

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **MVDr. P. S.**, zastoupená JUDr. Janem Kozákem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2004, č. j. 10 Ca 148/2003 - 37,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyni se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Správy Chráněné krajinné oblasti Jeseníky ze dne 27. 9. 2002, č. j. 2772/02, nebyl dán souhlas dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"), s udělením výjimky ze stavební uzávěry a s vydáním územního rozhodnutí k umístění stavby rodinného domu (včetně studny, jímky na vyvážení, kanalizační přípojky, zásobníku plynu, plynové přípojky, elektrické a vodovodní přípojky) na pozemku parc. č. 1155/1 v katastrálním území Malá Morávka, a to k žádosti podané žalobkyní a MVDr. T. B. ze dne 7. 8. 2002 o zahájení samostatného řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny ve věci udělení výjimky ze stavební uzávěry a umístění stavby rodinného domu na pozemku parc. č. 1155/3 v katastrálním území Malá Morávka.

K odvolání žalobkyně a druhého žadatele žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 2. 2003, č. j. 570/3113/02/Šu, změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že se neuděluje souhlas podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny k vydání rozhodnutí o umístění stavby – budovy určené k bydlení s jejími součástmi a příslušenstvím na pozemku parc. č. 1155/3 – trvalý travní porost, v obci a v katastrálním území Malá Morávka. Předmětné rozhodnutí bylo změněno toliko proto, že zákon o ochraně přírody a krajiny neumožňuje orgánu ochrany přírody vydávat rozhodnutí k povolení výjimky ze stavební uzávěry. Žalovaný poukázal na to, že k rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry je příslušný stavební úřad, který tak činí po dohodě s orgánem ochrany přírody ve smyslu § 126 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“) a § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny, orgán ochrany přírody zde tedy nemá pravomoc vydávat samostatné správní rozhodnutí. Státní moc je možno uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které zákon stanoví. Dále pak žalovaný změnil výrok napadeného rozhodnutí v části týkající se označení pozemku v katastrálním území Malá Morávka, jehož se řízení týká, kde došlo k administrativnímu pochybení, neboť geometrickým rozdělením pozemku parc. č. 1155/1 se žalobkyně stala vlastníkem nově vytvořeného pozemku parc. č. 1155/3 v témže katastrálním území. Žalovaný pak uvedl, že sám doplnil dokazování rozhodnutím o stavební uzávěře, kupní smlouvou a informacemi o předmětném pozemku ve vztahu k územně plánovací dokumentaci obce Malá Morávka a z tohoto důvodu účastníky s podklady seznámil, resp. je vyzval k tomu, aby se s nimi seznámili.

Žalobkyně napadla předmětné rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou, kterou Městský soud v Praze posoudil takto:

Předně městský soud neshledal opodstatněným odmítnutí žaloby z důvodů namítaných žalovaným a ani z důvodů jiných. Rozhodnutí dle § 12 odst. 2 či § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny shledal rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť jím správní orgán autoritativně stanoví (k žádosti adresáta), zda lze (zda je to z hlediska ochrany přírody a krajiny možné) realizovat na daném území (zde v chráněné krajinné oblasti) určitou aktivitu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že k realizaci tohoto zásahu je nutno vyvolat ještě další samostatná řízení dle zvláštních předpisů. Dané rozhodnutí je dle názoru městského soudu samostatným správním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení; závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit na označeném pozemku na území chráněné krajinné oblasti, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve vztahu k tomuto řízení jde o rozhodnutí konečné, a to i přesto, že k vlastní realizaci záměru je ještě třeba dalších (navazujících) rozhodnutí (např. dle stavebního zákona). Jde o případ typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech. Skutečnost, že dosažení tohoto kladného rozhodnutí je nutnou podmínkou pro vydání dalších povolení podle zvláštních předpisů a že v tomto případě dokonce jde o absolutní závaznost pro akt navazující, nemůže nijak omezit či dokonce anulovat jeho vlastní přímé účinky, které má na základě právního předpisu. Nejde proto o akt předběžné (nesamostatné, podmíněné či dočasné) povahy. Adresát na základě i tohoto rozhodnutí nabývá (nebo nikoli) oprávnění provést zamýšlený zásah, neboť i toto rozhodnutí (v kladném případě) samostatně stanoví podmínky, které je

povinen respektovat, a to nezávisle na podmínkách vymezených v dalších souběžně vydaných či navazujících rozhodnutích. Stavební úřad je navíc tímto rozhodnutím limitován (vázán) při svém rozhodování. Městský soud v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, www.nssoud.cz.

Při samotném věcném přezkoumání žaloby rozhodl městský soud dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, a především, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá ve spise dostatečnou oporu a vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.

Městský soud poukázal na to, že zákon o ochraně přírody a krajiny rozlišuje obecnou a zvláštní ochranu přírody a krajiny, přičemž obecná ochrana přírody je vymezena v části druhé citovaného zákona a podle ustanovení § 12 zařazeného v této části zákona je obecně chráněn i krajinný ráz, tedy zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Dle odst. 2 tohoto ustanovení je k umisťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Pokud jde o zvláště chráněná území (část třetí zákona o ochraně přírody a krajiny), mezi něž patří chráněná krajinná oblast, je na rozdíl od obecné ochrany v těchto územích stanovena zvláštní ochrana. Chráněné krajinné oblasti (§ 25 až § 27 zákona o ochraně přírody a krajiny) jsou rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů s hojným zastoupením dřevin, popř. s dochovanými památkami historického osídlení. Jejich ochrana je zajištěna výslovnými zákazy vymezenými zákonem (§ 26) a dále podmínkami ochrany vyhlášenými obecně závazným právním předpisem (§ 25 odst. 3, § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Pravomoc orgánu ochrany přírody, pokud jde o zvláště chráněná území, je vymezena v části třetí citovaného zákona, konkrétně v § 43 (výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích) a § 44 (souhlas k některým činnostem ve zvláště chráněných územích).

Dle městského soudu z citovaných ustanovení vyplývá, že pokud přírodní hodnoty daného území požívají zvýšené ochrany a území (i z důvodu ochrany krajinného rázu) je vyhlášeno chráněnou krajinnou oblastí (nebo je těmto hodnotám přiznán jiný způsob zvýšené ochrany) ve smyslu části třetí zákona o ochraně přírody a krajiny, spadá do pravomoci příslušného orgánu ochrany přírody rozhodovat dle § 43 nebo § 44 předmětného zákona, a to v tam vymezených případech, a nikoli současně dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jímž je založena pravomoc rozhodovat v případech obecné ochrany krajinného rázu, tedy tam, kde není zakotvena přísnější – zvláštní ochrana. Rozhodnutí dovolávající se § 12 odst. 2 i § 44 odst. 1 předmětného zákona v případě souhlasu k činnosti v chráněné krajinné oblasti je zmatečné (nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost), když je jím pravomoc uplatňována duplicitně. V § 26 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zakotven výslovný zákaz nových staveb v I. zóně chráněné

krajinné oblasti, a k takovému povolení a umístění stavby je nutná výjimka ve smyslu § 43 tohoto zákona. Pokud jde o III. zónu ve smyslu § 27 citovaného zákona, pak podrobnější režim ochrany přírody se stanoví při vyhlášení či změně bližších ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí obecně závazným právním předpisem (nařízením vlády). Není-li nutno vydat výjimku ve smyslu § 43, a jde-li o III. či IV. zónu chráněné krajinné oblasti, pak souhlas k veškerým činnostem v takto zvláště chráněném území je nutný podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, který praví, že na území chráněné krajinné oblasti nelze bez souhlasu orgánu ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby, povolení k nakládání s vodami atd. Dle městského soudu vyplývá ze zákona, že je-li přiznána dané oblasti zvláštní ochrana a oblast je vyhlášena chráněnou krajinnou oblastí, je subsumována již v tomto vyhlášení skutečnost, že je chráněn i její krajinný ráz, a není proto na místě, aby příslušný orgán ochrany přírody při vydávání souhlasu k umístění stavby v této chráněné krajinné oblasti rozhodoval současně dle § 44 odst. 1 i § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Souhlas dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny k umístění stavby na území chráněné krajinné oblasti je závazný pro další stavební řízení, tedy je vydáván jako samostatné rozhodnutí, které je podkladem pro vydání územního rozhodnutí o umístění takové stavby; není-li vydán souhlas s umístěním takové stavby, je vyloučeno, aby stavební úřad povolil umístění stavby na území této chráněné krajinné oblasti. Pro žadatele (budoucího stavebníka) jde o rozhodnutí z hlediska tohoto předmětu řízení konečné. Vzhledem k tomu, že obsahem spisového materiálu není rozhodnutí o stavební uzávěře (rozhodnutí odboru VÚP ONV Bruntál ze dne 13. 11. 1986, č. j. VÚP 1437/326/2/86), na které se žalovaný odvolává, není ve spise dostatečná opora pro závěry žalovaného, podle nichž žalobou napadené rozhodnutí nevyvolává zásah do práv žalobkyně, neboť jejímu záměru v prvé řadě brání stavební uzávěra. Navíc tento závěr není ani z právního hlediska správný. Z rozhodnutí žalovaného totiž vyplývá, že důvodem vyhlášení dané uzávěry má být právě zvýšená ochrana přírodních hodnot. Dle mínění městského soudu je provázanost institutů ochrany přírody a stavebního zákona založena na příčinné souvislosti mezi ochranou území a rozhodnutím o využití území, přičemž stavební uzávěra, jako institut stavebního práva, může být vyhlášena z důvodu zvýšeného zájmu na ochraně životního prostředí konkrétního území. Právě tak jako může dojít ke zrušení zvláště chráněných území (§ 45 předmětného zákona) nebo k udělení výjimky či souhlasu k zásahu, lze zrušit i stavební uzávěru nebo z ní v konkrétním případě povolit výjimku. Rozhodující je stav dané lokality, tj. zda důvody vedoucí k vyhlášení zvláštní ochrany (popř. i stavební uzávěry) dále trvají a je nutno ji zachovat ve stávajícím rozsahu a zda lze záměr stavebníka připustit vzhledem k chráněnému zájmu. Rozhodnutí dle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny má vliv i na případnou změnu rozhodnutí o stavební uzávěře či udělení výjimky a nikoli naopak, že by stavební uzávěra bránila kladnému posouzení věci dle § 44 odst. 1 předmětného zákona.

Dále je dle městského soudu nesporné, že souhlas Správy Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, která je orgánem příslušným dle zákona o ochraně přírody a krajiny na tomto území rozhodovat, je nutnou podmínkou pro umístění stavby. Žalobou napadené rozhodnutí vychází z tvrzení, že v daném případě jde o III. zónu Chráněné krajinné oblasti Jeseníky (k vymezení zón viz § 27 a § 25 zákona o ochraně přírody a krajiny), v tomto

směru však není ve spise žádný doklad, z něhož by bylo patrno, jaké území dané chráněné krajinné oblasti spadá to této III. zóny a jaké jsou ve III. zóně stanoveny (a jakým obecně závazným předpisem) ochranné podmínky. Rozhodnutí ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny musí vycházet z ochranných podmínek stanovených právním předpisem, neboť tím jsou dány meze pro výkon státní správy a rozhodování státní správy v daném případě. Z hlediska přezkoumání správního rozhodnutí je rozhodné, zda meze stanovené právním předpisem byly respektovány. V tomto směru se napadené rozhodnutí neopírá o žádný doklad, z něhož by vycházelo.

Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nemůže obstát z hlediska zjištění řádného stavu věci, tedy zda dané území, tj. pozemek parc. č. 1155/3, na který se má vztahovat ochrana, skutečně i nadále splňuje předpoklady pro požívání této ochrany a nelze tedy vydat souhlas, potažmo rozhodnout o změně využití tohoto pozemku v dalších řízeních. Povinností orgánu ochrany přírody je posoudit v daném případě skutečnost, zda lze, nebo nelze připustit, aby byl proveden zásah do zvláště chráněného území způsobem navrhovaným žalobkyní.

Žalovaný opřel své rozhodnutí o zjištění, že dané území je vymezeno jako prvek lokálního územního systému ekologické stability (dále také „ÚSES“) ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) a § 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, a to s výskytem několika zvláště chráněných druhů rostlin. Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“), předvídala, že orgán ochrany přírody průběžně provádí hodnocení systému ekologické stability z hlediska jeho stabilizační funkce. Plán systému ekologické stability i projekt systému ekologické stability na základě takového plánu vypracovaný schvalují příslušné orgány územního plánování v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí. V daném případě vychází rozhodnutí žalovaného z evidenční pomůcky pro plán územního systému ekologické stability, na kterou odkazuje. Tato evidenční pomůcka byla zpracována v roce 1993 a žalovaný v rámci odvolacího řízení toliko doplnil stručné nové vyjádření zpracovatele této evidenční pomůcky. Takový postup není dostatečný, a to zejména tam, kde je stav, pro který byl pozemek zahrnut do lokálního ÚSES a vymezen jako interakční prvek, a faktický současný výskyt chráněných prvků (zde zejména druh porostů, rostlin, charakter pozemku) zpochybněn, neboť nejen dle tvrzení žalobkyně, ale i z popisu stavu dle protokolů o místním šetření došlo ke změnám. Žádný z podkladů neobsahuje přesné označení zvláště chráněných druhů rostlin na dotčeném pozemku a pozemcích bezprostředně sousedících, vyskytujících se zde v době vydání rozhodnutí. Zdůvodnění žalovaného, podle něhož vzhledem k době vegetačního klidu nebyl tento průzkum vhodný, a proto nebylo v tomto směru přistoupeno k dokazování, nemůže obstát, když ostatní zjištění neposkytují nebo vzhledem ke své neaktuálnosti či nekonkrétnosti nemohou poskytovat závěru rozhodnutí dostatečnou oporu.

Dále městský soud poukazuje na § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který mj. stanoví, že ten, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných také podle části třetí tohoto zákona, je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny

a živočichy (dále jen „biologické hodnocení“), pokud o jeho nezbytnosti rozhodne orgán ochrany přírody příslušný k povolení zamýšleného zásahu. Dle odst. 2 téhož ustanovení se provedení biologického hodnocení podle odstavce 1 neuloží, pokud je součástí jiného ekologického hodnocení podle obecně závazných právních předpisů na ochranu životního prostředí a splňuje zároveň požadavky na biologické hodnocení. Podle § 67 odst. 3 předmětného zákona se tento přírodovědný průzkum a biologické hodnocení užívá jako podklad pro rozhodování orgánu ochrany přírody. V daném ohledu je dle názoru městského soudu rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť žalovaný netvrdí, že v tomto případě bylo zpracováno příslušné biologické hodnocení. Za dostačující považuje evidenci ÚSES z roku 1993 a její stručné ověření a tvrdí, že další zjišťování a hodnocení by bylo nadbytečné. Dle odůvodnění rozhodnutí žalovaného žalobkyni stíhala povinnost zpracovat posouzení vlivů na životní prostředí, nicméně žalovaný se již dále nezabývá tím, zda skutečně připadá tento postup v úvahu. Městský soud pak dovozuje, že předmětná povinnost mohla žalobkyni stíhat dle příslušných ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), avšak v tomto smyslu nebyla v napadeném rozhodnutí provedena žádná úvaha. V tomto směru tak dané rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů, neboť vůči žalobkyni tvrdí, že nevyužila, popř. nerespektovala uvedený zákon a nepožádala o posouzení vlivu stavby na životní prostředí, ačkoli žalovaný nedovozuje, proč by uvedená stavba tomuto posouzení podléhat měla. Ve vztahu k tomu se pak jeví nepřípadným nevyužití § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, pakliže mělo být nezbytné provést posouzení vlivů dle cit. zvláštního zákona.

Pokud jde o v žalobě uvedenou procesní námitku, podle níž jako podkladu bylo použito protokolu z 9. 11. 2001 o místním ohledání, jehož nebyla žalobkyně účastna, neshledal ji městský soud, i s ohledem na to, že uvedený protokol se týkal jiného řízení před stavebním úřadem, důvodnou. Žalobkyně měla možnost se s danou listinou jakožto součástí spisu seznámit a v řízení se navíc dne 17. 9. 2002 konalo jednání s místním šetřením, kterého žalobkyně již účastna byla.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností, v níž fakticky uplatnil, aniž by to výslovně uvedl, důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení).

Kasační stížnost obsahuje čtyři základní okruhy námitek.

Za prvé stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně právně posoudil otázku, podle jakých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny mohl stěžovatel postupovat. Dle stěžovatele ustanovení obecné ochrany přírody a zvláštní ochrany přírody nejsou ve vzájemném rozporu a zvláštní ochrana území nevylučuje aplikaci ustanovení obecné ochrany přírody a krajiny. Za základní východisko označuje ustanovení Listiny základních práv a svobod vztahující se k ochraně přírody (čl. 35 a čl. 11 odst. 3). Obecné meze pro činnost člověka v životním prostředí stanoví zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“). Míru Listinou dovoleného ohrožování či poškozování životního prostředí stanoví jako jeden z nejdůležitějších zákonů právě zákon

o ochraně přírody a krajiny. Ten upravuje ve své části druhé tzv. obecnou ochranu přírody a krajiny (spadá sem i § 12), resp. jejích nejdůležitějších částí. Důvodem pro jejich ochranu je věcný význam a hodnota pro člověka, které jsou dány jejich samotnou existencí, jejich působením a úlohou v ekosystémech ve vztahu k člověku. Proto i zákazy v obecné ochraně jsou konstruovány v podstatě absolutně, aniž by zákon či jiná norma připouštěly možnost udělit výjimku ze zákazu. Účelem příslušných řízení pak je nikoli povolení třeba i negativního účinku na obecně chráněné části přírody, nýbrž vyloučení takové možnosti, která je nad míru stanovenou zákonem.

Zvláštní ochrana pak dle zákona o ochraně přírody a krajiny představuje jakýsi doplněk ochrany obecné. Vzniká za zákonem určených podmínek určitým aktem orgánu státní moci, kterým je úředně deklarována určitá zvýšená ochrana právně spojená s větším počtem zakázaných činností. Ty zákonodárce vlastně zakázal preventivně, aniž by bylo nutné zkoumat, jaký konkrétní vliv na chráněné zájmy konkrétní jednotlivá činnost bude ve skutečnosti mít. Z ustanovení zvláštní ochrany jsou však v zásadě možné výjimky. Ty jsou však možné pouze v případě základních podmínek ochrany, které vymezují „administrativně“ zakázané konkrétní činnosti, jejichž rozsah je dán např. ve vztahu k zónaci vymezených území.

Stěžovatel tedy má za to, že zvláštní ochrana nevylučuje platnost limitů daných k ochraně obecně chráněných částí přírody. Ze zákonného textu nevyplývá ani vyloučení kompetencí příslušných orgánů vést na zvláště chráněných územích správní řízení nebo vydávat obecně závazné předpisy či správní opatření určené k ochraně obecně chráněných částí přírody. V § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je obsaženo „zbytkové“ kompetenční ustanovení, zakládající příslušnost správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy na území CHKO (včetně věcí obecné ochrany přírody), není-li příslušný podle tohoto zákona pro dané území jiný správní orgán.

Stěžovatel připouští, že ustanovení § 44 neupravuje blíže kritéria pro rozhodování o souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích a že by tudíž zřejmě postačovalo uvést v rozhodnutí odkaz na toto kompetenční ustanovení, které se dotýká v podstatě všech zájmů chráněných zákonem, avšak uvedení dílčích ustanovení, dle kterých bylo rozhodováno (např. právě § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, z něhož vyplývá způsob a hlediska posuzování krajinného rázu) je vhodné či dokonce správné. Každopádně však nezpůsobuje zmatečnost rozhodnutí.

Za druhé stěžovatel uvádí, že z mylného hodnocení předmětu řízení dle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vyplynul také nesprávný závěr soudu o tom, že řízení o souhlasu k vydání rozhodnutí o umístění stavby musí předcházet rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry, nikoli naopak.

Souhlas dle § 44 odst. 1 citovaného zákona představuje souhlas k územnímu rozhodnutí o umístění stavby. Zejména ve věcech spojených s postupy stavebních úřadů je třeba přezkoumat závěr umístit stavbu nejen z hlediska limitů vyplývajících ze zákona o ochraně přírody a krajiny, ale přistupují i jiná hlediska – strategická, vyjadřující určité záměry směřující nejen k uchování stávajících hodnot v území, ale i zlepšení stavu. Činnost v území je regulována prostřednictvím institutů územního plánování, na němž se orgány

ochrany přírody spolupodílí dle § 2 odst. 2 písm. g) či § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Při této činnosti jde o jinou než rozhodovací činnost orgánu ochrany přírody prováděnou stanovenými postupy upravenými především stavebním zákonem – územní rozhodnutí je jedním z územně plánovacích nástrojů, a tedy činnost k němu vedoucí, lze označit jako územně plánovací. Proto i v případě rozhodování o souhlasu nezbytném k vydání územního rozhodnutí může orgán ochrany přírody uplatňovat i rozvojové požadavky a zkoumat záměr, o němž má stavební úřad vydat rozhodnutí, i z těchto hledisek, jakož i z hledisek obsahu územně plánovací dokumentace v rozsahu, který se dotýká zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to zejména za situace, kdy není pro dané území zpracován územní plán. Postup v takovém územním řízení stanoví § 37 stavebního zákona a v podstatě se postupuje ke stanovení cílů územního plánování v nezbytném rozsahu, jakoby části budoucího územního plánu. Orgán ochrany přírody se na tom podílí jako při přípravě a tvorbě územního plánu. Projednávání návrhu na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby v takovém případě může být ukončeno před vlastním posuzováním např. projektové dokumentace, když se zjistí, že není v souladu s územně plánovacími cíli, aby na pozemku byla umístěna jakákoli stavba.

Ještě jiná situace nastává, je-li na území omezena či zakázána výstavba územním rozhodnutím o stavební uzávěře. Jeho účelem je trvale nebo dočasně zakázat či omezit stavební činnost, hlavně pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území nebo jeho organizaci dle připravované územně plánovací dokumentace /§ 7 odst. 1 písm. b) a c) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, v relevantním znění; dále jen „vyhláška č. 132/1998 Sb.“/. Takové rozhodnutí předběžně vymezuje cíle územního plánování v určitém rozsahu a předběžně nahrazuje částečně schválený územní plán. Názor městského soudu, že se nejdříve mají posoudit konkrétní důvody ochrany pozemku s ohledem na jeho jednotlivosti, a to se pak má stát podkladem pro řízení o výjimce ze stavební uzávěry, vyplývá podle stěžovatele z nesprávného pochopení a interpretace právní úpravy územního plánování a smyslu územního rozhodnutí o stavební uzávěře. Existence zákazu výstavby vyplývající ze stavební uzávěry je tedy právní překážkou, pro kterou žalobkyně nemůže využít území podle svého záměru, nikoli tedy rozhodnutí dle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, nezbytné pro vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. K odstranění překážky dané stavební uzávěrou slouží jiné úkony orgánu ochrany přírody, eventuálně může být odstraněna zrušením takového územního rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele z těchto důvodů městský soud pochybil i při hodnocení žalobkyní tvrzeného zkrácení na právech přezkoumávaným rozhodnutím.

Za třetí se stěžovatel domnívá, že městský soud chybně hodnotil otázku, zda byl ve věci řádně zjištěn skutkový stav. Z tohoto pohledu hodnotil i odborný podklad pro vymezení lokálního ÚSES z roku 1993 jako jakousi odbornou pomůcku, aniž by jej hodnotil jako územně plánovací podklad ve smyslu § 8 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“) pro potřeby územního plánu, který má lokální systém ekologické stability závazně vymezit. Z předmětného evidenčního listu vyplývá funkce příslušného ekologicky významného segmentu krajiny (EVSK), čímž se míní základní skladebná část kostry ekologické stability. Z tohoto pohledu je nepodstatné, zda je v tomto EVSK pro lokální ÚSES zachycen stav porostu se zvláště chráněnými druhy, který se v dalším období změní

na dřevinný porost apod. Jde totiž především o zachování ekologické stability (viz § 4 zákona o životním prostředí), přičemž podklady v řízení použité ztrátu či snížení ekologické stability pozemku nezachycují, ale naopak vypovídají i nadále o trvání kvalitní přírodní hodnoty.

Za čtvrté se stěžovatel domnívá, že městský soud bez opory ve spisu a v rozhodnutí dovodil, že orgán ochrany přírody uvedl, že pro žalobkyni byla dána povinnost posoudit vlivy stavby na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ačkoli správní orgán výslovně poukazoval na hodnocení vlivů stavby na životní prostředí ve smyslu § 17 odst. 2 zákona o životním prostředí a s ohledem na § 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., která vyžaduje hodnocení vlivu na životní prostředí jako přílohu návrhu na územní rozhodnutí. Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) bylo zavedeno až v souvislosti se zákonem o životním prostředí, zatímco zkoumání dopadů staveb na životní prostřední jako náležitosti projektové dokumentace pro fázi odpovídající dnešnímu územnímu řízení je v našem právním řádu minimálně od roku 1966 a takový institut je obsažen v řadě dalších předpisů (a je jím i soudem uváděné biologické hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny).

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jeho jménem jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přitom předesílá, že ve věci již rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ohledně otázky, zda rozhodnutí orgánu ochrany přírody o (ne)udělení souhlasu s umístěním stavby na území chráněné krajinné oblasti vydané na základě § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (v relevantním znění) je či není po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., tj. zda se jím zakládají, mění či odnímají práva či povinnosti. Ve věci totiž existovala rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu, která na jednu stranu uváděla, že se v typově obdobných případech nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002 - 54), na druhou stranu existovala i judikatura opačná – např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51. Právě závěry posledně citovaného rozhodnutí ve svém rozsudku převzal i městský soud a jsou uváděny výše. K tomuto závěru se posléze přiklonil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který svým usnesením ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 - 97, www.nssoud.cz, vyslovil závěr, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá proto samostatnému přezkumu ve správním soudnictví (shodně viz usnesení

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz). V podrobnostech lze odkázat na citované usnesení; na tomto místě je však možné z jeho závěrů uvést, že „*zájem na ochraně přírody a krajiny je samostatným, objektivně vymezeným předmětem v rámci územního či následně stavebního řízení povolovacího. Závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb., jsou vydávána na žádost účastníka (typicky stavitele). Žadatel je také adresátem správního rozhodnutí. Probíhá o nich samostatné správní řízení, které je ukončeno správním rozhodnutím, majícím obecné náležitosti správního aktu. S ohledem na předmět řízení, kterým je ochrana přírody a krajiny, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky rozhodnutí o umístění stavby či stavební povolení) musí předmětné rozhodnutí respektovat; buď jeho závěry převezme a včlení do svého textu, či na text předchozího rozhodnutí přímo odkáže. V každém případě je však obsahem rozhodnutí vázáno. Potenciálnímu stavebníku brání či naopak umožňuje realizaci určitého záměru; rozhodující správní orgán následně váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí*“.

K samotnému prvnímu bodu kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že jej považuje za oprávněný, jinými slovy, že nesouhlasí se závěry městského soudu ohledně nemožnosti vést řízení a rozhodnout podle relevantní právní úpravy účinné v době vydání napadeného rozhodnutí (včetně zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, dále jen „správní řád“) o souhlasu s umístěním stavby z hlediska ochrany krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně z hlediska ochrany přírody a krajiny ve zvláště chráněném území dle § 44 odst. 1 téhož zákona.

Tuto otázku již Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, www.nssoud.cz, a dospěl k závěru, že je dána „*rozdílnost předmětů správních řízení podle obou citovaných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. Řízení podle § 12 cit. zákona se týká zásahu do krajinného rázu, tedy do přírodní, kulturní a historické charakteristiky určitého místa či oblasti. Ustanovení § 44 téhož zákona se vztahuje nikoliv ke krajinnému rázu, ale k některým činnostem ve zvláště chráněných územích, mj. i k umísťování staveb na území chráněných krajinných oblastí. Z toho je zřejmé, že zahájení řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění stavby, jíž by mohl být změněn nebo snížen krajinný ráz, automaticky neznamená, že bylo rovněž zahájeno řízení o udělení souhlasu s umístěním stavby v chráněné krajinné oblasti. Z tohoto hlediska je nezbytné trvat na požadavku, aby účastníkům řízení bylo oznámeno jak zahájení řízení podle § 12, tak i podle § 44 citovaného zákona*“.

Je možné přisvědčit stěžovateli, že ze zákona (§ 78 zákona o ochraně přírody a krajiny) nevyplývá vyloučení oprávnění správ chráněných krajinných oblastí rozhodovat o otázkách obecné ochrany přírody a krajiny na územích podléhajících ochraně zvláštní. Na podporu lze uvést i doktrinální prameny, dle nichž souhlas dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vydává „*obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo správa*“ (pozn. NSS: rozuměj správa chráněné krajinné oblasti) – viz Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Komentář. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 53 (obdobně pak Miko, L. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2005, s. 129, resp. tabulka na s. 495). Vzhledem k tomu, že dle § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem vykonávají státní správu v ochraně přírody a krajiny správy

národních parků a chráněných krajinných oblastí, není-li podle tohoto zákona příslušná obec, ministerstvo životního prostředí nebo Česká inspekce životního prostředí, je možné dovodit, že když mají správy chráněných krajinných oblastí pravomoc rozhodovat dle § 12 odst. 2 citovaného zákona, musí tak nutně činit právě na území příslušné chráněné krajinné oblasti, jehož zvláštní ochrana je upravena v části třetí předmětného zákona.

Bylo by sice možné dovozovat, že pravomoc správy CHKO rozhodovat dle § 12 odst. 2 zákona je založena pouze pro činnosti, které sice mohou ovlivnit krajinný ráz na území CHKO, které však nevyžadují souhlas dle § 44 odst. 1 zákona (tedy jiné činnosti než umísťování či povolování staveb), Nejvyšší správní soud se však k takovému výkladu nepřiklání. Je pravdou, že správní orgán musí při rozhodování dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny vycházet z účelu citovaného zákona, zejména pak z účelu ochrany zvláště chráněných území, přičemž musí především zvážit, zda zamýšlená stavba neznamená vzhledem ke konkrétním okolnostem nepřiměřený zásah do chráněného území (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, č. j. 6 As 44/2007 - 64, www.nssoud.cz). Správní orgán tedy skutečně hodnotí navrhovaný zásah z hlediska obecné i zvláštní ochrany všech součástí přírody a krajiny na daném území, což ovšem dle názoru Nejvyššího správního soudu neznamená, že by souhlas dle § 44 cit. zákona nahrazoval všechny ostatní souhlasy či rozhodnutí orgánů ochrany přírody, která jsou k umístění dané stavby či k realizaci jiného záměru dle různých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny potřeba. Pokud tedy bylo v daném případě třeba rozhodnout o tom, zda by umístění stavby mohlo změnit či snížit krajinný ráz dané lokality nad míru dovolenou zákonem (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, publikované pod č. 499/2005 Sb. NSS), byl správní orgán I. stupně oprávněn a zároveň i povinen vyložit návrh žalobkyně, který nebyl v tomto ohledu specifikován, tak, že se jím zahajuje vedle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny rovněž řízení dle § 12 odst. 2 tohoto zákona, ostatně toto řízení lze, jak konstatoval rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, zahájit i bez návrhu. Podle § 83 zákona o ochraně přírody a krajiny může za vymezených podmínek orgán ochrany přírody spojit různá řízení podle tohoto zákona a vydat žadateli několik rozhodnutí společně. Správní orgány tedy nepochybily, pokud rozhodovaly ve společném řízení o souhlasu s umístěním dané stavby dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 cit. zákona

Za nedůvodný naproti tomu považuje Nejvyšší správní soud druhý bod kasační stížnosti, z něhož není ani zcela zřejmé, co přesně stěžovatel napadenému rozsudku vytýká. Pokud měl stěžovatel za to, že městský soud měl žalobu odmítnout také z toho důvodu, že žalobou napadené rozhodnutí nemohlo zasáhnout do právní sféry žalobkyně, neboť realizaci stavby v každém případě bránila stavební uzávěra, nebo pokud stěžovatel považoval za dostatečný důvod nesouhlasu s umístěním stavby dle § 12 odst. 2 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, skutečnost, že by správní orgán I. stupně nesouhlasil ani s výjimkou ze stavební uzávěry, pak s takovými názory Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

V dané otázce se dopustil pochybení především správní orgán I. stupně, které konstatoval a v odvolacím rozhodnutí napravil sám stěžovatel a které spočívalo v tom, že správní orgán I. stupně vedl řízení mj. o vydání souhlasu s udělením výjimky ze stavební uzávěry (viz oznámení Správy chráněné krajinné oblasti Jeseníky ze dne 19. 8. 2002, č. j.

2772/2002), ačkoli dle zákona o ochraně přírody a krajiny takovou pravomoc neměl, a do řízení ve věci výjimky ze stavební uzávěry, které vedl stavební úřad, vstupoval pouze na základě § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 41 odst. 3, resp. § 126 odst. 1 stavebního zákona jakožto dotčený orgán státní správy. Podle těchto ustanovení měl stavební úřad o povolení výjimky rozhodovat po dohodě mj. právě s orgánem ochrany přírody, své vyjádření ovšem orgán ochrany přírody dle této úpravy nečinil po samostatném řízení formou správního rozhodnutí.

Zároveň je třeba připomenout, že řízení o udělení výjimky ze stavební uzávěry, stejně jako „hlavní" řízení o umístění stavby příslušný stavební úřad přerušil právě proto, aby vyčkal rozhodnutí orgánu ochrany přírody ve věci souhlasu s umístěním stavby dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Lze tedy plně přisvědčit městskému soudu, že řízení o udělení výjimky ze stavební uzávěry bylo odlišné správní řízení (byť vyvolané shodným záměrem žadatelů o umístění stavby), k němuž orgán ochrany přírody nebyl oprávněn přihlížet či své budoucí stanovisko v tomto řízení předjímat, a byl povinen posuzovat věc výhradně z hledisek daných zákonem o ochraně přírody a krajiny. V daném případě tedy měly orgány ochrany přírody žádost posuzovat z hlediska své kompetence. Samotné rozhodnutí o výjimce ze stavební uzávěry a následně o umístění stavby mohl vydat jen stavební úřad a pro tato rozhodnutí měl význam právě souhlas (ne)udělený z relevantních důvodů orgánem ochrany přírody. Není tedy přípustné směšovat rozhodování o souhlasech dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a samotné rozhodování o umístění stavby (resp. o výjimce ze stavební uzávěry).

K tomuto bodu je možné ještě dodat, že z vyjádření stěžovatele v řízení o kasační stížnosti (č. l. 74 soudního spisu) vyplývá, že text rozhodnutí odboru VÚP ONV Bruntál ze dne 13. 11. 1986, č. j. VÚP 1437/326/2/86, byl do správního spisu skutečně zařazen až dodatečně po rozhodnutí městského soudu, ačkoli byli účastníci správního řízení seznámeni s tím, že byl doplněn v průběhu odvolacího řízení. Z textu tohoto rozhodnutí navíc nevyplývá, že by stavební uzávěra byla vyhlášena z důvodu ochrany přírody.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném případě se jedná o typově jinou situaci, než o jaké Nejvyšší správní soud rozhodoval ve svém rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 9 As 92/2007 - 63, publikovaném pod č. 1735/2008 Sb. NSS, dle něhož usnesení rady (či namísto rady zastupitelstva) obce v části týkající se udělení (odnětí) výjimky ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením obce přesahuje zákonem svěřenou pravomoc obce (§ 33 odst. 3 stavebního zákona), a jedná se tak o rozhodnutí nicotné. Ve zde posuzovaném případě totiž nebyla stavební uzávěra vyhlášena nařízením obce, ale byla přijata jako územní rozhodnutí dle § 32 písm. d) stavebního zákona (ve znění účinném v době přijetí tohoto rozhodnutí, tedy v roce 1986). K udělení výjimky z takového rozhodnutí byl správní orgán, který ji vydal, tedy stavební úřad, oprávněn.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodný ani třetí bod kasační stížnosti. Souhlasí tedy se závěrem městského soudu, že rozhodnutí stěžovatele nemůže obstát z hlediska řádného zjištění skutkového stavu věci, a to zejména v té části, v níž vychází z odborného podkladu pro plán územního systému ekologické stability z roku 1993, který byl pouze doplněn stručným vyjádřením jeho zpracovatele (viz níže).

Pokud jde o tvrzení správních orgánů, že předmětný pozemek spadá do III. zóny Chráněné krajinné oblasti Jeseníky, není zcela zřejmé, zda jde o otázku právní, či otázku skutkovou. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvádí, že předmětný pozemek spadá do III. zóny odstupňované ochrany přírody v rámci dané chráněné krajinné oblasti, přičemž dle § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je stanoveno, že „*k bližšímu určení způsobu ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se vymezují zpravidla čtyři, nejméně však tři zóny odstupňované ochrany přírody; první zóna má nejpřísnější režim ochrany*“. Jak uvádí městský soud, tvrzení o příslušné zóně není ve spise ničím podloženo a zároveň není z rozhodnutí ani ze spisu zřejmé, jaké podmínky z této zónace vyplývají pro rozhodování o návrhu žalobkyně, tedy jak přísný režim ochrany přírody je tím *in concreto* dán. Tyto skutečnosti by ani ve spise doloženy být nemusely, pokud by jednoznačně vyplývaly z právního předpisu, jak předpokládá zákon o ochraně přírody a krajiny. Pak by se jednalo o otázky právní, nikoliv skutkové. Z již citovaného § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny totiž plyne, že podrobnější režim zón ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se stanoví při vyhlášení či změně bližších ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí obecně závazným právním předpisem (nařízením vlády) a vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi. Nic z toho se ovšem v případě CHKO Jeseníky nestalo. Chráněná krajinná oblast Jeseníky byla zřízena dle § 8 odst. 2 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody výnosem ministerstva kultury z 19. 6. 1969, č. 9886/1969-II/2. Podle § 90 odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle § 8 zákona č. 40/1956 Sb. jsou nadále chráněny jako národní parky a chráněné krajinné oblasti. Jelikož tedy k vydání citovaného výnosu došlo před nabytím účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny, je třeba při určení bližších podmínek ochrany přírody vycházet právě z toho výnosu, z něhož však vymezení zón a s nimi spojenou přísnost podmínek ochrany přírody nelze seznat.

Jak již uvedl městský soud, rozhodnutí dle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny musí vycházet z ochranných podmínek stanovených právním předpisem, neboť tím jsou dány meze pro výkon státní správy a rozhodování státní správy v daném případě. Z hlediska přezkoumání je pak rozhodné, zda byly tyto meze respektovány.

Za dané situace je možné v každém případě uzavřít, že rozhodnutí stěžovatele, který se s těmito otázkami vůbec nevypořádal a podmínky zvláštní ochrany v daném území CHKO Jeseníky nevysvětlil, přičemž tyto bez dalšího nevyplývají ani z obecně závazného právního předpisu, je v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Pokud jde o zjištění skutkového stavu, rozhodně neobstojí postup stěžovatele, který se obdobně jako správní orgán 1. stupně spokojil s evidencí (evidenčním listem) ekologicky významného segmentu krajiny (EVSK) pro lokální ÚSES z roku 1993, aniž by se relevantně vypořádal s tvrzeními žalobkyně, která mj. uváděla, že se stav předmětného pozemku výrazně změnil. EVSK přitom plní funkci základního skladebného prvku ÚSES (je jeho lokálním prvkem), který je z takovýchto EVSK „složen“. Správní orgány tvrdily, že se jedná mj. o biotop zvláště chráněných druhů rostlin. V žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatel dále uvádí, že současný stav pozemku prověřil dotazem u zpracovatele EVSK, který potvrdil, že se stav pozemku změnil. V té době se mělo jednat o

„druhově pestrou, místy podmáčenou louku, na které se vlivem dlouhodobého nekosení projevují různá stadia vratné sukcese (...)“. Dále žalovaný uvedl, že *„existenci zvláště chráněných druhů rostlin vzhledem k ročnímu období nelze potvrdit (nevyplývá z aktuální dokumentace orgánu prvního stupně a hodnocení vlivu činnosti na životní prostředí nebylo provedeno)* (...) *společenstva odpovídají přírodním podmínkám stanoviště mokřadů a blízkého toku a jsou z hlediska biodiverzity významná*“. V návaznosti na vyjádření zpracovatele EVSK dodal, že *„vzhledem k jejich atraktivnosti pro ochranu přírody nebylo potřebné trvat v rámci tohoto řízení na průzkumu území (již jen z důvodů nevhodnosti ročního období pro takové zjišťování)*“.

Věcný charakter územního systému ekologické stability a ekologicky významného segmentu krajiny byl vymezen výše. Stěžovatel přitom byl v kasační stížnosti toho názoru, že je nepodstatné, zda je v EVSK pro lokální ÚSES zachycen stav porostu či zvláště chráněné druhy, který se v dalším období změní na dřevinný porost apod., neboť jde především o zachování ekologické stability. Také příslušný EVSK hodnotí jako územně plánovací podklad dle § 8 tehdy platné vyhlášky č. 135/2001 Sb.

S tímto názorem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit. Dle § 7 citované vyhlášky (resp. § 3 stavebního zákona) snad lze takový dokument chápat jako územně technický podklad. V ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 135/2001 Sb., je však také uvedeno, že územně technické podklady se průběžně aktualizují. Rovněž § 3 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., stanoví, že orgán ochrany přírody průběžně provádí hodnocení systému ekologické stability z hlediska jeho stabilizační funkce. Dle § 3 odst. 2 téže vyhlášky pak toto hodnocení obsahuje zejména upřesnění hranic, úroveň biologické diverzity, hodnocení druhové skladby porostů a schopnosti ekosystému odolávat znečištění, erozi či jiné fyzikální nebo chemické zátěži prostředí. Jeho výsledkem je určení, zda systém ekologické stability je vyhovující, tj. přesně vymezený a schopný bez dalších opatření plnit stabilizující funkce v krajině, nebo nevyhovující, tj. vyžadující vymezení či doplnění biocenter a biokoridorů.

Je zřejmé, že v daném případě byl stávající stav předmětného pozemku (jako územního substrátu EVSK či ÚSES) žalobkyní zpochybňován. V předmětné evidenci z r. 1993 je uvedeno především to, že se jedná o mezofilní a mokřadní louky a ponechaliny a je vymezena vegetace, která se na daném území nachází. Navrhované opatření pro zajištění trvalé funkce v ÚSES je specifikováno jako „udržet jako občas kosené louky“. Žalobkyně přitom uváděla, že se vegetace na daném pozemku změnila, doložila fotografiemi, že se na předmětném pozemku nacházejí různé dřeviny a z jejích vyjádření a předložených podkladů vyplývá, že tento pozemek ztratil charakter louky. K řádnému zjištění a zhodnocení stavu pozemku navrhovala provedení důkazu znaleckým posudkem. Za takové situace není za pomoci použitých podkladových materiálů, bez aktualizace údajů (navíc s odkazem na nevhodné roční období pro provádění průzkumů) možné konstatovat, že kvalitní přírodní hodnoty v rámci EVSK či ÚSES stále trvají (zvláště, když sám stěžovatel uvádí, že existenci zvláště chráněných druhů rostlin nelze potvrdit); tvrzení, že trvá atraktivnost pozemku pro ochranu přírody tak nemá oporu ve spisech. To se týká i tvrzení obsaženého v kasační stížnosti o zachování ekologické stability, neboť v tomto směru nebylo v řízení prakticky provedeno dokazování, přičemž za řádné dokazování rozhodně

nelze považovat pětiřádkové vyjádření zaslané elektronickou poštou zpracovatelem původní evidence ÚSES.

Správní orgány tedy měly v rámci svého řízení především konkretizovat, na základě jakých důvodů byl předmětný EVSK (či ÚSES) vymezen, zda tyto důvody stále trvají, a to i pro posuzovaný pozemek parc. č. 1155/3, který je pouze součástí zjevně značně většího území ESVK (byť rozloha daného ESVK není v evidenci specifikována), a jak konkrétně tyto důvody omezují výstavbu v dané lokalitě. Pokud správní orgány rozhodovaly také o otázce krajinného rázu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, měly důvody jeho ochrany rovněž konkrétně specifikovat a na základě toho uvést, proč tato ochrana omezuje výstavbu, a to zvláště za situace, kdy správní orgány považovaly architektonické řešení navrhované stavby za vyhovující. Namísto toho správní orgán I. stupně své negativní rozhodnutí z hlediska ochrany krajinného rázu velmi kuse odůvodnil pouhou skutečností, že lokalita nepatří k zastavěnému území obce a návrh územního plánu s jejím zastavěním nepočítá. Stěžovatel v podstatě tuto argumentaci převzal, aniž by se důkladně jednotlivými hledisky ochrany krajinného rázu uvedenými v § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zabýval. K oběma těmto otázkám mělo proběhnout řádné dokazování.

Konečně důvodný není ani čtvrtý bod kasační stížnosti. Pokud stěžovatel na jednu stranu uvádí, že vzhledem k „*atraktivnosti pro ochranu přírody nebylo potřebné trvat v rámci tohoto řízení na průzkumu území*“ a na druhou stranu dovozuje, že žalobkyně měla nechat provést hodnocení vlivu dané stavby na životní prostředí dle § 17 odst. 2 zákona o životním prostředí /resp. že hodnocení vlivu na životní prostředí mělo být přiloženo k návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby dle § 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb./, lze v tom spatřovat rozpor. Aniž by se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k právnímu režimu, v jehož rámci mělo, či nemělo dojít k posouzení vlivů na životní prostředí, resp. k případnému biologickému hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny (které by ovšem v každém případě musel uložit správní orgán), uvádí, že případný nedostatek podání žalobkyně měly orgány ochrany přírody řešit v souladu s ustanoveními správního řádu. Dle § 19 odst. 3 správního řádu tak platí, že pokud podání nemá předepsané náležitosti, pomůže správní orgán účastníku řízení nedostatky odstranit, popřípadě jej vyzve, aby je ve stanovené lhůtě odstranil; zároveň ho poučí, jaký význam může mít neodstranění nedostatků pro další průběh řízení. V souladu s touto úpravou, pokud se orgány ochrany přírody domnívaly, že podání žalobkyně nemá všechny předepsané náležitosti, měly ji poučit o potřebě doplnění a dát pro toto doplnění prostor; vytýkání tohoto nedostatku až v rozhodnutí o odvolání je třeba považovat za nezákonné.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že za důvodnou může být považována pouze první kasační námitka týkající se závěrů městského soudu o nepřípustnosti společného řízení dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve zbytku neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. Na tomto místě přitom dodává, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 Afs 20/2004 - 51, publikovaného pod č. 1045/2007 Sb. NSS, zrušil-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost či pro vady řízení, k zákonnosti rozhodnutí krajského soudu postačuje, byl-li dán některý ze zákonných důvodů pro takové rozhodnutí. Obdobně pak na tuto otázku nahlížejí rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2

Afs 23/2005 - 93, publikovaný pod č. 781/2006 Sb. NSS, ze dne 26. 2. 2007, č. j. 8 As 36/2005 - 75, www.nssoud.cz a ze dne 17. 4. 2007, č. j. 8 Afs 6/2007 - 57, www.nssoud.cz.

Nad rámec stížních bodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal jiné vady, k nimž by musel dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost ve svém celku důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, příslušelo by jí tedy právo na náhradu nákladů řízení, ale ačkoli v řízení před Nejvyšším správním soudem byla zastoupena advokátem, nedoložila, že by jí vznikly náklady řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. ledna 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu