



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Mgr. Š. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2021, č. j. MZP/2021/510/353, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 5. 2022, č. j. 51 A 29/2021-64,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 5. 2022, č. j. 51 A 29/2021-64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno jeho shora uvedené rozhodnutí. Tímto rozhodnutím stěžovatel potvrdil rozhodnutí Správy Národního parku Šumava, kterým nebyla žalobkyni udělena výjimka dle § 43 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle § 26 téhož zákona.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatel porušil svou správní praxi, dostatečně zjistil skutkový stav a zda měl provést test proporcionality.

[3] Krajský soud uvedl, že neprovedení ohledání na místě pro nadbytečnost je odůvodněno tím, že místní poměry v dané lokalitě jsou správnímu orgánu prvního stupně dobře známy. Tento argument by mohl obstát pouze při přesvědčivém vypořádání všech

námitek. K tomu ale nedošlo, jelikož správní orgány odůvodnily svá rozhodnutí spekulativně a nepřesvědčivě.

[4] Soud se zabýval rozhodnutími správního orgánu prvního stupně o udělení výjimky z let 2010 až 2020 a dospěl k závěru, že došlo k neodůvodněnému porušení zavedené správní praxe, neboť některá kritéria jsou hodnocena v napadeném rozhodnutí odlišně. Konkrétně poukázal na rozhodnutí z 6. 6. 2019 (stavba rodinného domu v k. ú. Zdíkov), rozhodnutí z 10. 6. 2015 (stavba chalupy v k. ú. Chlístov u Lažišť) a rozhodnutí z 20. 5. 2016 (plocha výroby a skladování v k. ú. Vimperk).

[5] Rozhodnutí je vnitřně rozporné ve vztahu k posouzení veřejného zájmu vůči zájmům soukromým (resp. neprovedení testu proporcionality). Stěžovatel považoval provedení testu proporcionality za nadbytečné, protože v lokalitě veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny výrazně převažuje nad zájmem na ochraně vlastnictví. Dle soudu jej nicméně *de facto* provedl, ale jeho závěry jsou spekulativní a nepodložené.

[6] Závěr o narušení krajinné struktury rozptýlené zástavby je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Odlišnost projednávaného záměru od jiných kladně vyřízených žádostí ve stejné lokalitě shledal stěžovatel v návaznosti plánovaných domů na zastavěné území, případně jejich připuštění již v územně plánovací dokumentaci. Pokud ovšem respektování krajinného rázu vyžaduje rozptýlenou zástavbu, pak logicky není možné uvažovat o přímém navazování na existující zástavbu.

[7] Soud přisvědčil též námitce spočívající v nedostatečných skutkových zjištěních ohledně existence cenných biotopů na pozemcích. Dle správního rozhodnutí se původní nepřirodní biotop zjištěný mapováním AOPK ČR v roce 2010 během 10 let změnil na přírodní biotopy horské trojštětové louky a podhorské a horské smilkové trávníky a cenná vegetace se vyskytuje na celé ploše pozemku. Takové závěry ale nemají oporu v řádně provedeném dokazování. Správní orgány se také vůbec nezabývaly tím, že pozemek, na němž by měl být záměr realizován, je v katastru nemovitostí veden jako orná půda. Spekulativní a bez opory ve správním spisu jsou rovněž závěry ohledně dotčení vodního režimu na pozemku.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[8] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Závěr krajského soudu ohledně ohledání na místě je nesprávný. Žalobkyně jej navrhovala provést až v rámci odvolacího řízení a on důvody k provedení ohledání neshledal, neboť neměl důvodné pochybnosti o řádně zjištěném skutkovém stavu, tedy o tom, že stavbu nelze na pozemku umístit. Okolnosti věci byly dostatečně zřejmé ze spisového materiálu. Neprovedení ohledání nezdůvodnil dobrou znalostí místních poměrů, jak uvádí krajský soud.

[10] Správní orgány nerozhodly v rozporu se správní praxí a neporušily žalobkynino legitimní očekávání. Žádná kritéria, která byla v prvostupňovém rozhodnutí vyhodnocena v neprospěch žalobkyně, nebyla v předchozích rozhodnutích argumentem pro povolení výjimky. S ohledem na posuzování dopadů záměrů na krajinný ráz, lze porovnávat pouze

pokračování

záměry obdobného charakteru navržené ve stejném krajinném prostoru, tj. v území se shodnými přírodními, kulturními a historickými charakteristikami. Záměr žalobkyně nelze porovnávat se záměry povolenými správou CHKO v k. ú. Chlístov u Lažišť a v k. ú. Vimperk, neboť tyto lokality se nenacházejí v krajinném prostoru Stašsko – Zdíkovsko. Stěžovatel navíc dodal, že stavbu chalupy v k. ú. Chlístov u Lažišť správa sice povolila umístit na „poměrně hodnotnou louku“, ale šlo o přírodní stanoviště běžně se v CHKO vyskytující, nikoli o evropsky významné stanoviště, jako v případě žalobkyně. Zastavitelná plocha ve Vimperku se nacházela při okraji pozemku mimo část vymezenou jako evropsky významné stanoviště, v níž zároveň nebylo shledáno vhodné prostředí pro výskyt zvláště chráněného druhu. Záměr žalobkyně je navržen v jiném krajinném prostoru než uvedený příklad a návaznost záměrů na stávající blízké komunikace či zastavěná území stěžovatel zmínil pouze v souvislosti s jejich dopadem na zachování urbanistické struktury sídla.

[11] V krajinném prostoru Stašsko – Zdíkovsko se nachází pouze stavba rodinného domu v k. ú. Zdíkov. Ani zde stěžovatel skutkovou podobnost a shodné rysy se záměrem žalobkyně neshledal. Z odůvodnění rozhodnutí z 6. 6. 2019 je zřejmé, že správa CHKO umístění stavby domu nevyhodnotila jako urbanisticky nevhodné a na dotčených pozemcích neshledala, na rozdíl od záměru žalobkyně, žádné přírodně cenné biotopy.

[12] Stěžovatelovy závěry ohledně testu proporcionality si neodporují, protože test proporcionality nemá být prováděn tehdy, pokud veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny výrazně převažuje nad jiným zájmem, kterým je v dané věci soukromý zájem žalobkyně na ochraně vlastnictví. Úvahy ohledně údajně *de facto* provedeného testu proporcionality nejsou vnitřně rozporné. Názoru žalobkyně, že účelem její trvalé přítomnosti v lokalitě má být též zlepšení současného stavu přírody nelze přisvědčit.

[13] Obec jakožto účastník řízení ve svém vyjádření k odvolání bez dalšího uvedla, že nemá k záměru námitek. Takové vyjádření nelze považovat za všeobecný společenský konsensus. V tvrzeních, že hospodaření na lesním pozemku trvalou přítomností vlastníka lesa nevyžaduje, ale pravidelná přítomnost vlastníka v lese je vyžadována z důvodu jeho povinnosti bránit škodám, stěžovatel rozpor nespatřuje. Pravidelnou přítomností vlastníka lesa, či jiné oprávněné osoby, vyžadovanou zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích, rozhodně není myšlena trvalá přítomnost v lokalitě.

[14] Závěr týkající se narušení krajinné struktury není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Tvrzení krajského soudu, že důvodem vzniku rozptýlené zástavby v lokalitě je obhospodařování pozemků, je vytržené z kontextu a zavádějící. Odstupy mezi jednotlivými objekty historicky nesouvisely pouze s vlastnictvím pozemků, které bylo zapotřebí obhospodařovat, ale podstatnou roli v jejich umístění hrály též přírodní podmínky a především nevýhodnost (nebo i nemožnost) dlouhé docházky na vzdálené pozemky. Tyto okolnosti ale již v současné době nemohou být zásadním argumentem pro realizaci stavby ve volné krajině. Ke krajským soudem zmíněným stavbám v krajinném prostoru Stašsko – Zdíkovsko stěžovatel uvedl, že čtyři rodinné domy v k. ú. Zdíkov jsou umístěny v těsné blízkosti zastavěného území obce Zdíkov, resp. ve třech případech na něj přímo navazují. Jde tedy o návaznost na sídlo a nebylo jimi zasahováno do dochované rozptýlené zástavby. Čtyři rodinné domy v k. ú. Zadov jsou situovány u komunikace v osadě Pucherský mlýn, jedná se tedy opět o návaznost na sídlo, nikoli o zásah do dochované rozptýlené zástavby.

[15] Výskyt biotopů na pozemku je prokazatelně doložen botanickým záznamem Ing. P. ze 17. 9. 2020, přestože je oficiální mapování z roku 2010 nezachycuje. Změnu vegetačního složení způsobilo obhospodařování dotčeného pozemku.

[16] Závěry krajského soudu týkající se dotčení zemědělského půdního fondu a vodního režimu na pozemku na věc nedopadají. Stěžovatel na význam ochrany zemědělského půdního fondu upozornil pouze ve vztahu k ochraně přírodních hodnot lokality. Dotčením vodního režimu se zabýval jen okrajově, neboť předmětem rozhodování byl zákaz hospodaření na pozemku způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, nikoli zákaz měnit vodní režim.

[17] Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Žalobkyně ve svém vyjádření k ohledání na místě uvedla, že již z argumentace stěžovatele je patrné, že okolnosti případu mu nejsou dostatečně zřejmé. Není pravda, že v její neprospěch neaplikoval žádná kritéria, která byla v jiných rozhodnutích důvodem pro povolení výjimky. Nesouhlasí ani s neustále se opakujícím názorem stěžovatele, že lze porovnávat toliko záměry navržené ve stejném krajinném prostoru, neboť se správní orgán v jiných rozhodnutích krajinným prostorem nezabývá. Její záměr má stejné znaky jako soudem zmiňované záměry, kterým správní orgány výjimky udělily. Stěžovatel se nevypořádal s odlišným přístupem k žádosti žalobkyně, které svědčí množství okolností, které byly v jiných případech hodnoceny jako důvod pro povolení výjimky.

[19] K testu proporcionality uvedla, že opatření omezující lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na opatřeních. Z hlediska tohoto testu je nutné posoudit všechny relevantní okolnosti věci. Mezi ně patří mimo jiné stanovisko obce, protože k obligatorním náležitostem odůvodnění rozhodnutí náleží vypořádání se s vyjádřeními účastníků řízení. Dále měl stěžovatel zohlednit neuspokojivé poměry v lokalitě, kde dochází k poškozování přírodních hodnot. Za veřejný zájem lze považovat i přítomnost žalobkyně v místě, protože by se tím zabránilo poškozování přírody.

[20] Stěžovatel pro danou lokalitu považuje za typické, že jsou zde samostatné usedlosti doprovázené hospodářským zázemím, a zároveň nevylučuje povolení skupiny staveb v totožném krajinném prostoru, která navazuje na sídelní útvary. To je dle žalobkyně rozporné.

[21] Záznam z botanického posouzení neobsahuje konstatování, že se na pozemku nacházejí biotopy, ale toliko určité rostliny vyskytující se v biotopech. Žalobkyně trvá na tom, že povaha pozemku jakožto orné půdy je ve věci relevantní.

[22] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a za stěžovatele jedná

pokračování

pověřená osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté ověřil, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci stěžovatelem uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Obecně

[25] Nejprve je dle Nejvyššího správního soudu nutné podrobně vyložit § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a konstrukci povolování výjimek.

[26] Dle tohoto ustanovení může výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích orgán ochrany přírody povolit v případě, 1) kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo 2) v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud 3) povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Zákon zde stanoví tři možné důvody pro udělení výjimky a následné správní uvážení. Nejprve musí být naplněn některý z taxativně uvedených důvodů, což vůbec umožňuje uvažovat o udělení výjimky, a až poté má správní orgán provést správní uvážení.

[27] K pojmu správního uvážení rozšířený senát NSS v usnesení z 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, uvedl, že „*není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod.*“ Soudní přezkum správního uvážení má být zdrženlivý (např. rozsudek NSS z 28. 1. 2015, č. j. 1 Afs 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS). To však neznamená, že mají správní orgány zcela volné pole působnosti. V demokratickém právním státě obecně platí zákaz libovůle a svévole (např. rozsudky NSS z 29. 5. 2013, č. j. 6 As 80/2012-49, nebo z 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS). Úvaha správního orgánu musí být přezkoumatelná, racionální, v souladu se správní praxí a její výsledek přiměřený. Musí rovněž zohlednit širší rámec hodnot a principů obsažených mimo jiné v právu ústavním (viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 26. 1. 2021, č. j. 1 Afs 236/2019-83, č. 4141/2021 Sb. NSS). S ohledem na povahu správního uvážení je v projednávané věci nutné poznamenat, že naplnění jednoho z důvodů pro výjimku, ještě automaticky neznamená, že ji žadatel obdrží.

Proporcionalita

[28] V prvním kroku je tedy posuzována subsumpce pod jednotlivé důvody udělení výjimky, ve druhém kroku je prováděno správní uvážení. Zároveň je nutné rozlišovat jednotlivé důvody pro udělení výjimky. Z tohoto pohledu posoudil Nejvyšší správní soud otázku neprovedení testu proporcionality následovně.

[29] Poměrování by se již v prvním kroku provádělo v případě, že by tu proti sobě stály dva veřejné zájmy ve smyslu prvního důvodu pro udělení výjimky dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany

přírody). Ze zákona plyne, že již při subsumpci skutkového stavu pod tento důvod má správní orgán zájem vážit. Pro udělení výjimky je potřeba, aby zájem na prolomení ochrany výrazně převažoval. Správní orgány a krajský soud veřejný zájem neposuzovaly, a ani žalobkyně jej netvrdila. První důvod nebyl předmětem správního řízení.

[30] U druhého důvodu pro udělení výjimky (v zájmu ochrany přírody) se nemusí test proporcionality v první kroku subsumpce provádět. Zájem na ochraně přírody tu buď je, anebo není. Poměrování přichází v úvahu až v případě, že by možné udělení výjimky přímo primárně směřovalo k ochraně přírody, zájem by tu tedy skutečně byl, a bylo by při správním uvážení potřeba vyvážit dva konkrétní protichůdné zájmy na ochraně přírody. V projednávané věci ale stěžovatel činnost subsumovatelnou pod druhý důvod neshledal; bránění poškozování pozemku a krádežím dřeva za ni nepovažoval. Krajský soud se pak zaměřil pouze na střet veřejného zájmu a soukromého práva. Nezabýval se tím, zda je druhý důvod naplněn, ačkoliv to žalobkyně tvrdila (str. 7 žaloby). Nejvyšší správní soud se tak, vázán rozsahem kasačního přezkumu, nemůže věcí konkrétněji zabývat a vyložit, co je „v zájmu ochrany přírody“ a zda je tento důvod v projednávané věci aplikovatelný.

[31] Třetí důvod pro udělení výjimky (činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území) nepřipouští v prvním kroku poměrování. Správní orgán posuzuje míru ovlivnění stavu předmětu ochrany, žádné zájmy nevyvažuje a zákonem stanovený důvod musí být pro udělení výjimky naplněn. Test proporcionality zde nemá místo, protože vyvážení soukromých zájmů a ochrany přírody a krajiny provedl již zákonodárce, který dal přednost ochraně. Ustanovení § 26 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zakazuje konkrétní činnosti na celém území chráněných krajinných oblastí a odst. 2 a 3 téhož ustanovení jejich výčet ještě rozšiřují pro první a druhou zónu chráněné krajinné oblasti. Tyto činnosti smí osoba na chráněném území činit pouze tehdy, pokud jí to povolí orgán ochrany přírody z taxativně uvedených důvodů. Dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny výjimku správní orgán udělit může, přičemž by měl přihlédnout k obecnému principu, že výjimky se vykládají restriktivně. Stejná konstrukce se objevuje v § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny, kde zákon rovněž preferuje zájem na ochraně přírody před případnými soukromými zájmy. Povolení, souhlas, kladné stanovisko nebo výjimku ze zákazu pro evropsky významnou lokalitu (o kterou v projednávané věci jde) nebo ptačí oblast může udělit orgán ochrany přírody pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů a nedojde k významnému soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů. Dle § 45i odst. 9 a odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny lze schválit koncepci nebo záměr přes významný negativní vliv na předmět ochrany jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, nestačí tedy zájem soukromý. Základním pravidlem je tak ochrana přírody a výjimkou je uplatnění soukromých zájmů. Uvedená omezení jsou ústavně konformní, protože jsou stanovená zákonem a s legitimním cílem; nemusí tedy být správními orgány v každém jednotlivém případě znovu přezkoumávána. V druhém kroku by pak při správním uvážení u tohoto důvodu, stejně jako u všech ostatních, měly správní orgány vycházet především z úvah uvedených v bodě 24 tohoto rozsudku. Teprve v této fázi by případně přicházelo v úvahu poměrování.

[32] Krajskému soudu lze přisvědčit, že stěžovatelův závěr, že nemusí provádět test proporcionality, protože zájem na ochraně přírody a krajiny výrazně převažuje nad zájmem na ochraně vlastnictví, působí rozporně. Nicméně tento rozpor nedosahuje takové

pokračování

intenzity, aby sám o sobě způsobil nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Zvláště za situace, kdy test proporcionality nemusel být v prvním kroku proveden a závěr stěžovatele odpovídá zákonné konstrukci ochrany a výjimek z ní.

[33] Naopak krajský soud ve svém rozsudku neuvedl, jakými důvody pro udělení výjimky, ani kterou fází rozhodování se zabývá. Z rozsudku není ani patrné, proč test proporcionality vyžaduje a k jakému účelu má sloužit. Z odůvodnění rozsudku se zdá, že požadoval test proporcionality již v kroku subsumpce u třetího důvodu, což je ovšem s ohledem na výše uvedené nesprávné. Krajský soud proto bude povinen v dalším řízení vyložit, který ze zákonných důvodů zkoumá a zda posuzuje subsumpci skutkového stavu pod ten který zákonný důvod pro udělení výjimky či, zda posuzuje již fázi správní uvážení. Podle okolností je povinen uvést, z jakého důvodu a v jaké fázi požaduje po stěžovateli resp. správních orgánech provést test proporcionality.

[34] Dle krajského soudu měl stěžovatel v testu proporcionality zohlednit stanovisko obce. Ta ale ve svém vyjádření založeném ve správním spise na č. l. 41 pouze uvedla, že proti záměru nemá námitek. Její vyjádření neobsahuje žádné principy či hodnoty, které by mohly vstoupit do poměrování v rámci testu proporcionality. Skutečnost, že obec jako účastník řízení záměru nebrání (ale ani jej výslovně nepodporuje), nemusel stěžovatel v rámci testu proporcionality výslovně zohlednit.

Biotopy

[35] Krajský soud přisvědčil žalobní námitce spočívající v nedostatečných skutkových zjištěních ohledně existence biotopů. Správní orgán prvního stupně uvedl, že výskyt stanovišť biotopů na pozemku by se s největší pravděpodobností novým oficiálním mapováním potvrdil. Tuto formulační nepřesnost, která evokuje spekulaci, opravil již stěžovatel. Správní orgán chtěl vyjádřit, že v lokalitě biotopy jsou, a proto by je zde oficiální mapování zachytilo. Nejedná se tedy o prostý názor správního orgánu, ale skutečnost, kterou má na základě botanického posouzení Ing. Půbala za prokázanou.

[36] Z textové části záznamu skutečně nevyplývá, že se v rámci Šumavy jedná o lokalitu zvláště výjimečnou, nicméně úvahu o cennosti lokality stěžovatel přezkoumatelně učinil na str. 6 svého rozhodnutí a na str. 8 zdůraznil, že se v jednom případě jedná dokonce o prioritní stanoviště ve smyslu § 3 odst. 1 písm. o) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[37] Nejvyšší správní soud má za to, že výskyt horské trojštětové louky a podhorských a horských smilkových trávníků má ve správním spise oporu v botanickém zkoumání. Za souladné se zkušeností považuje i to, že se biotop v čase mění. Stěžovatel výslovně uvedl, že od posledního mapování uplynula dostatečná doba pro změnu biotopu. Správní orgán postupoval správně, pokud nevycházel pouze z více jak deset let starého mapování, ale opatřil si aktuální podklady. Zákon nepožaduje, aby přítomnost biotopů byla prokazována pouze oficiálním mapováním. Naopak opačný postup by bylo možné považovat za rozporný s § 3 s. ř., tedy zásadou materiální pravdy, a § 50 odst. 3 s. ř., tedy povinností zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Nic na tom nemění ani to, že v jiných řízeních o udělení výjimky zkoumání neprovedl. Je zřejmé, že váha oficiálního mapování bude s během času klesat. Závěry stěžovatele nejsou ani spekulativní ani bez jakékoliv opory. Žalobkyně navíc měla možnost navrhnout důkazy,

kteřé by mohly skutkový stav zpochybnit, což ostatně v žalobě učinila (str. 8 žaloby). V dalším řízení bude krajský soud povinen zjištěný skutkový stav znovu vyhodnotit a to s přihlédnutím k důkazům žalobkyně i botanickému posouzení a případně na základě provedeného dokazování skutkový stav, který vzal správní orgán za prokázaný, přehodnotit.

Ohledání na místě

[38] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil neprovedení ohledání na místě samém; otázkou se ve svém rozhodnutí zabýval a uvedl, že jej považuje za nadbytečné, protože okolnosti věci jsou dostatečně zřejmé ze spisu. Dle Nejvyššího správního soudu bylo neprovedení ohledání na místě řádně vypořádáno a ob stojí. Správní orgány měly s ohledem na obsah spisu a citované odborné výstupy dostatečnou znalost věci a to i v aspektech vytýkaných jim krajským soudem (charakter pozemku a zástavby). Další vytýkané skutečnosti nebyly pro věc zásadní (přístupová cesta). S ohledem na výše uvedené neobstojí za současné skutkové a procesní situace ani úvaha krajského soudu opřená o nepřesvědčivost a spekulativnost odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Správní praxe

[39] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou porušení správní praxe stěžovatelem. Krajský soud ve svém rozsudku uvedl tři konkrétní rozhodnutí, od kterých se měl stěžovatel nepřipustně odchýlit, a obecně dodal, že ve více rozhodnutích je též například zohledňována blízkost pozemku k hranici III. zóny CHKO.

[40] Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Týká se tedy výkladu a použití právních předpisů. V projednávané věci se konkrétně jedná o výklad a použití § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle žalobkyně tvoří správní praxi všechna rozhodnutí o udělení výjimky v druhé zóně CHKO, naproti tomu dle stěžovatele mohou být posuzována jen rozhodnutí týkající se stejné krajinné oblasti. Krajský soud explicitně neuvedl, ke které koncepci se přiklonil, ale z výběru rozhodnutí je patrné, že se nezabýval jen záměry na Stašsku – Zdíkovsku.

[41] Dle Nejvyššího správního soudu je při posuzování správní praxe třeba vycházet z rozhodnutí, která mají dostatečnou míru podobnosti v relevantních aspektech. Nelze tedy přistoupit na názor žalobkyně, že je možné bez dalšího vycházet ze všech rozhodnutí o výjimce dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Míra požadované podobnosti ale nesmí být tak vysoká, aby fakticky vylučovala vznik správní praxe. Nelze se tedy ani omezit jen na jednu konkrétní lokalitu, v projednávané věci na Stašsko – Zdíkovsko. Relevantní mohou být i jiné lokality se stejným krajinným rázem, důvodem ochrany a obdobnými přírodními podmínkami. Zároveň je nutné zohlednit, že § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví tři důvody pro povolení výjimky. U každého z nich, může být správní praxe částečně odlišná. Relevantní může být i to, pro jaký záměr (např. typ stavby, její účel,...) má být výjimka povolena.

pokračování

[42] Správní praxe spočívá především v konzistenci posuzovaných kritérií a hodnocení skutkového stavu. Nevytváří ale sama o sobě právo na výsledek. Žalobkyně při hodnocení správní praxe vyzdvihla především aspekty kladně hodnocené v jiných rozhodnutích, které měly být přítomny též v její věci. Tento pohled je příliš jednostranný. Správní orgán při svém rozhodování o výjimce ve fázi subsumpce nevyvažuje kladné a záporné aspekty. Pokud není splněna zákonem stanovená podmínka, nemůže výjimku udělit ani v případě, že jsou přítomny i kladné aspekty. Rovněž by nedávalo dobrý smysl, aby správní orgán musel posoudit všechny existující aspekty, přestože již u prvního kritéria zjistí, že je dána nepřekonatelná překážka pro udělení výjimky. Za takového stavu nebudou v rozhodnutí další aspekty vůbec hodnoceny. Může tedy nastat situace, že dva záměry jsou v mnoha aspektech podobné, ale jedna okolnost je odlišná dostatečně na to, že o nich bude rozhodnuto jinak, aniž by byl porušen zákon či vytvořen rozpor se správní praxí. Pokud má být správní praxe ustálená, jednotná a dlouhodobá, neměla by být popřena ani protichůdnými rozhodnutími, v projednávané věci by přicházely v úvahu rozhodnutí o neudělení výjimky. Zároveň je třeba upozornit, že jedno rozhodnutí praxi nezakládá.

[43] Krajský soud se v rozsudku otázkou správní praxe nezabýval dostatečně. Nevymezil, jaký okruh rozhodnutí považuje za rozhodný pro její vytvoření a z jakého důvodu, přestože stěžovatel již v rozhodnutí uvedl, proč považuje namítaná rozhodnutí za odlišná. Jeho rozsudek je tak v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tuto vadu nemůže Nejvyšší správní soud napravit, protože by byl prvním soudem, který se explicitně a autoritativně otázkou zabývá. Krajský soud se bude muset v dalším řízení existencí správní praxe zabývat a konkrétně posoudí míru podobnosti rozhodnutí v relevantních aspektech, které vyloží, přičemž zohlední výše uvedené úvahy.

Nepřezkoumatelnost

[44] Z bodu 38 rozsudku krajského soudu plyne, že nesrozumitelnost rozhodnutí má také spočívat v rozporu s odůvodněními jiných správních rozhodnutí. Případný rozpor s jinými rozhodnutími či správní praxí ale nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost. Rozpor s praxí by mohl způsobovat pouze nezákonnost rozhodnutí. Z odůvodnění krajského soudu navíc není jasné, jaké rozhodnutí, jež mělo umožnit osídlení k obhospodařování pozemků, měl na mysli.

[45] Dle Nejvyššího správního soudu rozpor v odůvodnění není, protože stěžovatel konzistentně tvrdil, že záměr je v oblasti s rozptýlenou zástavbou. Důvodem vzniku tohoto krajinného rázu bylo v minulosti (do pol. 19. stol.) mimo jiné obhospodařování pozemků, což ale neznamená, že dnes by umístění domu ke stejnému účelu krajinný ráz nenarušilo. Rozdílný přístup k umisťování staveb do volné krajiny a staveb navazujících na stávající sídla je dle kasačního soudu přípustný a racionální. Nic na tom nemění, že jde o krajinný prostor „Podhůří s rozptýlenou zástavbou a drobnými sídly“. Sídla zde existují, a přestože jde o prostor s rozptýlenou zástavbou (a drobnými sídly), není logicky vyloučeno, aby na ně záměry navazovaly. Rozhodnutí není v této části nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

[46] Nepodložené úvahy orgánu prvního stupně o vodním režimu částečně korigoval žalovaný. Nešlo pro něj o důvod pro zamítnutí výjimky, ale pouze okrajově k odvolací námitce zmíněný aspekt věci. Krajský soud má pravdu, že i úvahy stěžovatele jsou

spekulativní a že zde chybí vazba na předmět ochrany dle zákona o ochraně krajiny a přírody. Tuto okolnost mu tedy správně vytknul. Pokud nyní stěžovatel tvrdí, že nejde o skutečnost pro věc rozhodnou, má pravdu, pak ale neměl takové skutečnosti ve svém rozhodnutí hodnotit, což však, byť okrajově v návaznosti na odůvodnění správního orgánu prvního stupně, nesprávně učinil.

[47] Zemědělský půdní fond byl v rozhodnutí zmíněn zejména pro dokreslení ochrany přírodního bohatství českým právem. K odvolací námitce pak stěžovatel na jiném místě uvedl, že pro něj není rozhodné, že je pozemek evidován jako orná půda, protože není tímto způsobem již minimálně 30 let prokazatelně využíván. Při mapování v roce 2010 na něm byl biotop obhospodařované louky a správní orgány měly k dispozici i letecké snímky oblasti z let 2001-2003 a 2017. Krajskému soudu tak nelze přisvědčit, že je tato úvaha bez opory a odůvodnění.

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[48] Ve světle výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajské soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[49] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Podstatu právního názoru lze shrnout následovně:

[50] Krajský soud v dalším řízení vyloží, který ze zákonných důvodů výjimky dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zkoumá, a zda posuzuje subsumpci tomuto důvodu či správní uvážení. Bude-li i poté trvat na testu proporcionality musí přezkoumatelně uvést, z jakého důvodu jej požaduje a jaké hodnoty a zájmy se mají vážit. Dále se bude zabývat existencí správní praxe a konkrétně posoudí, zda je míra podobnosti namítaných rozhodnutí v relevantních aspektech dostatečná a proč. Znovu posoudí skutkový stav, přičemž zohlední botanické zkoumání Ing. P. V rámci uplatněných žalobních bodů věcně posoudí, zda byl ve věci naplněn některý z důvodů pro udělení výjimky dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a případně zda správní orgány nepřekročily při rozhodování meze správního uvážení.

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. ledna 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu