

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **EGÚ Brno, a. s.**, se sídlem Brno, Hudcova 487/76a, zastoupeného Mgr. Martinem Charvátem, advokátem se sídlem Brno, Krkoškova 2, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 233/2007 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2007, č. j. 560/537/07 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti Žďárské Vrchy (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 3564/ZV/D/06, kterým byl podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), vysloven nesouhlas ve věci žádosti žalobce o *„prodloužení provozu námrazoměrné stanice Studnice do roku 2020“* na pozemcích parc. č. 244/13c, 242/4d, 244/16b, 242/3d, 237/1 v k. ú. Studnice u Rokytna a parc. č. 290/1

v k. ú. Rokytno na Moravě. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 233/2007 - 68, zamítl.

Městský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že žalobce se v průběhu řízení před soudem i v řízení správním zaměřoval pouze na tvrzení, že námrazoměrná stanice je cenným zdrojem poznatků pro odbornou veřejnost i pro různé instituce, a proto existuje veřejný zájem na jejím dalším fungování. Žalobce však zcela opomíjel zásadní zákonné kritérium, kterým je požadavek na soulad stavby s krajinným rázem daného místa. Městský soud uvedl, že jediné kritérium, které správní orgány hodnotily, bylo, zda stavba snižuje nebo mění krajinný ráz a zda tak činí způsobem, který je z hlediska ochrany krajiny přijatelný. Dle jeho názoru přitom přesvědčivě zdůvodnily, proč a jakým způsobem stavba narušuje vzhled okolní krajiny (narušení čáry lesa, rozbíjení čáry horizontu, snížení hodnoty dálkových průhledů a výhledů); neopomenuly ani hledisko veřejného zájmu - jejich rozhodování naopak veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny respektovalo. Argumentace žalobce vychází jen z jeho subjektivního přesvědčení o veřejném zájmu na zachování provozu předmětné stanice; tato činnost žalobce je jistě užitečná, nejde však o kritérium, které by bylo v řízení ve věci zásahu do krajinného rázu rozhodující. Městský soud dále žalobce upozornil na možnost požádat o povolení výjimky ze zákazu určitých činností ve zvláště chráněných územích dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou žalobce vůbec nevyužil. Městský soud tak uzavřel, že argumentace žalobce nemůže zpochybňovat postup správních orgánů, které ve svém rozhodnutí hájily veřejný zájem, k jehož ochraně byly zřízeny.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu, že při rozhodování podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je jediným kritériem, které měly správní orgány hodnotit, to, zda stavba snižuje nebo mění krajinný ráz a případně, zda tak činí způsobem, který je z hlediska ochrany krajiny nepřijatelný. Stěžovatel tvrdí, že řešená stavba je integrální součástí lokality Studnice, nijak její krajinný ráz nemění, a i kdyby tomu tak bylo, nejde o zásah nepřijatelný. Ke změně krajinného rázu by naopak došlo odstraněním řešené stavby. Stěžovatel rovněž poukázal na nezpochybnitelný veřejný zájem na zachování existence námrazoměrné stanice, který již blíže popsal v žalobě, na kterou tímto odkázal.

Dle názoru stěžovatele správní orgán prvého stupně překročil rámec daný zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pokud se jedná o rozhodnutí dle § 12 tohoto zákona, tj. rozhodnutí ve věci zásahu do krajinného rázu, stěžovatel uvádí, že stavba v řešené lokalitě existuje již několik desítek let, a proto se nejedná o její *umísťování* ani o její *povolování* ve smyslu § 12 odst. 1 zákona. Pro účely objektivního posouzení míry zásahu do krajinného rázu nemohl správní orgán vycházet pouze z tvrzení jednoho autora (Ing. arch. I. V., Csc.); tato otázka měla být posouzena více odborníky v dané oblasti. Pokud jde o rozhodování podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak se dle stěžovatele v posuzované věci nejednalo ani o jeden případ, ve kterém by mělo být toto rozhodnutí vydáváno.

Vydání rozhodnutí tedy podle stěžovatele nebylo vůbec potřebné, a proto nemohlo mít ani žádné právní dopady.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí.

Před samotným meritorním projednáním jednotlivých kasačních námitek se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve tím, zda jsou vůbec napadená rozhodnutí (rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2007, č. j. 560/537/07, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvého stupně ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. 3564/ZV/D/06) rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (tedy rozhodnutími, které lze ve správním soudnictví přezkoumat), nebo zda se fakticky jedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, které coby závazný podklad konečného rozhodnutí, není samostatně soudně přezkoumatelné. Pokud by se jednalo o případ posledně zmíněný, bylo by na místě rozsudek městského soudu bez dalšího zrušit a žalobu odmítnout.

Na nyní posuzovaný případ skutkově i právně dopadají právní závěry vyslovené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 – 70. Z právní věty, publikované pod č. 1877/2009 Sb. NSS, se podává, že pokud *„bylo řízení o vydání souhlasu dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zahájeno před 1. 1. 2007, je třeba je dokončit s ohledem na čl. LVI zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, podle dosavadních předpisů. Takto vydané nesouhlasné stanovisko má proto formu samostatného správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení, a není tedy závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“* (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Správní řízení v nyní projednávané věci bylo zahájeno dne 3. 10. 2006, tj. již za účinnosti nového správního řádu, avšak ještě před účinností nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) a zákona novelizujícího další právní předpisy v souvislosti jeho s přijetím (zákon č. 186/2006 Sb.). Teprve posledně zmiňovaný zákon novelizoval i § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny, který tak, s účinností od 1. 1. 2007, nově stanovil, že souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím; zároveň stanovil, že správní řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů. Je proto zřejmé, že správní řízení v dané věci muselo být dokončeno dle staré právní úpravy - nesouhlasné stanovisko, které vydal správní orgán prvého stupně, tak je po materiální i formální stránce samostatným správním rozhodnutím, které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu (k tomu srov. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Sluší se pro úplnost poznamenat, že uvedený závěr není v rozporu se závěry vyslovenými rozšířeným senátem zdejšího soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113. Zde se rozšířený senát vyslovil k otázce soudní přezkoumatelnosti souhlasu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, vydaného až po 1. 1. 2007.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve je nutno upozornit, že námitku, dle které se v posuzovaném případě nejednalo o umísťování ani povolování stavby ani o jiné obdobné činnosti, a že tedy postup správních orgánů podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody byl nadbytečný a napadená rozhodnutí tak nemohou mít žádné právní dopady, uplatnil stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti. Takto uplatněné kasační důvody jsou ovšem dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné, neboť jde o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud se proto nemohl takto uplatněnými kasačními důvody zabývat. Stejně tak bylo nutno naložit i s tvrzením, že otázka míry zásahu do krajinného rázu měla být posouzena více odborníky z dané oblasti. Takový procesní postup je legitimní a jediný možný, neboť § 104 odst. 4 s. ř. s. „*nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvé instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155, publikovaný pod č. 1743/2009 Sb. NSS).

Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční; je tedy, vyjma případů taxativně uvedených v § 109 odst. 3 větě za středníkem s. ř. s., uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Proto obsah a kvalita podání (kasační stížnosti) v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (srov. analogicky rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Jelikož tedy stěžovatel svá tvrzení v kasační stížnosti uplatnil pouze v obecné rovině, mohl se jimi Nejvyšší správní soud pouze v této rovině zabývat. Zároveň je na tomto místě třeba uvést, že žádný z důvodů pro zrušení rozsudku městského soudu, které je povinen kasační soud zkoumat i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.), v projednávané věci zjištěny nebyly.

Stěžovatel tak především velmi obecně namítal, že nesouhlasí s názorem městského soudu, že při rozhodování dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je jediným kritériem, které měly správní orgány hodnotit, to, zda stavba snižuje nebo mění krajinný ráz a zda se tak stalo případně způsobem, který je z hlediska ochrany krajiny nepřijatelný. Stěžovatel vyzdvihl, že posuzovaná stavba je integrální součástí lokality Studnice, nijak její krajinný ráz nemění, a i kdyby tomu tak bylo, nejde o zásah nepřijatelný. Ke změně krajinného rázu by naopak došlo odstraněním stavby. Stěžovatel rovněž obecným odkazem na žalobu argumentoval veřejným zájmem na zachování existence námrazoměrné stanice.

Účelem zákona o ochraně přírody krajiny je, ve smyslu jeho § 1, přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Součástí této ochrany je i ochrana krajinného rázu - zákon v § 12, mimo jiné, stanovil, že *krajinný ráz, kterým je*

zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování 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. K umisťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Účelem a smyslem rozhodování orgánů ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu. Právě takovým zásahem je nepochybně i existence stavby, která je výraznou výškovou dominantou v otevřené krajině (tento samotný fakt stěžovatel nerozporuje). Nástrojem, který má k dosažení tohoto účelu orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu k umísťování takových staveb, jejich provozu apod. Zdejší soud k tomu v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011 – 87, uvedl, že *„[z] ustanovení § 12 odst. 2 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny plyne, že souhlas orgánu ochrany přírody vyžadují všechny činnosti, které ´by mohly´ ´snížit nebo změnit´ krajinný ráz. Znamená to tedy, že takový souhlas je nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.“*

Obecný princip zakotvený v § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se v konkrétní rovině promítá i do § 44 odst. 1 tohoto zákona, dle kterého (mimo jiné) *na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nelze bez souhlasu orgánů ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby.* Pod režim tohoto ustanovení nepochybně spadá i *„prodloužení provozu“* stavby, tedy prodloužení existence stavby dočasně povolené (lhostejno, zda v režimu změny užívání stavby či v řízení o jejím dodatečném povolení). Podstatné je, že příslušný správní orgán musel při úvaze, zda má být souhlas dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny udělen či nikoliv, vycházet z účelu zákona o ochraně přírody, v daném případě z účelu, pro který byla zřízena Chráněná krajinná oblast Žďárské vrchy. V dané věci tedy musel nejprve zvážit, zda řešená stavba představuje citelný zásah do chráněného území; v případě naplnění tohoto předpokladu musel dále posoudit, zda s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem nejde o zásah nepřiměřený. Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu (vyjádřený na str. 4 napadeného rozsudku), že správní orgány obou stupňů z uvedených hledisek žádost stěžovatele o vyslovení souhlasu zvažovaly, přičemž vzaly v úvahu účel zákona o ochraně přírody a krajiny i účel, pro který byla chráněná krajinná oblast zřízena. V napadeném rozhodnutí, ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvého stupně, je přesvědčivě odůvodněno, proč a jakým způsobem řešená stavba narušuje krajinný ráz v chráněné krajinné oblasti.

Stěžovatel prostřednictvím odkazu na žalobu argumentoval v kasačním řízení také *veřejným zájmem* na zachování námrazoměrné stanice. Ten spatřoval konkrétně v celospolečenském přínosu výzkumu námrazy v uvedené lokalitě, která se jako jediná jeví být k tomu vhodnou. Stěžovatel tedy hovoří o vědeckém a hospodářském přínosu předmětné stavby a je přesvědčen, že je to také aspekt, který je třeba v rámci rozhodování

dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny brát v úvahu. Touto problematikou se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75. Z právní věty, publikované pod č. 1498/2008 Sb. NSS se podává, že *„[z]ájem na hospodářském přínosu podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Není proto dána ani zákonná povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů tak není v řízení podle § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu.*" V odůvodnění citovaného rozsudku se dále uvádí, že *„[z]ohlednění ekonomického přínosu je tedy namístě pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem (...) Opačný výklad ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb. by proto nebyl výkladem účelovým (teleologickým), nýbrž naopak výkladem účel zákona popírajícím. Jinými slovy, posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje názoru stěžovatele, podle něhož k otázkám ekonomické povahy nepochybně lze při tomto rozhodování přihlédnout; ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině.*" Městský soud tedy přiléhavě a v souladu s citovanou judikaturou poukázal na fakt, že přesvědčení stěžovatele o existenci jím tvrzených důvodů veřejného zájmu na zachování další existence řešené stavby je v řízení podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny marginální, ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny. Předmětem řízení o udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je právě ochrana přírody a krajiny; veřejné zájmy, kterých se dovolává stěžovatel, mohou být váženy v rámci samotného řízení o umístění stavby či jejím povolení, změně užívání apod., tedy v navazujícím řízení, kde otázky ochrany přírody a krajiny představují jen jednu z oblastí veřejných zájmů.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 6. ledna 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu