zbytek projektu nemohl být z různých příčin realizován. Předmětný záměr měl být jako celek posouzen z hlediska ochrany krajinného rázu i možného rozporu s odborným stanoviskem správy CHKO, které umožňovalo na všech čtyřech pozemcích par. č. 9054/1, 9054/5, 9054/6 a 9054/7 umístit pouze jednu usedlost. Realizace celého projektu je nepravděpodobná také z hlediska Zásad územního rozvoje Zlínského kraje. Daná lokalita totiž spadá pod oblast krajiny lesní s lukařením, ve které je zakázáno poškozovat přírodě blízké ekosystémy. To přitom v uvedeném případě hrozí, a to jak stavbou kabelu, tak stavbou rodinných domů. V případě realizace stavby kabelu pro rodinné domy, přičemž tyto není možné (minimálně v zamýšlené kvantitě, a není zřejmé, zda v zamýšlené kvalitě) realizovat, chybí jakýkoliv oprávněný zájem, který by odůvodnil potenciální zásah do práv dotčených osob. Taková realizace vlastnického práva není jeho realizací, nýbrž jeho zneužitím, kterému nemůže žádný správní orgán otevírat cestu. Dle odborného stanoviska správy CHKO ze dne 7. 1. 2010, č. j. 2037/BK/2009/Bi, je na parcele 9054 z důvodu ochrany krajinného rázu přijatelné umístění nejvýše jedné usedlosti. Záměr však počítá se dvěma přípojkami. Architekti z Architektonické komise ve svém vyjádření ze dne 1. 6. 2010 ohodnotili umístění staveb v dané oblasti jako nemyslitelné, v rozporu se studií Preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO Bílé Karpaty i s § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Správa CHKO na zasedání Architektonické komise dne 1. 6. 2010 uvedla, že by pravděpodobně prosazovala, aby plochy včetně parcel par. č. 9954/5 a 9054/6 vůbec nebyly zařazeny do zastavitelného území. Přestože žadateli o vydání povolení i stavebnímu úřadu musely být uvedené

argumenty známy, nebyly vzaty v potaz při rozhodování. Místo toho rozhodl stavební úřad na základě závazného stanoviska správy CHKO ze dne 25. 11. 2010, kterým se de facto souhlas k povolení vícero rodinných domů umožňuje, a to bez bližšího odůvodnění, a to přestože se stanoviska lišila v podstatě jen v osobě žadatele a nepatrně také v čase žádosti. Takové jednání je v rozporu s principem legitimního očekávání, porušuje rovnost žadatelů o stanovisko správy CHKO a hraničí s absolutní libovůlí. Nepřezkoumatelnost závazného stanoviska správy CHKO ze dne 25. 11. 2010 v podstatě potvrdil také krajský soud, který se však řídil také rozhodnutím Ministerstva životního prostředí o přezkumu tohoto závazného stanoviska, které je potvrdilo. S rozhodnutím Ministerstva životního prostředí však stěžovatel nesouhlasí, neboť se vyhnulo posuzování celého záměru a vzalo v úvahu pouze izolovaně a bez kontextu rozhodování o stavbě kabelu. Postupné zasíťování je podle stěžovatele problematické v územích s významným krajinným rázem. Není totiž vyloučeno, že zasíťovaný pozemek bude pro případného kupujícího nevyužitelný pro další výstavbu právě s ohledem na ochranu krajinného rázu.

[4] Krajský soud podle stěžovatele zaměnil posuzování celého záměru při rozhodování o jeho dílčí stavbě a povolování celého záměru při rozhodování o jeho dílčí stavbě. Stěžovatel nezpochybňuje, že stavba technické infrastruktury může předcházet dalším stavbám. Je ale potřeba zohledňovat, k čemu tato infrastruktura slouží. Není přitom zcela nezbytné znát konkrétní podobu navazujících staveb. V uvedeném případě lze z projektové dokumentace dovodit, že stavba kabelu má sloužit pro stavbu minimálně dvou rodinných domů. Dle stěžovatelem předložených důkazů však dva rodinné domy v oblasti stát nemohou. Uvedené závěry lze přitom učinit bez toho, aby byly známy konkrétní parametry těchto rodinných domů. Bylo by vhodnější a šetrnější k dané oblasti vést jedno společné řízení o umístění staveb rodinných domů včetně stavby kabelu. Takové řízení by umožnilo zhodnotit realizovatelnost záměru jako celku. Podle krajského soudu již bylo vydáno rozhodnutí o umístění rodinných domů a stěžovatel měl své námitky namítnout v řízení o vydání rozhodnutí o umístění rodinných domů. Žádné takové rozhodnutí však vydáno nebylo. Stěžovatel je pouze obeznámen s vydáním závazných stanovisek k umístění rodinných domů, ve kterých se nicméně správa CHKO vůbec ochranou krajinného rázu nezabývala.

[5] Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti. Vedle možného narušení krajinného rázu stěžovatel ve svých předchozích podáních namítal také porušení Rámcové úmluvy o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat publikované pod č. 47/2006 Sb. m. s. (dále jen „Karpatská úmluva“). Rozhodnutí stavebního úřadu je totiž v rozporu s článkem 7 odst. 1 Karpatské úmluvy, jelikož nepodporuje tradiční způsob hospodaření stěžovatele na jeho pozemku par. č. 9054/7, ani nechrání tradiční způsoby hospodaření na pozemcích par. č. 9054/5 a 9054/6 v k. ú. Vyškovec. Stěžovatel v uvedené oblasti tradičním udržitelným způsobem hospodaří, čímž umožňuje obnovu bělokarpatských jednosečných luk s orchideovou květenou nadnárodního významu, Louky jsou hned po opadnutí sněhu spásány ovci, aby na nich v květnu a červnu vyrostly cenné orchideje. V průběhu července se pak tráva ručně poseče společně s dobrovolníky, aby na loukách vyrostla další tráva (tzv. otava), kterou opět spásají ovce. Realizaci stavby kabelu, resp. navazujících staveb rodinných domů bude tento tradiční způsob hospodaření chráněný Karpatskou úmluvou narušen. Krajský soud v

pokračování

napadeném rozsudku k tomuto pouze odkázal na opatření Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 3. 2012, č. j. 13194/ENV/12, 386/570/12, ve kterém ministerstvo bez jakékoliv argumentace uvedlo, že interpretace Karpatské úmluvy nemůže směřovat k zamezení rozvoje obcí. Účelem Karpatské úmluvy je však mimo jiné potřeba podporovat místní lidi při zachovávání tradičních znalostí v Karpatech a zachovávat Karpaty jakožto jedinečné přírodní bohatství nesmírné krásy a ekologické hodnoty, jakožto důležitý zdroj biologické rozmanitosti či jakožto nenahraditelné stanoviště mnoha ohrožených druhů rostlin i živočichů. Dle článku 2 odst. 2 Karpatské úmluvy je Česká republika povinna podporovat ekosystémový přístup při své činnosti. Zástavbou rodinnými domy je nenahraditelné stanoviště (kriticky) ohrožených druhů rostlin ohroženo, a to již samotnou stavbou kabelu. To vyplývá z mapy výskytu zvláště chráněných druhů rostlin, která je součástí botanického průzkumu Mgr. H. Povolením uvedených staveb je ohrožen výkon tradičního udržitelného způsobu hospodaření a ohroženo zachování tradičních znalostí hospodaření v Karpatech, jakož i kulturní dědictví a přírodní hodnoty. Podle Čl. 27 Vídeňské úmluvy se Česká republika nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy. Tím spíše se pak nemůže Česká republika dovolávat prohlášení Ministerstva životního prostředí jako důvodu pro neplnění smlouvy.

[6] Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že podle botanického průzkumu se při hranici pozemku, podél které, respektive přes kterou má vést dle projektové dokumentace stavba kabelu, nachází značná část zvláště chráněných druhů rostlin. Ke stavební činnosti je proto třeba získat výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovateli není známo, že by stavebník tuto výjimku měl, ani že by její udělení bylo podmínkou stavebního povolení. Krajský soud k tomuto sdělil, že stavba kabelu místo výskytu těchto zvláště chráněných druhů rostlin mívá. S tímto názorem krajského soudu však podle stěžovatele nelze souhlasit. Biologický výzkum nemůže zaznamenat všechny zvláště chráněné druhy rostlin v lokalitě, v níž je prováděn. Nelze říci, že stavba kabelu místo jejich výskytu mívá, jelikož místo jejich výskytu není jen pár čtverečních centimetrů, na kterých rostou, nýbrž zahrnuje celou oblast, minimálně v rozsahu pozemku, na kterém se nacházejí, případně pozemků sousedících, a to zejména nachází-li si při hranici takového pozemku. Je třeba chránit celý ekosystém zvláště chráněných druhů rostlin, nikoliv jen část povrchu, na kterém rostou. Byť by stavba kabelu nevedla přímo přes místo růstu rostliny, výstavbou nutně dojde ke změně prostředí (propustnost půdy, zastínění, zavodnění pozemku atd.), ve kterém rostlina roste. Navíc při stavbě bude třeba se pohybovat i mimo místo, kde kabel povede, a tím hrozí pošlapání či jiné poškození zvláště chráněných druhů rostlin. Výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je tak zcela zásadní pro možnost realizace stavby a i z těchto důvodů měl být zkoumán také dopad výstavby rodinných domů na ekosystém zvláště chráněných druhů rostlin. Podle stěžovatele stavba kabelu vyžaduje také výjimku podle § 26 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny neboť hospodaření na pozemku způsobem vyžadujícím intenzivní technologie může být jak stavba samotného kabelu, tak stavba rodinných domů. Krajský soud se však touto námitkou nezabýval.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[8] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že stavební úřad nepochybně posuzoval předmětnou stavbu z hlediska souladu s územním plánem spolu s možnou navazující výstavbou rodinných domů. V případě, že by územní plán na pozemcích napojovaných na přívod elektrické energie stavbu rodinných domů neumožňoval, bylo by totiž rozšíření sítě v dané lokalitě bezúčelné. Takové posouzení z hlediska platné územně plánovací dokumentace však nelze zaměňovat s konkrétním umístěním stavby na pozemek. Územně plánovací dokumentace konkrétní umístění jednotlivých staveb neřeší, stanoví pouze využití jednotlivých ploch v řešeném území. Konkrétní umístění rodinných domů na konkrétním pozemku a jejich přesná podoba však musí být řešeny samostatně. Žalovaný vycházel ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 3. 2012, ze kterého vyplývá, že stavba zemního kabelu včetně výměny stávajícího sloupu za jiný nemohou změnit či snížit krajinný ráz a také že umístění a povolení staveb rodinných domů v dané lokalitě není předmětem spojeného územního a stavebního řízení a tedy ani předmětem přezkoumávaného závazného stanoviska správy CHKO. Správní rozhodnutí i napadený rozsudek jsou podle žalovaného v souladu s právními předpisy.

[9] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 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 přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Ze správního spisu vyplynulo, že podle územního plánu vydaného zastupitelstvem obce Vyškovec dne 13. 12. 2011 je pozemek parc. č. 9183/5 v k. ú. Vyškovec součástí ploch DS - plochy dopravní infrastruktury pro silniční dopravu. Dle regulativů jsou tyto plochy využitelné mimo jiné i pro vybudování technické infrastruktury. Pozemky parc. č. 9054/5 a 9054/6 ve stejném katastrálním území jsou pak součástí ploch SO.3 - plochy smíšené obytné vesnické. Na tyto pozemky lze umístit technickou infrastrukturu. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že stavba kabelu má být realizována na místě stávající komunikace a její součástí je i výměna existujícího dřevěného stožáru za sloup betonový. Trasa kabelu prochází 2. zónou odstupňované ochrany přírody, na hranici pozemků, kde je plánována výstavba rodinných domů.

[12] Prvně je třeba zabývat se námitkou, že stavba kabelu měla být posuzována spolu s navazující stavbou v jediném řízení o umístění a povolení stavby. Teprve následně je možné hodnotit, zda samotná stavba kabelu mohla narušit zákonem chráněné hodnoty uváděné stěžovatelem.

pokračování

[13] Stěžovatel již v řízení před správními orgány a také v žalobě poukazoval na závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2010, č. j. 5 As 30/2009 - 102. V tom Nejvyšší správní soud přisvědčil námitce, že stavební úřad v rozporu s § 39 stavebního zákona nezohlednil architektonické a urbanistické hodnoty území, ve kterém měl být realizován zamýšlený záměr výstavby autovýtahu, přestože se jednalo toliko o dílčí část rozsáhlejšího záměru: „(...)dokumentace přiložená k návrhu na vydání územního rozhodnutí zahrnuje tento projekt jako celek, nikoliv pouze dílčí stavbu autovýtahu, jejíž umístění by bez současného rozhodnutí o změně využití území zahrady na parkoviště (které v daném případě, jak již bylo řečeno, zcela absentuje) a zejména bez povolení hlavní části stavebního projektu, tedy zmíněných stavebních úprav hlavní budovy postrádalo jakýkoli smysl. Právě z tohoto důvodu měl být s platným územním plánem poměřován účel daného stavebního projektu jako celku a nikoliv pouze dílčí záměr zřídit zde parkoviště a k němu autovýtah, neboť ten byl v daném případě plně závislý na hlavním účelu, tedy na změně užívání části prostor předmětné budovy. Není možné, aby stavební úřad hodnotil stavbu autovýtahu z hlediska jejího souladu s územním plánem izolovaně, rozhodl o jejím umístění a následně případně i vydal stavební povolení k této stavbě, a přitom v rámci stavebního řízení o povolení předmětných stavebních úprav, tedy změny dokončené stavby, která je v daném případě nepochybně zároveň změnou v užívání stavby (§ 85 odst. 2 stavebního zákona) a vyžaduje tedy také posouzení z hlediska souladu navrhovaného nového účelu užívání stavby se závaznou částí územní dokumentace (§ 85 odst. 3 stavebního zákona), případně dospěl k závěru, že taková změna stavby spojená se změnou jejího užívání z hlediska platného územního plánu povolena být nemůže.“ Rozhodující pro výše citovaný závěr byla skutečnost, že stavba autovýtahu úzce navazuje na změnu funkčního využití 1. a 2. NP obytného domu z bytového účelu na nebytový s cílem zřídit zde prostory, jež budou využívány pro poskytování poradenské činnosti. S touto změnou funkčního využití stavby souvisela potřeba zajistit zařízení pro dopravu v klidu, tj. parkovací plochu s odpovídající kapacitou. Projekt proto počítal se zřízením pěti parkovacích stání na pozemku zahrady domu a vzhledem ke geomorfologickému členění pozemku i s vybudováním autovýtahu. Bylo zřejmé, že v důsledku zřízení parkovacího stání spolu s příjezdovou komunikací dojde k významnému omezení ploch zeleně a předmětná plocha nebude moci být využívána k dosavadnímu účelu.

[14] Citované závěry vycházejí ze zákonné úpravy územního řízení, podle které hraje fáze umístění stavby zásadní roli při zohlednění řady zákonem chráněných zájmů. Podmínky pro umístění stavby zabezpečují soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí, další podmínky pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, ochranu práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem, užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (§ 9 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Územní rozhodnutí tak musí zajišťovat komplexní ochranu. V takovém případě je, podobně jako například při vydávání stanoviska EIA, nežádoucí tzv. „salámová“ metoda. Takto bývá neformálně

označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Nejvyšší správní soud uvedl např. v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301, že by měl být určitý návrh podroben posouzení vlivů na životní prostředí jako jeden záměr. Realizace určité stavby má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irelevantní. Právě v posuzování vlivů na životní prostředí by proto tzv. „salámová“ metoda neměla mít místo, naopak by se spíše měla uplatnit metoda opačná, již lze označit termínem *puzzle*.

[15] Z těchto obecných premis vyšel zdejší soud například v rozsudku ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38, ve kterém dospěl k závěru, že v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není zpravidla společné posouzení dílčích úseků záměru nutné: *„Naproti tomu v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů - na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky. V takovém případě není na újmu posuzovat tyto úseky z hlediska povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odděleně.“* Pokud tedy nemůže dojít k ohrožení chráněných zájmů, není ani dán důvod pro společné posuzování jednotlivých částí záměru. K tomu zdejší soud v uvedeném rozsudku dodal, že *„(o)pakované žádosti o povolení k usmrcení krahujce nejsou totiž příkladem tzv. „salámové“ metody, ale situace, kdy je pro jedno území (jak uvádí stěžovatel např. na území jednoho kraje) opakovaně žádáno o výjimku a v takovém případě by opakovaně pro totéž území udělena být neměla, neboť by brozil zásah do příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. Pokud měl stěžovatel na mysli situaci, kdy žadatel rozparceluje území daného kraje na menší oblasti a pro ně paralelně žádá o dílčí výjimky, šlo by zcela jistě o tzv. „salámovou“ metodu, opět by ale bylo nutno zohlednit aspekt udržení příznivého stavu a je jasné, že na těchto menších oblastech (rozdělených např. na 500 malých úseků, jak navrhuje stěžovatel) by jistě populace krahujce představovala mnohem méně jedinců, a proto i souhlas s usmrcením jednoho mohl znamenat vliv na dosažení či udržení příznivého stavu druhu.“* Hodnocení možnosti ohrožení chráněných zájmů je tak výrazně podmíněno konkrétními skutkovými okolnostmi posuzovaného záměru. Podstatná je i existence záměrů ostatních, se kterými by mohl zamýšlený záměr synergicky působit, například právě snížením nebo změnou krajinného rázu, anebo zvýšením celkové zátěže znečištění ovzduší nebo hlukového zatížení. V rozsudku ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246, tak zdejší soud přisvědčil závěru městského soudu, že *„do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území.“* Tento závěr neznámá, že je nutné všechny záměry v konkrétním území spojovat a posuzovat v jediném řízení, ale přinejmenším je nutné zohlednit jejich existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. To se projevuje zvláště v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Skutečnost, že jednotlivé stavební objekty mohou v rámci stavby jako celku fungovat samostatně (a být i samostatně povoleny), ještě sama o sobě neznámá, že

pokračování

z hlediska budoucích dopadů na životní prostředí mají být tyto jednotlivé stavební objekty posuzovány každá samostatně a odděleně od druhých (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301). Podobně zdejší soud dospěl i k závěru, že pokud jsou splněny zákonné podmínky pro posouzení SEA, nelze toto posouzení neprovést s odkazem, že bude ke každému záměru provedeno posouzení EIA (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS). Komplexnost posouzení se v případě SEA odráží i v zákonném požadavku na vyhodnocení kumulativních a synergických jevů. Optimálním momentem k jejich posouzení je pořizování zásad územního rozvoje, protože tehdy je ještě reálně možné zabývat se efektivně variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých vlivů. Posuzování kumulativních a synergických vlivů ve vztahu ke konkrétním stavebním záměrům totiž zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133). Kumulativní a synergické vlivy je pak třeba chápat široce (viz např. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS).

[16] Z výše uvedených důvodů nemůže zdejší soud přiznat obecnou platnost závěru krajského soudu, že *„(b)ýlo-li v posuzovaném případě jako možné připuštěno vedení samostatného územního a stavebního řízení jednak o kabelu a jednak o rodinných domech (viz námitka V.b), pak z toho logicky plyne, že i zásah do krajinného rázu u kabelu a rodinných domů je hodnocen samostatně v jednotlivých řízeních.“* Rozsah posuzování vlivů na životní prostředí není striktně vázán předmětem územního a stavebního řízení, aby se omezoval na působení toliko umísťované či povolované stavby. K zajištění komplexní ochrany je třeba hodnotit i působení ostatních vlivů, které mohou působit synergicky spolu s posuzovanou stavbou. Přestože je tedy proces povolování staveb oddělený, posouzení probíhá v každém řízení komplexně. V dané věci nicméně není citovaný závěr krajského soudu chybný, protože stavba kabelu netvoří celek s navazující zástavbou, aby bylo nutno vést jediné řízení o jejich umístění a povolení. Vedle toho, jak bude uvedeno dále, nejsou dány ani důvody komplexního posuzování v rámci oddělených řízení, neboť stavba infrastruktury nemůže mít v posuzované věci vliv na zákonem chráněné zájmy.

[17] Především nejde v případě stavby kabelu a navazující stavby rodinných domů o vzájemně podmíněné dílčí části jediného záměru ve smyslu výše citovaných závěrů rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 5 As 30/2009. Je totiž třeba rozlišovat mezi nutnou a logickou etapizací výstavby na straně jedné, a podmíněností jednotlivých částí záměru. Technická infrastruktura nemá pochopitelně jiný smysl než zajistit fungování staveb, které k ní budou v budoucnu připojeny. Zároveň tyto stavby mohou plně fungovat v zásadě až po připojení na technickou infrastrukturu, z čehož vychází požadavek stanovený v § 79 odst. 1 stavebního zákona, jak již uvedl krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku. Smyslem technické infrastruktury je v této fázi pouze zasíťování pozemků, kde může v budoucnu proběhnout další výstavba, jejíž skutečný rozsah ani podoba nejsou v této fázi zřejmé. Lze si jistě představit, že bude vedeno společné územní a stavební řízení pro

výstavbu infrastruktury i na ni navazující výstavby. Pokud tomu tak ovšem není, není takový postup automaticky v rozporu se zákonnou úpravou.

[18] Možnost, že navazující výstavba nebude povolena v plánovaném rozsahu a technická infrastruktura zůstane zcela či zčásti nevyužita, je jistě reálná. Řešení zastávané stěžovatelem by však znamenalo, že výstavba infrastruktury musí být vždy povolena již ve vztahu ke konkrétní podobě navazujících staveb. To ovšem zákon nevyžaduje a takový přístup v důsledku potírá i poměrně běžný model výstavby, při kterém jsou zasíťované pozemky nabízeny ke koupi a dalšímu využití například k bydlení nebo jako průmyslové zóny. Může se stát, že projektová dokumentace předložená v navazujících řízeních jednotlivými stavebníky, zpravidla vlastníky zasíťovaných pozemků, nevyhoví zákonným nárokům, že provedení staveb bude v rozporu s regulativy územního plánu, s ochranou krajinného rázu apod. Nelze ani vyloučit situaci, kdy bude povolena pouze jediná stavba, neboť další výstavba by již byla pro dané území příliš zatěžující. Nebo že bude některá stavba povolena až poté, co stavebník od realizace jiné stavby ustoupí. Podobných variant možného budoucího vývoje je mnoho a pouhá možnost, že nastanou, nemůže být důvodem, aby byla již v úvodní fázi výstavba bezdůvodně omezena, pakliže umístění infrastruktury i rodinných domů umožňuje platný územní plán. Stejně lze reagovat na úvahy stěžovatele o nepravděpodobnosti realizace navazující výstavby i hrozícím poškození přírodě blízkých ekosystémů. Ani v jejich případě není možné hovořit o vyloučení realizace veškeré navazující výstavby již v této fázi. Její podmínky budou řešeny v jiném územním a ve stavebním řízení, než ve kterém je posuzována výstavba infrastruktury. Stěžovatel nemůže jen z důvodu, že ještě tato řízení zahájena nebyla, uplatňovat námitky proti navazující výstavbě již nyní.

[19] Námitky nesouladu jakékoliv výstavby se zájmem na ochraně krajinného rázu pak bylo záhodno uplatnit při přijímání územního plánu. Z tohoto pohledu nejsou významné ani úvahy správy CHKO o tom, co by z dnešního pohledu při schvalování územního plánu prosazovala, ani názory členů Architektonické komise AOPK ČR hodnotící danou lokalitu. Byť zdejší soud nepochybuje o vysoké odbornosti přednesených úvah, konkrétní závěry, kterých se stěžovatel dovolává, nebyly do podoby územního plánu, kterým je stavební úřad při svém rozhodování vázán, nijak promítnuty. To neznamena, že by předešlá hlediska nemohla najít uplatnění při posuzování jednotlivých navazujících staveb. Stěžovateli nelze ani přisvědčit, že povolením stavby technické infrastruktury dochází fakticky k povolení více rodinných domů, přestože elektrický kabel počítá se dvěma přípojkami. Takto koncipovaná infrastruktura může naopak umožnit reagovat stavebníkům na požadavky orgánů ochrany životního prostředí, nejví se jako naddimenzovaná a nesmyslná.

[20] Technickou infrastrukturu by bylo možno považovat za součást záměru tehdy, pokud by byla navazujícím záměru *šita na míru* natolik, že by s ním tvořila jeden funkční a jedinečný celek. Ke společnému posouzení stavby kabelu a navazující výstavby by mělo dojít, pokud by stavba kabelu mohla sama působit negativně na zájmy chráněné zákonem, respektive v tomto směru negativně spolupůsobit se stavbou navazující. Ani o tento případ se v posuzované věci nejedná, neboť realizace stavby kabelu elektrického vedení žádný ze zákonem chráněných zájmů neohrožuje. Elektrické vedení bude uloženo pod zemí,

pokračování

nezasáhne tak do krajinného rázu. Ani nebude mít zásadní vliv na populaci chráněných rostlin, které se nacházejí na sousedních pozemcích. Stěžovateli lze přisvědčit, že místo výskytu zahrnuje oblast větší než několik centimetrů čtverečních, na kterých se exempláře chráněných rostlin nacházejí. Životní podmínky těchto rostlin pochopitelně ovlivňují různorodé jevy v jejich nejbližším okolí i způsob využívání vzdálenějších pozemků. Je proto nutno trvat na takové formě územního rozvoje, která bude ohleduplná a zohlední nutnost zachování přírodního bohatství. Ochrana, která je chráněným živočichům a rostlinám přiznána, však není bezbřehá a nemůže se měnit v absolutní argument vylučující jakékoliv další, konkurující jevy v území. Nelze zcela vyloučit, že kabel elektrického vedení umístěný pod zem bude mít vliv na vegetaci chráněných orchidejí, která se nachází u hranice pozemku, kde bude kabel položen. Takový vliv bude nicméně s ohledem na poměry v území a povahu stavby s největší pravděpodobností zcela zanedbatelný. Na předmětných pozemcích se nachází podle botanického průzkumu lokality Vyškovec ze dne 11. 10. 2010 provedeného Mgr. E. H. malé populace pěti druhů orchidejí, při botanickém výzkumu bylo zaznamenáno celkem 21 exemplářů těchto rostlin. Pozemky, na nichž se rostliny nacházejí, jsou vcelku rozsáhlé, stavba má být umístěna na místě stávající cesty a není svojí povahou vůči rostlinám nijak agresivní. Hrozícímu pošlapání rostlin při pokládání kabelu je bezpochyby možné se s určitou mírou opatrnosti vyhnout. Napadený rozsudek proto není v tomto směru nepřezkoumatelný.

[21] Správa CHKO (a poté Ministerstvo životního prostředí) tudíž nebyla povinna vypořádat se ve svém stanovisku s vlivem předmětné stavby na přírodu a krajinu ve spojitosti s navazující výstavbou rodinných domů. V hodnocení obsahu opatření Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 3. 2012 se zdejší soud ztotožňuje se závěry krajského soudu. Ministerstvo jasně uvedlo, proč stavba kabelu chráněné zájmy neohrozí a proč není nutné ji posuzovat spolu se záměry navazující výstavby. Ze stejných důvodů nebylo třeba ani udělit výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zamýšlená výstavba kabelu pak rozhodně nepředstavuje hospodaření na pozemcích mimo zastavěná území obcí způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, ke kterému by bylo třeba výjimky dle § 26 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovateli lze přisvědčit, že krajský soud se námitkou nutnosti vydání této výjimky dostatečně nezabýval. Z jeho obsáhlých vyjádření a závěrů ohledně povahy výstavby, poměrů v území i vztahu stavby kabelu a rodinných domů je však zřejmé, že neshledal, že by stavbu kabelu bylo možno považovat za hospodaření vyžadující intenzivní technologie.

[22] Nedůvodná je také námitka stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s namítaným rozporem rozhodnutí žalovaného s Karpatskou úmluvou a pouze odkázal na opatření Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 3. 2012. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku k této námitce uvedl rovněž následující: „Soudu není zřejmé, jak stavba kabelu, který bude umístěn pod povrchem a nepovede přes pozemek žalobce, zasáhne do jeho tradičního hospodaření. Vlastní stavba, která se netýká pozemku žalobce, by měla probíhat tak, že bude proveden výkop pro uložení kabelu, výkop bude následně zahrnut a uveden do původního stavu. Dle názoru soudu průběh stavby ani stavba samotná není způsobila zasáhnout

či ohrozit tradiční způsob hospodaření žalobce na jeho pozemku.“ Tento závěr považuje zdejší soud za správný. Stěžovatel ani v kasační stížnosti nerozporuje konkrétní argumenty krajského soudu a neuvádí, jakým způsobem by měla zamýšlená stavba ohrozit způsob hospodaření stěžovatele. Rovněž neuvádí, jak by došlo k ohrožení zachování tradičních znalostí hospodaření v Karpatech nebo kulturního dědictví, ani jakým způsobem by došlo k zásahu do jeho práv.

III. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, neboť krajský soud správně posoudil povahu zamýšlené stavby, její možný vliv na zákonem chráněné zájmy i její vztah k navazující zástavbě. Své rozhodnutí řádně a srozumitelně odůvodnil. Protože kasační stížnost není důvodná, Nejvyšší správní soud ji podle ust. § 110 odst. 2 s. ř. s. zamítl.

[24] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[26] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[27] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku, ale stěžovatel uhradil soudní poplatek ve výši 1000 Kč, vrací se stěžovateli tento soudní poplatek (analogicky § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu