



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **ELDACO, a. s.**, se sídlem Olomoucká 7/9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 22. 5. 2008, č. j. 52 Ca 52/2007 - 99,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 22. 5. 2008, č. j. 52 Ca 52/2007 - 99, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

- 1) Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, kterým bylo pro vady řízení zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 11. 8. 2006, č. j. OŽPZ/26183/2006/VR, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu v Poličce (dále též správní orgán I. stupně) ze dne 13. 2. 2006, č. j. OÚRaŽP/776r/2005HR. Žalovanému byla dále uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 2000 Kč. Citovaným rozhodnutím správní orgán I. stupně vyslovil ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nesouhlas se stavbou dvou větrných elektráren typu VESTAS V90 – 2.0 MW v k. ú. Jedlová.

II.

- 2) Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), tzn. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

- 3) K závěru krajského soudu, podle něhož stěžovatel odlišně přistupoval k odborným posudkům, stěžovatel uvádí, že v daném správním řízení bylo již správním orgánem I. stupně shromážděno několik posudků, vypracovaných ke zhodnocení vlivu uvažované stavby větrných elektráren na krajinný ráz. Ze všech vyplývá fakt dotčení krajinného rázu, liší se pouze v míře tohoto dotčení. Posudky předkládané žalobcem hodnotí toto dotčení jako nevýrazné (ing. K.) nebo jako únosné (ing. J.); naopak oba posudky doplněné správním orgánem I. stupně hodnotí míru dotčení jako podstatně významnější a jako takovou, na základě které nelze se zamýšlenými stavbami vyslovit souhlas. Žalovaný odmítá, že by vycházel pouze z některých posudků, jelikož využil všechny z nich, stejně jako vlastní znalost lokality a svoji předešlou správní praxi.
- 4) K výtce krajského soudu, že nebyl dostatečně zhodnocen posudek ing. J. stěžovatel uvedl, že celý posudek měl čtyři strany a celé ekonomické hodnocení přínosu stavby je směstnáno do věty: *„Navrhované dvě větrné elektrárny ovlivní krajinný ráz posuzovaného regionu. Vzhledem k tomu, že se jedná o výrobu energie z alternativních, obnovitelných zdrojů, je míra narušení přírodního prostředí únosná, s přihlédnutím k přínosu plynoucímu z provozu těchto zařízení.“* Stěžovatel odmítá, že by důkazní hodnotu tohoto posudku přehlédl.
- 5) Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by při svém rozhodování zohlednil pouze závěry posudků, které s umístěním stavby větrných elektráren vyslovují nesouhlas. Vycházel totiž z ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle něhož zásahy do krajinného rázu mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítko a vztahů v krajině. Neztotožňuje se proto s názorem krajského soudu, že určitý ekonomický přínos může znamenat i to, že souhlas je nutné vydat i tehdy, jestliže stavbou dochází ke zcela zjevnému výraznému narušení krajinného rázu.
- 6) Další stížnostní námitka se týká postupu podle Metodického pokynu k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., které souvisí s umístěním staveb vysokých větrných elektráren (čl. 2 bod 1, 2), který vydalo Ministerstvo životního prostředí, a to z hlediska jeho závaznosti dle ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků a o změně některých zákonů (zákon o úřednicích). Stěžovatel totiž tvrdí, že je povinen se řídit zákonem, neboť ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. sice obsahuje zmocnění pro vydání prováděcí vyhlášky, nicméně Ministerstvo životního prostředí toto zmocnění zatím nevyužilo. Jediným opatřením, které v této oblasti učinilo, bylo právě vydání metodického pokynu, který však nemůže jít nad rámec zákona a nemůže ani suplovat chybějící vyhlášku. Nelze připustit tezi, že větrnými elektrárnami bude harmonické měřítko krajiny porušeno vždy a toto nemůže být důvodem pro nesouhlas s dotčením krajinného rázu. Pokud totiž zákon stanoví, že souhlas může být vydán (tzn. i nevydán) s ohledem na harmonické měřítko a vztahy v krajině, musí se orgán ochrany přírody zabývat i těmito otázkami. Metodický pokyn tedy pevně neurčuje osnovu zpracovávaných posouzení, nýbrž pouze stanovuje to, na co by mělo zpracovávané posouzení brát zřetel.
- 7) Stěžovatel rovněž uvádí, že je mu krajským soudem podsouván názor, podle něhož by smyslem zákona bylo konzervovat existující stav. S tím nesouhlasí argumentuje tím, že koncepce zákona vychází z možnosti povolit stavby tam, kde je to možné a vhodné, a poukazuje na skutečnost, že na území Pardubického kraje je v současnosti prováděno devět podobných staveb. Stěžovatel zdůrazňuje, že obnovitelné zdroje nelze zužovat toliko na vítr a větrné elektrárny, nýbrž že by mělo být pro každou lokalitu zkoumáno, zda neexistuje jiné řešení (jiný obnovitelný zdroj). Pokud takováto možnost existuje

a neznamená žádný či pouze minimální zásah do krajinného rázu, měla by být upřednostněna, což se týká i nyní projednávané věci.

- 8) Závěrem stěžovatel uvádí, že není proti výstavbě větrných elektráren jako obnovitelných zdrojů energie, což dokládá tím, že v současné době je devět takovýchto elektráren na území Pardubického kraje v provozu, čtyři jsou rozestavěné a na pět dalších je vedeno stavební řízení. Aktivní přístup Pardubického kraje ostatně dokládá i to, že je zpracovávána studie, vymezující vhodné lokality pro umístění vertikálních staveb, např. větrných elektráren, která bude využita v zásadách územního rozvoje kraje.
- 9) Ze všech popsaných důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

- 10) Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že napadený rozsudek krajského soudu považuje za zákonný, neboť žalovaný skutečně za správné a použitelné považoval pouze posudky, vyžádané správním orgánem I. stupně, zatímco posudky předložené žalobcem nebyly brány za relevantní podklad pro rozhodování. Nejvíce se totiž ekonomickou stránkou věci zabýval posudek znalce V., který však stěžovatel pominul. Dále žalobce podrobně popisuje, jaký přínos předmětná stavba představuje z hlediska státní energetické koncepce národního programu hospodárného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů, státní politiky životního prostředí atd. Žalobce zmiňuje rovněž konkrétní přínos této stavby pro obec a kraj a také pro celkovou energetickou soustavu. K požadavku stěžovatele, aby v každé lokalitě, kde se uvažuje o stavbě větrné elektrárny, byl proveden průzkum možnosti řešení prostřednictvím jiných obnovitelných zdrojů, žalobce uvádí, že se angažuje výhradně v oboru větrné energetiky a nevidí žádný důvod, pro který by měl měnit obor svého předmětu podnikání. Samozřejmě platí, že pro použití různých druhů obnovitelných zdrojů jsou vhodné různé lokality, nicméně v daném případě je lokalita Jedlová z pohledu využití větrných poměrů excelentní a žalobce nechápe, proč by mělo být provedeno srovnání, zda by zde šly umístit stavby vodní či fotovoltaické elektrárny. Žalobce konečně tvrdí, že argument o blízké přítomnosti přírodních parků a o jejich možném ovlivnění není správný, jelikož stavba větrných elektráren byla záměrně lokalizována pod vrcholy okolních kopců tak, aby došlo k ovlivnění krajinného rázu v minimální míře. Paušalizované odmítání staveb, umístěvaných v několikakilometrovém odstupu od oblastí se zvýšenou ochranou životního prostředí bez zkoumání, zda k nějakému ovlivnění vůbec dojde, žalobce nepokládá za koncepční.

IV.

Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti rozhodné pro posouzení kasační stížnosti.

- 11) Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 5. 8. 2005 bylo zahájeno řízení ve věci vydání závazného stanoviska k umístění stavby ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to konkrétně dvou větrných elektráren VESTAS v k. ú. Jedlová.
- 12) V rámci řízení byly vyhotoveny čtyři znalecké posudky, a to posudky Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK), Ing. J., Ing. K. a Ing. V. Dále bylo již dříve zpracováno zhodnocení společností Lów & spol. s r. o. jako součást oznámení záměru dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a o změně některých souvisejících

zákonů (EIA). Závěry jednotlivých posudků se co do závěrů ohledně vlivu na krajinný ráz lišily.

- 13) Podle ing. J. K. stavba neovlivní výrazně krajinný ráz a lze ji považovat v lokalitě za přípustnou.
- 14) Z posudku ing. I. J. vyplývá, že navrhované dvě větrné elektrárny ovlivní krajinný ráz posuzovaného regionu. Vzhledem k tomu, že se jedná o výrobu energie z alternativních, obnovitelných zdrojů, je míra narušení přírodního prostředí únosná, s přihlédnutím k přínosu plynoucímu z provozu těchto zařízení.
- 15) Závěry AOPK (Agentura ochrany přírody a krajiny) byly odlišné, když bylo konstatováno, že navrhovaný záměr bude mít silný vliv na krajinný ráz. Negativní vliv stavby na krajinný ráz nelze snížit ozeleněním stavby ani jiným barevným nebo technickým řešením.
- 16) Konečně znalec ing. V. uvedl, že vliv navržené stavby dvou větrných elektráren na harmonické měřítko a vztahy v krajině včetně vlivů estetických na dané místo a přiléhající okolí je významný. Stavba má dle něj nadbytečné rozměry, vymykající se účelnosti ve vztahu k průměrné roční rychlosti větru.
- 17) Lze tak shrnout, že dva posudky hodnotily vliv na krajinný ráz jako silný, významný či nadbytečný, jeden posudek jej posoudil jako nevýrazný a jeden uznal, že stavba ovlivní krajinný ráz, avšak to může být vyváženo přínosy plynoucími z provozu těchto zařízení.
- 18) Správní orgán I. stupně shora citovaným rozhodnutím ze dne 13. 2. 2006 vydal nesouhlas se stavbou dvou větrných elektráren.
- 19) Proti tomu podal žalobce odvolání. Opřel je zejména o tvrzení, že dopad stavby na krajinný ráz nebude významný. Zároveň zpochybnil kvalitu a spolehlivost posudků AOPK a Ing. V., když relativizoval kompetenci i nezaujatost zpracovatelů posudku. Dále kritizoval, že orgán I. stupně ani zpracovatelé nepostupovali podle Metodického pokynu k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., které souvisí s umístováním staveb vysokých větrných elektráren. Vytkl zejména, že stavba nemá nadbytečné rozměry a odmítl snižování stožárů, protože jde podle něj o řešení, které je nmoderní a v rozporu s ekonomickými a provozními nároky na větrné elektrárny.
- 20) Stěžovatel napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Odmítl přitom námitky žalobce. Uvedl, že se zabývá pouze otázkami souvisejícími s ochranou krajinného rázu. K ekonomickým a podobným aspektům lze sice přihlížet, avšak jejich hodnocení mu nepřísluší. Konstatoval, že v rámci hodnocení vycházel ze všech posudků, dokumentů i znalostí, které měl k dispozici, nicméně je na něm, které závěry přijme a které nikoliv. Odmítá tvrzení, že použití nižších stožárů musí znamenat užití zastaralých elektráren. Stěžovatel v této souvislosti konstatoval, že v případě vysokých větrných elektráren půjde o cizorodý prvek v krajině vždy, avšak na základě posouzení je nutno rozhodnout, zda je cizorodost únosná či ne. V daném případě upozornil na skutečnost, že v blízkosti zamýšlených staveb se nachází přírodní park a CHKO. V souvislosti s tím rovněž uvedl, že rozdílné závěry posudků jsou ovlivněny tím, že některé přikládaly vyšší váhu např. ekonomickým hlediskům. Stěžovatel však v souladu s účelem řízení posuzoval především vliv na krajinný ráz. Pokud jde o využití zdrojů obnovitelné energie, stěžovatel uvedl, že existují i jiné zdroje obnovitelné energie, které by krajinný ráz zasáhly méně a je tedy možné uvažovat o nich.
- 21) Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal nepřezkoumatelnost citovaného rozhodnutí žalovaného a napadal fakt, že se stěžovatel bezdůvodně přiklonil k těm závěrům znaleckých posudků, které vyzněly pro žalobce nepříznivě. Rovněž prý

stěžovatel pochybil, když v pochybnostech nepoužil eurokonformní výklad a nerozhodl ve prospěch možnosti, zajišťující výrobu energie z obnovitelných zdrojů, což by bývalo bylo v souladu se směrnicí EP a Rady č. 2001/77/ES. Nezákonný měl být i postup stěžovatele spočívající v tom, že nepřezkoumal rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu.

- 22) Krajský soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2007, č. j. 52 Ca 68/2006 - 30, stěžovateli vytkl, že přehlédl důkazní hodnotu posudku Ing. J. v části týkající se hodnocení ekonomického přínosu a vycházel výlučně z posudku AOPK a Ing. V. To považoval krajský soud za pochybení zejména s přihlédnutím ke znění ustanovení § 1 zákona číslo 114/1992 Sb., podle kterého platí, že „[...] je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.“ Krajský soud to považoval za zásadní procesní pochybení při hodnocení důkazního materiálu a rozhodnutí stěžovatele proto pro vady řízení zrušil, když zdůraznil, že smyslem ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. není bez dalšího zabránit umístování staveb, které by mohly negativně ovlivnit krajinný ráz, nýbrž toto ustanovení s jejich umístěním počítá. V případě větrných elektráren je pak krajinný ráz ovlivněn vždy, a proto je pro vyslovení nesouhlasu třeba, aby přistoupila ještě další relevantní skutečnost, která nesouhlas odůvodní.
- 23) Tento rozsudek z podnětu kasační stížnosti podané žalovaným (stěžovatel) následně zrušil rozsudkem ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 - 75, Nejvyšší správní soud, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem spočívající v tom, že soud stěžovateli nedůvodně vytkl, že přehlédl důkazní hodnotu posudku ing. J. v části zabývající hodnocením ekonomického přínosu stavby větrných elektráren. Zdejší soud v citovaném rozsudku vycházel ze smyslu a účelu právní úpravy obsažené v ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., z něhož plyne, že jeho účelem je 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. Zákon o ochraně přírody a krajiny tedy chrání mj. krajinu, jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování 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. Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků. Tyto zásahy do krajinného rázu, pokud by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody. Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině. Právě takovou změnou je umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného toliko nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či nezastavěnou vůbec. Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má orgán ochrany přírody k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 citovaného zákona.
- 24) Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s právním názorem krajského soudu ohledně výkladu ustanovení § 1 cit. zákona, podle něhož „je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry,“ a konstatoval, že se jedná zjevně o ustanovení programové a obecné, stanovící zejména výkladová východiska pro další části zákona. Toto ustanovení je tedy dále v příslušných částech zákona blíže konkretizováno. Zohlednění uvedených potřeb přitom nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona (například cílů soustavy Natura 2000), nýbrž hledání řešení

respektujících veřejný zájem, avšak zároveň neovlivňujících primární účel zákona či ovlivňujících jej co možná nejméně. Zohlednění 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, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. 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 proto v citovaném rozsudku uzavřel, že k otázkám ekonomické povahy nepochybně lze při tomto rozhodování přihlídnout; ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině, takže zvláštní povinnost zkoumat ekonomický přínos stavby stěžovateli nevznikla. Proto zdejší soud zrušil citovaný rozsudek krajského soudu a zavázal jej konkrétně tím, že při hodnocení důvodnosti podané žaloby nemůže dospět k závěru o vadách správního řízení, spočívajících v nezohlednění závěrů ing. J. ohledně hodnocení ekonomického přínosu stavby větrných elektráren jakožto alternativních a obnovitelných zdrojů energie a dále v nezadání nového posudku.

- 25) Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, následně vydal rozsudek napadený nyní projednávanou kasační stížností, v němž zejména vytkl stěžovateli nedostatečné zhodnocení shromážděných posudků. Stěžovatel totiž vyjádřil názor, že mu nepřísluší hodnotit kvalitu či úroveň posudků, a že v nich uvedené názory buď přijme či nikoliv. Tento názor označil krajský soud za scestný, neboť posudky jsou důkazy a nabízí se otázka, proč některým posudkům byla přiznána vyšší či naopak nižší důkazní hodnota. Konkrétně krajský soud dospěl k závěru, že se stěžovatel dopustil následujících pochybení:
- Stěžovatel vytýká posudku ing. K. řadu nepřesností a zpochybňuje jej; tyto pochybnosti však nekonkretizuje a nedokládá. Místo toho uvedl, že nepřináší nová zjištění, a to přesto, že je v něm obsažen závěr, že navrhovaná stavba výrazně neovlivní krajinný ráz a lze ji považovat za přípustnou.
 - U ostatních posudků zadaných správním orgánem I. stupně stěžovatel konstatoval, že se věnují pouze vlivu stavby na krajinný ráz a nehodnotí ekonomické aspekty větrných elektráren. Krajský soud však z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu seznal, že ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. nelze vykládat tak, že nesmí být přihlídnuto k ekonomickým přínosům stavby, nýbrž že toto hledisko není klíčové. Krajský soud proto stěžovateli vytkl, že zatímco posudky ing. J. a ing. K. odmítl hodnotit co do jejich úrovně, u posudků vyžádaných správním orgánem I. stupně toto hodnocení provádí. Z obsahu jeho rozhodnutí pak není seznatelné, proč přiznal vyšší důkazní hodnotu posudkům argumentujícím proti realizaci stavby. Tím porušil ustanovení § 34 odst. 5 správního řádu.
- 26) Krajský soud se vyjádřil i k citovanému metodickému pokynu k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., který je pro stěžovatele závazný, a podle něhož nelze záměr s výrazným výškovým rozměrem umístovaný v místě se specifickými podmínkami hodnotit negativně z důvodu, že nebere ohled na harmonická měřítka krajiny, pokud efekt jeho realizace nelze prokazatelně zajistit v rámci již existujících staveb v širším okolí navrhovaného umístění. (čl. 2 bod 1). Následující bod pak stanoví nutnost zohlednění opatření vedoucích k minimalizaci negativních dopadů na krajinný ráz. Tomuto

celkovému pohledu prý však stěžovatel záměr předmětné stavby nepodrobil, neboť je jednoznačné, že každá větrná elektrárna zasáhne do harmonického měřítka krajiny.

- 27) Proto soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

V.

- 28) Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V.a)

- 29) První otázkou, kterou se zdejší soud s ohledem na shora popsaný procesní vývoj daného případu musel zabývat, je přípustnost podané kasační stížnosti. Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, směřuje-li proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.
- 30) V nyní projednávané věci je sice kasační stížností napadeno rozhodnutí krajského soudu, vydané po zrušení rozhodnutí předchozího, nicméně o nepřipustnou kasační stížnost se jednat nemůže. Smysl citovaného ustanovení totiž zjevně spočívá v zabránění procesních obstrukcí a v respektování zásady hospodárnosti soudního řízení vnímaného jako celek, čemuž by odporovalo neustálé opakování stejné právní argumentace. V daném případě však zdejší soud zrušil dříve vydaný rozsudek krajského soudu proto, že zdůraznil logiku ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb., založeného na primární ochraně zachování krajinného rázu a pouze doplňkového zohlednění ekonomických přínosů navrhované stavby. Výslovně pak soud uvedl, že samotné ovlivnění krajinného rázu nemůže odůvodnit nesouhlas s realizací stavby podle citovaného ustanovení § 12 odst. 2. Takový přístup by byl absurdní, neboť by znemožnil výstavbu větrných elektráren (či jakýchkoliv jiných podobných staveb) úplně, což jistě není smyslem zákona ani dotčeného ustanovení. Přípustný však zjevně není ani opačný výklad, podle něhož by byl zásah do krajinného rázu ospravedlnitelný vždy, pokud by existoval dostatečný ekonomický přínos. Navrhovaná stavba totiž nesmí krajinný ráz ovlivnit excesivně. Konkrétně pak Nejvyšší správní soud krajský soud zavázal k tomu, že při hodnocení důvodnosti podané žaloby nemůže dospět k závěru o vadách správního řízení, spočívajících v nezohlednění závěrů ing. J. ohledně hodnocení ekonomického přínosu stavby větrných elektráren jakožto alternativních a obnovitelných zdrojů energie a dále v nezadání nového posudku. Tento závazný právní názor krajský soud respektoval a důvody, pro které rozhodnutí stěžovatele zrušil, byly odlišné od důvodů původních, takže procesní překážka bránící v meritorním přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu dána není.

V.b)

- 31) Důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, byly vady řízení. Výtky krajského soudu byly dvojí: chybné vyhodnocení předložených znaleckých posudků a opomenutí citovaného metodického pokynu.

- 32) Ohledně vyhodnocení znaleckých posudků je zdejší soud zajedno s krajským soudem potud, že jednotlivé důkazy je třeba hodnotit jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti. Snad jen terminologicky je vhodné upřesnit, že znalecký posudek není důkazem, jak chybně uvádí krajský soud, nýbrž důkazním prostředkem, kterým se má teprve důkaz provést. Smysl znaleckého posudku spočívá v tom, že se jím posuzují skutečnosti, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají (viz např. § 56 správního řádu z roku 2004). K této otázce se vyslovil rovněž zdejší soud, který uvedl, že „*otázka, zda určitá stavba či stavební úpravy jsou s to snížit nebo změnit krajinný ráz, je otázkou právní. ... Nelze tedy přisvědčit žalovanému v tom, že znalecky je možné hodnotit vliv stavby na krajinný ráz místa: znalci je vyhrazeno pouze zkoumání otázek skutkových, právní hodnocení náleží správním orgánům či soudům. Znalec by se jistě mohl zabývat skutkovými aspekty krajinného rázu - tedy tím, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké jsou zde významné krajinné prvky, případně kulturní dominanty, a jaké konkrétní aspekty staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítko a harmonických vztahů v krajině; posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu však nelze správním orgánům odejmout*“ (rozsudek ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 - 77, in: www.nssoud.cz).
- 33) V daném případě krajský soud vytkl stěžovateli, že předložené posudky hodnotil nedostatečně. K tomu z obsahu spisu plyne, že stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí obsah všech posudků rekapituloval, přičemž zcela správně zdůraznil, že se bude zabývat toliko otázkami souvisejícími s ochranou krajinného rázu, neboť posuzování ekonomických a podobných aspektů mu nepřísluší s dovětkem, že „*samozejmě k nim lze přiblížit, použít je lze pouze jako podpůrné, nelze z nich vycházet jako z určujících či jediných.*“
- 34) Je pravdou, že stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně konstatoval, že mu „*nepřísluší hodnotit kvalitu či úroveň posudků, v posudcích uvedená tvrzení buď přijme či nikoliv.*“ Tento názor kriticky komentoval krajský soud a označil ho za „*zcestný*“. S touto kritikou zdejší soud částečně souhlasí, nicméně pouze potud, že znalecký posudek je důkazním prostředkem, který je třeba vyhodnotit - společně s jinými důkazy - v rámci procesu dokazování. Jinak řečeno, úkolem rozhodujícího správního orgánu není nahrazovat závěry znaleckého posudku vlastním názorem, neboť v takovém případě by tento posudek postrádal smysl. Tyto závěry však nejsou ničím více ani méně než podkladem pro správní rozhodnutí, jehož smyslem je vyjasnit relevantní skutkové okolnosti. Právní posouzení věci, v jehož rámci jsou vypořádány třeba i rozporuplné závěry znalců, však samozejmě náleží výhradně správnímu orgánu.
- 35) V daném případě je však z obsahu rozhodnutí stěžovatele jasně patrné, že jednotlivé znalecké posudky vyhodnotil a shora citovanou větu lze proto označit spíše jen za formulační neobratnost, nikoliv za podstatné východisko rozhodnutí, pro které je musel krajský soud zrušit.
- 36) Z rozhodnutí stěžovatele totiž zcela konkrétně plyne, že posudek společnosti Lów & spol. s r. o. dospěl k závěru, že navrhovaná stavba i přes zásah do současného krajinného rázu bude akceptovatelná součástí krajiny řešeného území a lze ji doporučit k realizaci. Stěžovatel k tomu zaujal názor, že tento posudek výslovně uvádí, že stavba nebude posuzována z hlediska zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů a nedospívá proto k závěru, zda má vliv na životní prostředí. K posudku ing. J. a ing. K. stěžovatel souhrnně uvedl, že navazují na posouzení předchozí. Ing. J. konstatovala, že větrné elektrárny ovlivní krajinný ráz krajiny, avšak s ohledem na výrobu energie z alternativních, obnovitelných zdrojů, je míra narušení přírodního prostředí únosná s ohledem na očekávaný přínos. Tento závěr komentoval stěžovatel tak, že ovlivnění dotčení krajinného rázu bylo

posuzováno spíše z ekonomických hledisek než z hledisek přírodních. Posudek ing. K. pak stěžovatel charakterizoval spíše jako oponentský posudek k oznámení než jako vlastní posudek. Konkrétně mu vytkl, že obsahuje řadu nepřesností, z nichž vychází a na základě kterých dospívá ke kladným závěrům (např. větrná mapa neuvádí zdroje; je provedeno srovnání s větrnou elektrárnou Pohledy, která má však zcela jiné parametry; předmětnou lokalitu charakterizuje jako silně urbanizovanou).

- 37) Ve skutečnosti je tedy z rozhodnutí stěžovatele jasně seznatelné, jakým způsobem znalecké posudky vyhodnotil a jaké závěry z nich vyvodil. Není tedy pravdou, že stěžovatel pochybnosti vůči posudku ing. K. nekonkretizuje a nedokládá; byť si samozřejmě lze představit, že tak mohl učinit daleko podrobněji a přesvědčivěji. Rovněž není pravdou, že z obsahu rozhodnutí stěžovatele není zřejmé, proč přiznal vyšší důkazní hodnotu posudkům argumentujícím proti realizaci stavby. Základním a konzistentním argumentem stěžovatele je totiž skutečnost, že jeho rozhodování je primárně založeno na posouzení míry zásahu do krajinného rázu (což je záležitost právního, nikoliv skutkového posouzení), a případná ekonomická hlediska sehrávají pouze sekundární roli. Tento názor zastává rovněž Nejvyšší správní soud (viz rekapitulace rozsudku sp. zn. 2 As 35/2007) a považuje jej za správný. Ani v tomto směru proto stěžovatel nepochybil a neporušil ustanovení § 34 odst. 5 správního řádu z roku 1967, podle něhož správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Právě tak totiž stěžovatel v daném případě postupoval.
- 38) Konečně k předmětnému metodickému pokynu je třeba uvést, že tento pokyn lze charakterizovat jako interní normativní směrnici (instrukci), která není právním předpisem a jejíž význam spočívá výhradně ve sjednocení činnosti orgánů veřejné správy.
- 39) To samozřejmě neznamena, že nemá svůj význam i pro účastníky správního řízení. Z principu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné správy totiž plyne, že správní orgány musí rozhodovat ve všech skutkově a právních případech obdobným způsobem, takže pokud si tyto orgány samy stanoví vnitřní pravidla, musí je ve své činnosti dodržovat. Jak k tomu uvedl zdejší soud v principiálně podobném, byť skutkově a právně odlišném případě (rozsudek sp. zn. 2 Ans 1/2005, in: č. 605/2005 Sb. NSS), „*vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykáčského řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), správní praxe spočívající v tom, že vytykáčské řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná.*“
- 40) V nyní projednávané věci nicméně zdejší soud – na rozdíl od krajského soudu – dospěl k názoru, že citované rozhodnutí stěžovatele předmětnému metodickému pokynu výslovně neodporuje. Krajský soud vycházel ze znění jeho čl. 2 bod 1 a 2 (poznámka soudu: citovaný pokyn byl nahrazen pokynem novým z roku 2005, in: www.env.cz). Podle bodu 1 „*záměr s výrazným výškovým rozměrem umístovaný v místě se specifickými podmínkami (dosah, rozhled, potenciál větru a p.) nelze hodnotit negativně z důvodu, že nebere ohled na harmonická měřítka krajiny, pokud efekty jeho realizace nelze prokazatelně zajistit v rámci již existujících staveb v širším okolí jeho navrhovaného území.*“ Bod 2 stanovil, že správní orgán má zohlednit, zda záměr obsahuje vypočtená opatření k minimalizaci negativních dopadů záměru na krajinný ráz (např. dočasnost stavby, podzemní vedení od větrné elektrárny, technické provedení obslužných komunikací apod.).

- 41) Nelze však přehlédnout, že čl. 1 bod 3. metodického pokynu stanoví, že předmětem souhlasu orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je posouzení, zda předložený záměr bere ohled na zachování významných krajinných prvků, tj. na kritéria ochrany krajinného rázu. Jestliže tedy v daném případě stěžovatel v rozhodnutí konstatoval, že při umístování takovýchto staveb „je nutné citlivě zvažovat všechny aspekty dotčení dochovaného – byť již ne zcela původního – krajinného rázu bezprostřední lokality i jejího okolí, nemůže na tom nic změnit metodický pokyn či jiný podobný materiál. Vždy musí být prvotní zvažování zda je stavba možná či nikoliv, a potom to, zda byla přijata doporučení ke snížení negativního vlivu takovéto stavby“; domnívá se Nejvyšší správní soud, že tato úvaha je nejen v souladu s citovaným zákonem, nýbrž i s uvedeným metodickým pokynem, z něhož - vnímáno celkově – určitě neplyne, že kritérium dotčení krajinného rázu může být postaveno naroveň ekonomické výhodnosti zvažované stavby.
- 42) Logika této metodiky je totiž založena na souslednosti následujících kroků: (1.) posouzení dotčení navrhované stavby z hlediska ochrany krajinného rázu, (2.) zohlednění i jiných než ryze krajinnotvorných aspektů a konečně (3.) prověření, zda záměr obsahuje příslušná opatření k minimalizaci negativních dopadů na krajinný ráz. Pokud však z předloženého záměru je patrné, že představuje natolik intenzivní zásah do krajinného rázu, že ho nelze kompenzovat přihlédnutím k aspektům jiným (z hlediska koncepce zákona č. 114/1992 Sb. sekundárním), nemá valného smyslu dále se zabývat případnými jednotlivými opatřeními snižujícími negativní dopady, neboť ani jejich existence nemůže zvrátit konečné rozhodnutí.
- 43) V této souvislosti je ostatně dobré připomenout, že již v rozsudku sp. zn. 2 As 35/2007 zdejší soud výslovně uvedl, že „stavba větrné elektrárny je cizorodým zásahem do krajiny vždy a je proto zřejmé, že samotné ovlivnění krajinného rázu nemůže odůvodnit neshodu s realizací stavby podle citovaného ustanovení § 12 odst. 2. Takový přístup by byl absurdní, neboť by znemožnil výstavbu větrných elektráren (či jakýchkoliv jiných podobných staveb) úplně, což jistě není smyslem zákona ani dotčeného ustanovení. To ovšem stěžovatel ve svém rozhodnutí ani netvrdí. Přípustný však zjevně není ani opačný výklad (k němuž tenduje krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku), podle něhož by byl zásah do krajinného rázu ospravedlnitelný vždy, pokud by existoval dostatečný ekonomický přínos. Navrhovaná stavba totiž nesmí krajinný ráz ovlivnit excesivně. Z toho zjevně vycházel i stěžovatel. Z obsahu spisu je zřejmé, že byla diskutována možnost snížení stožárů větrných elektráren, což by podle stěžovatele snížilo dopad na krajinný ráz na přijatelnou úroveň. Je tedy patrné, že ekonomická potřeba výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů byla reflektována, avšak pouze za podmínky, že zásah do krajinného rázu sice bude existovat, ale nebude tak významný. Rozhodně tedy nelze říci, že by stěžovatel a priori brojil proti stavbě větrných elektráren jako takové. Pouze požaduje, aby zásah do krajinného rázu nebyl příliš významný. Podle názoru zdejšího soudu je takový postup zcela v souladu s účelem zákona a zohledňuje zmíněný výkladový korektiv podle citovaného ustanovení § 1, neboť reflektuje zájem na výrobě energie (v daném případě dokonce z obnovitelných zdrojů), avšak přihlídně k němu pouze za situace, kdy narušení krajinného rázu není příliš velké (princip proporcionality). Primárním účelem předmětného řízení totiž skutečně je ochrana krajinného rázu před snižováním estetické či přírodní hodnoty, a nikoliv posuzování ekonomických vlivů stavby.“

VI.

- 44) Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná a proto napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán shora uvedeným právním názorem.

- 45) Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. dubna 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu