

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu,** se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupený Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 6, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna,** se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2015, č. j. 31 A 68/2013 - 74,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2015, č. j. 31 A 68/2013 - 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2015, č. j. 31 A 68/2013 - 74, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2013, č. j. MMB/0325807/2013, sp. zn. OUSR/MMB/0282543/2013, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, odboru výstavby a územního rozvoje, stavební úřad (dále také „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 6. 2013, č. j. 120092785/NOVZ/STU/004.

Citovaným usnesením správní orgán I. stupně rozhodl podle ust. § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o tom, že žalobce není účastníkem územního řízení o umístění stavby nazvané „*Polyfunkční centrum Aupark Brno*“ (dále též „stavba“). K tomu uvedl, že žalobce se domáhal účasti v daném řízení s odkazem na ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že občanské sdružení může být účastníkem jen takového správního řízení, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany a přírody. Územní řízení se však zájmů ochrany přírody a krajiny nedotýká.

Rekapitulované usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 27. 6. 2013 napadl žalobce odvoláním, o kterém rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 20. 9. 2013. V odůvodnění uvedl, že vzhledem ke skutečnosti, že obsah podaného dovolání se dotýká primárně kompetence Odboru životního prostředí Magistrátu města Brna (dále též „orgán ochrany přírody“), si vyžádal jeho vyjádření k tomu, zda bude vydávat závazné stanovisko ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z jeho vyjádření vyplývá, že k dané stavbě se nebude vydávat stanovisko. Žalovaný dále uvedl, že po prostudování spisového materiálu a souvisejících vyjádření konstatuje, že správní orgán I. stupně správně vyhodnotil skutečnost, že v dané věci je nutno aplikovat ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. V rámci „*Územního plánu města Brna 2006-I - 22. soubor*“ (dále též „územní plán“) byla přitom projednána celoměstská změna označená kódem „*B22/06-I*“, kterou bylo vymezeno zastavěné území obce v souladu s ust. § 58 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), která byla projednána s orgánem ochrany přírody (bez jakékoliv bližší konkretizace – pozn. Nejvyššího správního soudu). Tato změna byla vydána „*Opatřením obecné povahy č. 1/2009 - Změny Územního plánu města Brna 2006-I - 22. soubor a změna B30/03-II*“ (dále jen „Opatření obecné povahy č. 1/2009“), které je účinné od 27. 6. 2009. V době podání žádosti o koordinované stanovisko ke stavbě (dne 11. 11. 2009) bylo vymezení zastavěného území v územním plánu účinné a z tohoto právního stavu orgán ochrany přírody při posuzování předložené žádosti z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny vycházel. Orgán ochrany přírody dospěl k závěru, že stavbou nebudou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný dále s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že s námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem. Z předložených důkazů a spisového materiálu (opět bez bližší konkretizace – pozn. Nejvyššího správního soudu) je podle žalovaného zřejmé, že nedojde k zásahu do krajinného rázu, a za této situace tak nelze občanskému sdružení přiznat postavení účastníka řízení, neboť dle učiněných zjištění nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Žalovaný uzavřel, že neshledal žádných pochybení v odvoláním napadeném usnesení a odvolání proto zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2013 obsáhlou žalobou, ve které uplatnil řadu námitek. Zejména uváděl, že ust. § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny umožňuje veřejnosti prostřednictvím občanských sdružení podílet se na ochraně přírody. Jednou z forem je i účast občanských sdružení ve správních řízeních, v nichž může být tento veřejný zájem ochrany přírody a krajiny dotčen. V ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se pak konkretizují podmínky, za kterých se občanská sdružení mohou správních řízení zúčastnit. Žalobce všechny tyto podmínky splnil. Správní orgány nicméně tvrdí, že stavba nezasahuje do žádných veřejných zájmů na ochranu přírody a krajiny ve smyslu ust. § 2 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce ve svém podrobném odvolání namítal, že stavba může mít vliv na zájmy ochrany přírody a krajiny, k čemuž poukazoval mj. na ust. § 2 odst. 2, § 3 odst. 1 písm. m) a § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle žalobce může stavba nepřípustně ovlivnit mj. krajinný ráz a harmonické měřítko dotčené lokality, neboť se jedná o olbřímí nákupní středisko. Včetně parkování činí plocha 7 hektarů, čistá prodejní plocha má rozlohu 1,4 hektarů, parkování je pro téměř 828 vozidel. Projekt je umístěn do dopravně extrémně zatížené lokality (cca 18.000 aut denně) a je ve výrazné kumulaci s již existujícími obchodními centry. Předmětný záměr proto může škodlivě ovlivňovat i další složky životního prostředí (např. hluk či emise) ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246, ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 72/2009 - 120, ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301. Žalovaný se však ani tímto druhým důvodem účasti pečlivě nezabýval, ačkoliv žalobce toto v odvolání namítal. Žalobce dále dovozoval, že mělo být vydáno stanovisko ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle žalobce nebyly splněny všechny předpoklady uvedené v ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Odkaz správních orgánů na ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je nesprávný. V daném území není územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Žádné takové regulativy nebyly orgánem ochrany přírody definovány a uloženy. Územní plán, resp. Opatření obecné povahy č. 1/2009 žádné konkrétní plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody neobsahuje. Žalobce dále výslovně uvedl, že v tomto smyslu žádá krajský soud, aby přezkoumal, zda uvedené podklady obsahují konkrétní plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, a na jakém místě. Tento požadavek explicitně zopakoval i závěrem žaloby. I zde poukázal na to, že žalovaný se obdobným odvolacím tvrzením nijak nezabýval. Žalobce dále uvedl, že podle jeho názoru nelze ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat tak volně, že postačuje, aby se orgán ochrany přírody při schvalování územního plánu pouze vyjadřoval nebo souhlasil s tímto územním plánem ve smyslu zásahu do krajinného rázu, ale musí uložit konkrétní podmínky, podle kterých bude každý vědět, jaké stavby jsou v té které lokalitě z tohoto hlediska ještě přípustné. Při nesplnění všech předpokladů uvedených v ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody, je pak logické, že mělo být vydáno stanovisko ve smyslu ust. § 12 odst. 2 citovaného zákona. Z výše uvedeného dovozoval, že měl být účastníkem územního řízení o umístění stavby. Poukazoval i na nevypořádání odvolacích námitek. Navrhoval zrušení obou správních rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení.

Tuto žalobu krajský soud shora citovaným rozsudkem ze dne 16. 9. 2015, č. j. 31 A 68/2013 – 74, zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění rozsudku po obecném

shrnutí právní úpravy a judikatury krajský soud uvedl, že se primárně zabýval otázkou, zda měl být žalobce účastníkem předmětného správního řízení. Podle krajského soudu je při tomto posouzení nutno vyřešit dvě otázky. První otázkou je, zda na danou věc dopadá výluka ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud bude odpověď na tuto otázku kladná, bude to znamenat, že rozhodnutí o nepřiznání účastenství bylo zákonné, protože nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a žalobce se tedy nemohl dovolávat účastenství na základě ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Teprve pokud by výluka na danou situaci nedopadla, je nutno se zabývat druhou otázkou, a tedy tím, zda se v dané lokalitě krajinný ráz požívající ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny vůbec vyskytuje.

Krajský soud se následně zabýval výlukou ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy otázkou, zda bylo v předmětném území územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, v důsledku čehož by pak nebylo nutno posuzovat krajinný ráz. Krajský soud dospěl k závěru, že všechny předpoklady pro aplikaci výluky byly naplněny. K tomu krajský soud uvedl, že v rámci projednaných změn „*Územního plánu města Brna 2006-I - 22. soubor*“ („územní plán“) byla projednána celoměstská změna označená kódem „*B22/06-I*“, kterou bylo vymezeno zastavěné území obce v souladu s ust. § 58 stavebního zákona, která byla projednána s orgánem ochrany přírody (bez jakékoliv bližší konkretizace – pozn. Nejvyššího správního soudu). Tato změna byla vydána Opatřením obecné povahy č. 1/2009, které je účinné od 27. 6. 2009. Výsledkem této změny územního plánu je podle krajského soudu to, že předmětné plochy, na kterých se má předmětná stavba nacházet, jsou nyní pravomocně v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, a proto se u nich neposuzuje krajinný ráz. Krajský soud následně uzavřel, že byly splněny předpoklady výluky ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Krajský soud dále uvedl, že i přes závěr, který učinil výše, se pro úplnost svého rozhodnutí zabýval také druhou otázkou, tedy zda se v dané lokalitě krajinný ráz požívající ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny vůbec vyskytuje. Dospěl k závěru, že krajinný ráz se v předmětném území vůbec nenachází. I kdyby tedy na danou věc nedopadala výluka ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemohl by být žalobce úspěšný a správní orgány tak opodstatněně rozhodly o nepřiznání jeho účastenství v předmětném řízení. Krajský soud závěrem uvedl, že ve světle výše uvedeného je vypořádání dalších námitek nadbytečné, neboť ty by na správnosti nepřiznání účastenství žalobce ve správním řízení nemohly nic změnit. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost.

Stěžovatel po obsáhlém shrnutí dosavadního průběhu řízení namítl, že krajský soud přezkoumatelně nevypořádal uplatněné žalobní námitky. Zejména stěžovatel poukazoval na nevypořádání námitek vztahujících se k jeho účasti v daném řízení a dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud jen stručně a bez jakýchkoliv důkazů uvádí,

že při změně územního plánu byly splněny podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody ve smyslu ust. § 14 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě jakých podkladů k tomu dospěl, však již nelze ze správního ani ze soudního spisu zjistit. Ve spisech k tomu neexistují žádné podklady, přičemž žalovaný se tím, i přes výslovnou námitku, ve svém rozhodnutí rovněž nezabýval. Územní plán obsahuje jen standardní a obecné urbanistické a architektonické požadavky na typy staveb, přičemž vyjádření orgánu ochrany přírody s požadavky na ochranu krajinného rázu vydáno nebylo. Orgán ochrany přírody při schvalování změny územního plánu nepředložil žádné konkrétní požadavky na ochranu krajinného rázu, takže není zřejmé, které z nich jsou „dohodnuty“ ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud nadto neuvádí žádné konkrétní požadavky těchto regulativů, které by se měly týkat ochrany krajinného rázu (nelze předpokládat, že jde o všechny), navíc nesprávně tvrdí, že v dotčeném území k negativnímu ovlivnění krajinného rázu vůbec nedochází. Podle stěžovatele tedy z argumentace krajského soudu nelze dovozovat kumulativní naplnění všech předpokladů uvedených v ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud pak nebyly naplněny podmínky tohoto ustanovení, mělo být stěžovateli umožněno účastnit se daného územního řízení. Postupem správních orgánů a následně soudu bylo stěžovateli upřeno právo účastnit se v souladu s ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny řízení o umístění předmětné stavby a hájit v něm veřejný zájem ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť chybějí důkazy o tom, že je krajinný ráz ochráněn jiným způsobem, tj. dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, alternativně aby též zrušil předcházející rozhodnutí správních orgánů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu. Podle žalovaného nelze v dané oblasti o existenci krajinného rázu tak, jak je pojímán zákonem o ochraně přírody a krajiny, vůbec hovořit. Plocha, na které má být realizovaná stavba umístěna, čítá velikost cca 8,5 hektarů, nachází se v těsné blízkosti autobusového nádraží, vlakových kolejí a nelze proto tvrdit, že by označené místo vůbec nějaký krajinný ráz mělo. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že je mu známa předchozí judikatura správních soudů k otázce krajinného rázu, nicméně se domnívá, že ji nelze pro tento případ aplikovat. Jako hlavní důvod vyloučení stěžovatele z územního řízení bylo uváděno, že krajinný ráz je v dotčeném území chráněn dohodnutými požadavky orgánu ochrany přírody. Nyní ovšem žalovaný v rozporu se svým rozhodnutím tvrdí, že krajinný ráz v daném území vůbec neexistuje. Podle stěžovatele se jedná o nové tvrzení, které není relevantní. Žalovaný své rozhodnutí postavil na tom, že krajinný ráz může být v dotčeném území negativním způsobem ovlivněn a že v územním plánu byly s orgánem ochrany přírody dohodnuty potřebné podmínky na jeho ochranu. Vyjádření žalovaného tak jen potvrzuje názor stěžovatele, že byl z řízení vyloučen účelově. Stěžovatele doplnil, že vliv umisťované stavby na krajinný ráz nebyl v rámci územního plánu dle ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny nijak konkrétně řešen a tedy ani nebyly dohodnuty žádné podmínky na jeho ochranu s orgánem ochrany přírody. Stěžovatel opakovaně poukázal na absenci přesvědčivého dokladu o dohodnutých podmínkách. V územním

plánu přitom chybí jakékoliv konkrétní podmínky, které by se krajinného rázu v dané oblasti týkaly a kterými by se museli řídit investoři při projektování svých staveb. Stěžovatel dále uvedl, že umisťovaná stavba ovlivňuje krajinný ráz jen z hlediska možných změn harmonického měřítka, takže není nutné, aby požadavky na tuto „nízkou“ ochranu musely být řešeny aplikací ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Citované ustanovení je totiž vhodné využít spíše na ochranu území s výrazně dochovanými znaky krajinného rázu, které může být lépe ochráněno připomínkami veřejností, námitkami majitelů dotčených pozemků a požadavky orgánu ochrany přírody při schvalování územního plánu, než spolky ve správních řízeních podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Závěrem repliky stěžovatel poukázal na to, že žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 2. 2016, č. j. MMB/0061748/2016, zrušil územní rozhodnutí pro danou stavbu a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Žalovaný na repliku stěžovatele zareagoval duplikou, ve které uvedl, že z argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí nevyplývá žádný rozpor. Podle žalovaného je krajinný ráz možno hodnotit teprve od určité velikosti. Jeden konkrétní prvek (malý kousek) území sám o sobě není krajinou, jakkoli může být její součástí a podléhat jejím vlastnostem. Předmětné území je natolik nekompaktní a nestejnorodé, že nelze hovořit o nějakém specifickém krajinném rázu. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65, se jednalo o území, které vykazovalo mnohem více zeleně, a přesto zde nebyl zásah do krajinného rázu shledán. V případě, že by bylo stěžovateli vyhověno, znamenalo by to zásah do ustálené praxe.

Stěžovatel na dupliku zareagoval triplikou, ve které po rekapitulaci rozhodnutí žalovaného zopakoval, že žalovaný nemožnost účasti stěžovatele v řízení zdůvodňuje odkazem na § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, avšak v řízení nebylo doloženo, že by byly splněny tam uvedené podmínky. Opakovaně poukázal i na to, že stavba svými rozměry může ovlivnit krajinný ráz a harmonické měřítko dotčené lokality, přičemž v řízení mělo být vydáno stanovisko ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z důvodu nevypořádání žalobních námitek, zejména pak těch, které se vztahují k ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že *„(1) 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. (2) K umisťování a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem. (3) K ochraně krajinného rázu s významnými*

soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona, může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území. (4) Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody."

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, *je* i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. IÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*". Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.*"

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*". V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své*

rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny". Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*". Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*".

Nejvyšší správní soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvážil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Tak je tomu i v projednávané věci.

Krajský soud k obsáhlé žalobní argumentaci (shora z tohoto důvodu podrobně rekapitulována) v podstatě uvedl, že v rámci projednaných změn územního plánu byla projednána celoměstská změna, která byla projednána s orgánem ochrany přírody. Předmětné plochy, na kterých se má předmětná stavba nacházet, jsou v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Z čeho konkrétně však krajský soud dovozuje např. to, že byly splněny podmínky „*ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody*" ve smyslu ust. § 12 odst. 4 in fine zákona o ochraně přírody a krajiny z rozsudku krajského soudu neplyne.

Krajský soud v rozsudku dále uvedl, že se zabýval otázkou, zda se v dané lokalitě vůbec vyskytuje krajinný ráz požívající ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud bez uvedení jakékoliv podpory, resp. odkazu na konkrétní podklad, ze kterého mají níže uvedené informace vyplývat, uvedl, že „*řešené území se nachází v urbanizovaném prostředí, je bezprostředně ovlivněno dopravními, výrobními a obchodními aktivitami, popřípadě v malém rozsahu obytnou funkcí. Ekologická stabilita území je celkově velmi nízká. V dotčeném území se nevyskytují žádná zvláště chráněná území nebo lokality soustavy Natura 2000, ani není dotčené území součástí žádného zvláště chráněného území. Významné prvky jsou omezeny na nivy vodotečí, významné terénní tvary a plochy urbánní zeleně. Územní systém ekologické stability je málo funkční. Území je poměrně řídce osídleno vzhledem k převážné dopravní a průmyslové funkci. Řešenou lokalitou neprotéká žádný trvalý ani občasný povrchový tok a nenachází se na něm ani žádná vodní plocha, prameniště či mokřad. V dotčeném území se nenachází žádné ochranné pásmo vodního zdroje. Území se nachází mimo chráněné oblasti přirozené akumulace vod. Řešená oblast se částečně nachází v pasivní zóně zátopového území. Plocha výstavby záměru se nachází v ochranném pásmu Městské památkové rezervace Brno. V širším území je připravována řada staveb v rámci urbanizace tzv. jižního centra města Brna a jeho okolí. Řada významných obchodních a administrativně-správních areálů je provozována, či se připravuje podél ulice Heršpické. Koncepčně je připravována přestavba železničního uzlu Brno spojená s celkovou urbanizací a revitalizací doposud zanedbaných ploch. Vlivy všech záměrů v území budou vzájemně interferovat. Dle platného územního plánu je oblast jižní části centra určena k zastavění administrativními, kancelářskými a bytovými budovami a objekty sloužícími pro občanskou vybavenost včetně obchodu a služeb v blokovém schématu městského charakteru. Záměr nemá vliv na žádné rekreační plochy nebo aktivity. Naopak dojde ke kultivaci městského prostředí s možností krátkodobých mimopracovních aktivit. V lokalitě nedojde k zásahu do prvku územního systému ekologické stability. Využití lokality nekoliduje s významnými krajinnými prvky, jejichž ochrana je obecně stanovena zákonem o ochraně přírody a krajiny. Nebude rovněž dotčen žádný registrovaný významný krajinný prvek. Nebudou ovlivněna žádná zvláště chráněná území ani nebude ovlivněna žádná evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast (Natura 2000). V území nejsou známy žádné architektonické a historické památky, které by mohly být ovlivněny. Při respektování ochranných podmínek a ustanovených omezení se nedá předpokládat negativní ovlivnění městské památkové rezervace a jejího ochranného pásma. Využití území nevyvolává žádné střety zájmů ani z hlediska územního plánování.*“ S ohledem na výše uvedené pak krajský soud uzavřel, že krajinný ráz se v předmětném území vůbec nenachází a bez dalšího doplnil, že „*vzhledem k poloze řešené lokality lze dopad realizace záměru na krajinu označit jako zanedbatelný až nulový.*“ Z čeho má tato zanedbatelnost (či dokonce „nulový dopad“) vyplývat, však z rozsudku krajského soudu rovněž nevyplývá.

Jak vyplývá z výše uvedené judikatury vztahující se k nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů, z odůvodnění rozsudku musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

S ohledem na argumentaci stěžovatele v žalobě bylo tedy povinností krajského soudu se zabývat otázkou, zda s ohledem na skutková zjištění správních orgánů (obsah správního spisu) skutečně bylo možno dospět k závěru, že byly splněny všechny předpoklady uvedené v ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle citovaného ustanovení platí, že „*Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.*“

Z ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy vyplývá, že krajinný ráz není nutno posuzovat:

„*v zastavěném území*“

„*a v zastavitelných plochách*“,

to avšak pouze za situace, pokud je:

- územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a
- podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

Nejvyšší správní soud nikterak nepopírá účel předmětné výluky (k tomu srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění), je však toho názoru, že k aplikaci této výluky může dojít pouze při splnění všech výše uvedených předpokladů.

Zákon neumožňuje, aby výluka byla aplikována i v případě, že jsou naplněny jen některé předpoklady pro její aplikaci, např. že by postačovalo, aby v zastavitelných plochách bylo územním nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání. Pokud by tomu tak bylo, zákonodárce by jistě žádné další podmínky (*podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody*) nestanovil. Ustal by na tom, že krajinný ráz není nutno posuzovat tehdy, pokud je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání. Tak tomu však není. Zákonodárce u zastavitelných ploch vyžaduje, aby byly dány i podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

Krajský soud přitom v rozsudku opakovaně uvedl, že předmětné plochy, na kterých se má předmětná stavba nacházet, jsou v „*zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody*“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však z rozsudku krajského soudu nevyplývá, na základě jakých skutkových zjištění (podkladů) krajský soud tyto závěry učinil (mj. závěr o tom, že podmínky ochrany krajinného rázu byly dohodnuty s orgánem ochrany přírody a krajiny). Krajský soud bez dalšího převzal skutková zjištění správních orgánů. Žádné dokazování v tomto smyslu neprováděl, resp. ani nepožadoval předložení dalších podkladů ze strany správních orgánů, či orgánu ochrany přírody a krajiny.

Nutno zdůraznit, že stěžovatel v žalobě explicitně a opakovaně poukazoval na nesplnění všech předpokladů uvedených v ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a

krajiny. Poukazoval na to, že splnění těchto předpokladů z předmětného územního plánu, ani z následného opatření obecné povahy dovodit nelze. Pokud bude krajský soud opačného názoru, požadoval, aby uvedl, ze kterého podkladu, resp. jeho části má splnění uvedených podmínek vyplývat, neboť ani správní orgány to ve svých rozhodnutích nespecifikovaly. Dále namítal, že ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je účinné až od 1. 1. 2007, přičemž územní plán byl schválen před tímto datem. Tvrdil, že ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat tak volně, že postačuje, aby se orgán ochrany přírody při schvalování územního plánu pouze vyjadřoval či souhlasil s tímto územním plánem ve smyslu zásahu do krajinného rázu, ale musí uložit konkrétní podmínky. Namítal, že nemělo být postupováno podle ust. § 12 odst. 4, ale podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochrany přírody a krajiny. Poukazoval i na nevypořádání obdobných odvolacích námitek a navrhoval zrušení rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost. Stěžovatel v žalobě poukazoval i na to, že měl být účastníkem řízení i na základě dalších ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (ust. § 2 odst. 2, § 3 odst. 1, § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny), resp. s ohledem na dotčení dalších složek životního prostředí ze strany předmětného záměru (poukazoval např. na hluk a emise). Podrobněji viz výše rekapitulovaná žaloba.

Z rozsudku krajského soudu však nelze dovodit, že by krajský soud žalobní námitky v intenzitě předpokládané výše uvedenou judikaturou vypořádal. S ohledem na shora uvedené nelze za vypořádání uvedených námitek považovat úvahy krajského soudu ve vztahu k výluce ve smyslu ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud řádně nevypořádal všechny uplatněné námitky, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Rozsah a intenzita této vady přitom neumožňují Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat zbylé kasační důvody, neb ty jsou odvislé od vypořádání výše uvedených námitek krajským soudem.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2015, č. j. 31 A 68/2013 - 74, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude na krajském soudu, aby v mezích vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu řádně vypořádal všechny uplatněné námitky, přičemž jeho úvahy naleznou logický a srozumitelný odraz v písemném vyhotovení rozsudku. Zejména pak vypořádá námitky, ve kterých stěžovatel dovozoval splnění podmínek pro účast v daném řízení. Pokud krajský soud setrvá na tom, že byly naplněny všechny předpoklady pro aplikaci ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, bude nutné, aby uvedl, na základě jakých konkrétně specifikovaných podkladů k tomuto závěru dospěl. Bude-li se opírat o jiné podklady než založené ve správním spisu, bude nutné provést v tomto směru dokazování.

Nejvyšší správní soud závěrem doplňuje, že je mu známa jeho dřívější judikatura (zejména rozsudek ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65, a navazující rozsudky), na kterou poukazoval žalovaný i krajský soud, ta však nedovozovala nemožnost účasti spolků (občanských sdružení) v řízení s odkazem na ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a

krajiny, ale na základě jiných zákonných ustanovení (důvodů). V nyní projednávané věci však žalovaný, jakož i krajský soud nemožnost vstupu stěžovatele do řízení primárně opíraly právě o ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz argumentaci v rozhodnutí žalovaného a v rozsudku krajského soudu). Nemá-li být účast stěžovatele umožněna na základě tohoto ustanovení, musí být v právním státě splněny všechny v něm uvedené podmínky. Pokud tyto podmínky splněny nejsou, nelze na základě citovaného ustanovení bránit stěžovateli v účasti v daném řízení.

Z výše uvedeného však současně nevyplývá, že by bylo nutno bez dalšího každému umožnit vstup do územního řízení s pouhým poukazem na zásah do krajinného rázu. Povinností správního orgánu je v takovém případě zkoumat splnění všech zákonných podmínek (zejména ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) a posoudit existenci krajinného rázu v daném území a nutnost jeho ochrany (z hlediska limitů právní úpravy a judikatury). Primárním předpokladem zásahu do krajinného rázu je přitom jeho samotná existence. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že krajinný ráz se v území nenachází a z tohoto důvodu neumožní žadateli účast v řízení, musí to řádně odůvodnit. To stejné platí i pro případy, že správní orgán neumožní žadateli účast v řízení z jiného důvodu. Jen pokud budou mít závěry správních orgánů oporu v právní úpravě a budou řádně odůvodněny, mohou při soudním přezkumu obstát. Úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody, pro které neumožnily žadateli účastnit se řízení.

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. června 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu