



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ČEZ Distribuce, a. s.**, IČ 24729035, se sídlem Teplická 874/8, Děčín, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2018, č. j. MSK 138248/2017, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018 - 22,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2017, č. 59/17/OP, Magistrát města Ostravy, odbor ochrany životního prostředí (dále jen „prvoinstanční orgán“), vydal žalobkyni kladné závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, k zásahu do registrovaných významných krajinných prvků č. 15 „Porubský rybník“ na pozemcích p. č. 2693, 2637 a 2639/1 v katastrálním území Poruba a č. 17 „Park u porubského nábřeží“ na pozemcích p. č. 2635 a 2634 v katastrálním území Poruba, který by mohl vést k poškození významného krajinného prvku nebo k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Prvoinstanční orgán uvedl, že zásah bude spočívat ve vykácení 21 kusů stromů (10 ks olše a 11 ks vrb), 550 m² dřevin keřového charakteru (rodů olše, vrba) a ořezu 3 ks dubů ve významném krajinném prvku č. 15 a ve vykácení 3 ks stromů (1 ks trnovníku a 2 ks jasanu), 30 m² keřů (líška) a ořezu 21 ks stromů (rodů habr, platan, lípa, dub, olše) ve významném krajinném prvku č. 17. Prvoinstanční orgán vydal popsané závazné stanovisko za podmínky, že

1. Ořezy stromů budou provedeny odborně, bude postupováno v souladu s aboristickým standardem SPPK A02 002:2015 Řez stromů.
2. Kácení dřeviny musí být provedeno tak, aby při vlastním kácení a ani při pracích s kácením souvisejících nedošlo k poškození okolních dřevin a jejich stanoviště (například zhutnění povrchu či poškození kořenů pojezdem mechanizace).

3. Pařezy po vykácených dřevinách rostoucích na břehu rybníka nebudou odstraňovány, pařezy po vykácených dřevinách ve významném krajinném prvku č. 17 budou odstraněny do hloubky 5-10 cm pod úroveň okolního rostlého terénu tak, aby nemohlo dojít k poškození kořenového systému okolních dřevin a zároveň byla umožněna obnova travnaté plochy v místě po vykácených dřevinách.
4. Terén bude po provedeném kácení upraven, urovnán vč. případného nutného doplnění zeminy a zatravnění.
5. Bude provedena výsadba dřevin k obnově významného krajinného prvku, a to
 - ve významném krajinném prvku č. 15 solitérní výsadba 1 ks sadovnický zapěstovaného kmenného tvaru stromu druhu olše lepkavá (*Alnus glutinosa*) o obvodu kmene ve výšce 1 m nad zemí min. 12 cm na pozemku p. č. 2639/1 v katastrálním území Poruba,
 - ve významném krajinném prvku č. 17 solitérní výsadba 1 ks zapěstovaného kmenného tvaru stromu druhu jasan úzkolistý (*Fraxinus angustifolia* Raywood) o obvodu kmene ve výšce 1 m nad zemí min. 16 cm a výšce nasazení koruny min. 2,25 m na pozemku p. č. 2635 v katastrálním území Poruba.
 Výsadba bude umístěna vně ochranných pásem zařízení technické infrastruktury a min. 2,5 m od okraje zpevněných ploch. Bude zajištěna následná péče o vysazené dřeviny po dobu min. 3 let od výsadby, vč. výměny dřevin v případě jejich úhynu.
6. Obnova (výsadba) bude provedena do 1 roku od vykácení dřevin v ochranném pásmu elektrického vedení vysokého napětí. O kácení lípy a provedení výsadby jinanu k obnově významného krajinného prvku bude prvoinstanční orgán vždy písemně informován do 1 měsíce od jejich realizace.

[2] Rozhodnutím ze dne 25. 1. 2018, č. j. MSK 138248/2017, žalovaný změnil rozhodnutí prvoinstančního orgánu, tak že bod 6 podmínek kladného závazného stanoviska nově zní: „*Obnova (výsadba) bude provedena do 1 roku od vykácení dřevin v ochranném pásmu el. vedení VN. O vykácení dřevin rostoucích v ochranném pásmu el. vedení VN a provedení výsadby olše a jasanu bude MMO OOŽP písemně informován do 1 měsíce od jejich realizace.*“ Ve zbytku žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu.

[3] V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný odmítl námitky, že (1.) náhradní výsadbu a následnou péči o ni lze uložit dle § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny v rozhodnutí o povolení kácení dřevin, nikoliv však v závazném stanovisku, že (2.) povinnost náhradní výsadby a následné péče nelze uložit provozovateli distribuční soustavy elektřiny při činnostech dle § 25 odst. 3 písm. g) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), neboť provozovatel distribuční soustavy elektřiny toliko v nezbytném rozsahu zajišťuje prevenci škod, respektive odstraňuje protiprávní stav v ochranném pásmu zařízení distribuční soustavy elektřiny, k čemuž je ovšem povinen nečinný vlastník pozemku, a že (3.) napadenou částí rozhodnutí dotčené pozemky nejsou ve vlastnictví žalobkyně a není doložen předchozí souhlas vlastníka dotčených pozemků. Žalovaný vyložil, že prvoinstanční orgán dostatečně odůvodnil stanovené podmínky závazného stanoviska tak, že pokud by postupný úbytek dřevin nebyl nahrazen, vedl by ke změně poměrů ve významném krajinném prvku a mohl by narušit či snížit jeho ekologicko-stabilizační funkci. Žalovaný připomněl, že prvoinstanční orgán informoval žalobkyni o zamýšlených podmínkách závazného stanoviska již při zahájení řízení, žalobkyně se však k věci nevyjádřila ani po poučení podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. K námitkám žalovaný uvedl, že prvoinstanční orgán žalobkyni neuložil náhradní výsadbu podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, avšak podmínku obnovy významného krajinného prvku, a to v minimálním rozsahu, přičemž byl oprávněn stanovit jí v kladném závazném stanovisku podmínky realizace záměru. Žalovaný odmítl, že by prvoinstanční orgán opomněl práva vlastníka

pokračování

pozemků, přičemž uvedl, že byl účastníkem řízení a měl možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný přisvědčil toliko námitce, že podmínka č. 6 prvoinstančního rozhodnutí je zčásti zmatečná. Uvedl však, že se jednalo toliko o zjevnou nesprávnost a je zřejmé, co mělo být podmínkou uloženo.

[4] Rozsudkem ze dne 4. 12. 2018, č. j. 25 A 13/2018 - 22, Krajský soud v Ostravě (I. výrok) zrušil rozhodnutí žalovaného, věc mu vrátil k dalšímu řízení a (II. výrok) uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku soud připomněl § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod i § 2 odst. 2 správního řádu a konstatoval, že nezpochybňuje veřejný zájem na ochraně významných krajinných prvků ani oprávnění orgánu ochrany přírody stanovit podmínky, za kterých mohou být zasaženy. Právní řád však neopravňuje orgán ochrany přírody uložit při vydávání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku adresátům veřejné správy nové povinnosti. Přitom uložení povinnosti bez zákonného zmocnění odporuje nejen § 2 odst. 2 správního řádu, ale i čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud proto uzavřel, že prvoinstanční orgán uložením podmínky spočívající v povinnosti výsadby a následné péče o dřeviny překročil ústavněprávní mantinely uplatňování státní moci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že krajský soud nesprávně posoudil meze aplikace § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a setrval na závěru, že v kladném závazném stanovisku k zásahu do významného krajinného prvku lze uložit výsadbu dřevin k obnově významného krajinného prvku i přiměřenou péči o tyto dřeviny. Žalobkyně, coby provozovatelka zařízení elektrizační soustavy sice podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nepotřebuje povolení ke kácení dřevin a stačí, když svůj záměr oznámí, i tak si ovšem musí vyžádat závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 téhož zákona, které má formu rozhodnutí, neboť na něj nenavazuje žádné další rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že orgán ochrany přírody je podle naposledy uvedeného ustanovení zákona povinen dbát, aby poškození významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce bylo co možná nejmenší, je zcela legitimní, aby souhlas s kácením dřevin podmínil jejich výsadbou k obnově významného krajinného prvku. Stěžovatel se v této souvislosti vymezil proti argumentaci žalobkyně, která připomněla, že otázka náhradní výsadby je upravena v § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Konstatoval, že naposledy uvedené ustanovení řeší problematiku náhradní výsadby ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin, nikoliv újmy na významném krajinném prvku jako svébytné entitě nebo na ekologicko-stabilizační funkci této entity, a to v případech, kdy ke kácení došlo na základě povolení podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, což samo o sobě vylučuje aplikaci § 9 odst. 1 téhož zákona ve věci souhlasu k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel uzavřel, že prvoinstanční orgán žalobkyni neuložil náhradní výsadbu, avšak toliko podmínku k obnově významného krajinného prvku spočívající ve výsadbě dřevin. Nadto, z porovnání specifikace kácených a vysazovaných dřevin je zřejmé, že se nejedná o náhradní výsadbu. Stěžovatel konstatoval, že prvoinstanční orgán žalobkyni nestanovil novou povinnost a že se podmínka výsadby neliší od jiných podmínek, které shledal krajský soud legitimní. Dodal, že povinnost splnit podmínku je akcesorická a neoddělitelná od nabytého práva provést zásah do významného krajinného prvku. Na podporu svých námitek stěžovatel v závěru kasační stížnosti poukázal

na komentářovou literaturu a doplnil, že brojí rovněž proti výroku o povinnosti zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti jen navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobkyně coby provozovatelka distribuční soustavy je přímo na základě § 25 odst. 3 písm. g) energetického zákona oprávněna odstraňovat porosty ohrožující bezpečné a spolehlivé provozování zařízení distribuční soustavy, aniž by podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny potřebovala povolení orgánu ochrany přírody ke kácení dřevin podle § 8 odst. 1 téhož zákona. I tak má ovšem povinnost obstatat si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by zamýšlené odstranění porostů mohlo vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko v popsáném případě není podkladem pro žádné další navazující rozhodnutí, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jak již Nejvyšší správní soud konstatoval například v rozsudku ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 125/2001 - 44. V nyní posuzovaném případě došlo k právě popsané situaci a jedinou spornou otázkou je, zda správní orgány byly oprávněny učinit součástí závazného stanoviska, resp. samostatně přezkoumatelného rozhodnutí, podmínky spočívající ve výsadbě nových dřevin a péče o tyto dřeviny.

[11] Podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny „[v]ýznamné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.“

[12] Krajskému soudu lze přisvědčit, že citované ustanovení neobsahuje výslovné zmocnění, na jehož základě by mohly orgány ochrany přírody stanovit adresátům veřejnoprávního působení v závazném stanovisku takové podmínky, které by představovaly nové povinnosti, tj. povinnosti bezprostředně nesouvisějící s posuzovanou činností. Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 8. 3. 2017, č. j. 3 Ads 253/2016 - 38, že uložení podmínek v závazném stanovisku bez zákonného zmocnění odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny základních

pokračování

práv a svobod, přičemž v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008 - 93, také konstatoval, že oprávnění rozhodovat o subjektivních právech adresátů veřejné moci nelze dovozovat skrze analogii. Pro srovnání lze také připomenout, že například podmínky stanovované ve stavebním povolení mají své výslovné zákonné zmocnění v § 115 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[13] Nejvyšší správní soud však musel přisvědčit také argumentaci stěžovatele, že podmínka výsadby a péče o porost v přezkoumávané věci není ve výše nastíněném smyslu uložením nové povinnosti bez zákonného zmocnění, ale omezením bezprostředně souvisejícím s posuzovanou, respektive povolovanou činností žalobkyně. Pokud totiž právní řád opravňuje správní orgány udělovat adresátům veřejnoprávního působení povolení k určité činnosti, opravňuje je v rámci téhož zmocnění stanovit i omezení bezprostředně související s povolovanou činností, pokud je to v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, a to zejména se zásadou přiměřenosti. I takováto omezení jsou svou povahou jakýmsi povinnostmi, avšak podloženými zákonným zmocněním k povolované činnosti. V posuzované věci je přitom třeba zdůraznit, že žalobkyně nežádala o povolení ke kácení dřevin, ale o závazné stanovisko k potenciálnímu zásahu do významného krajinného prvku. Pokud by žalobkyně žádala o kácení dřevin, uložení náhradní výsadby by skutečně představovalo novou povinnost, která se samotným kácením bezprostředně nesouvisí, a právní řád pro ni vytváří výslovné zmocnění v § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. V případě posuzování zásahu do významného krajinného prvku však povinnost náhradní výsadby a péče o porost představuje toliko omezení posuzované činnosti, protože ve své podstatě jen upřesňuje, za jakých okolností nedojde k porušení či zničení významného krajinného prvku, popřípadě k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Krajský soud v Ostravě tak pochybil, neboť dospěl k nesprávnému závěru, že stanovení podmínek č. 5 a 6 v závazném stanovisku, respektive rozhodnutí správních orgánů, nemělo zákonný podklad. Tím je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr

[14] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v Ostravě bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku a přezkoumatelným způsobem posoudí všechny žalobní námitky stěžovatele (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu