



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, z. s.**, se sídlem Fráni Šrámka 1168/35, České Budějovice, zastoupen JUDr. Petrem Svobodou Ph.D., advokátem se sídlem Aranžérská 166, Praha 9, proti žalovanému: **Městský úřad Vyšší Brod**, se sídlem Míru 250, Vyšší Brod, zastoupený JUDr. Jakubem Svobodou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Perštýně 362/2, Praha 1, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Povodí Vltavy, s. p.**, se sídlem Holečkova 3178/8, Praha 5, **II) LUČNÍ JEZ, a. s.**, se sídlem Ratajova 1113/8, Praha 4, **III) Ing. M. K.**, zastoupen JUDr. Olgou Strakovou, advokátkou se sídlem Radniční 489/7, České Budějovice, **IV) obec Lipno nad Vltavou**, se sídlem Lipno nad Vltavou 83, Lipno nad Vltavou, **V) Nemomax Lipno, s. r. o.**, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, zastoupená Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem Truhlářská 13, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2022, sp. zn. MEUVB 3444/2021-B, č. j. MEUVB/1543/2022-ond, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 4. 2024, č. j. 61 A 1/2023-209,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 4. 2024, č. j. 61 A 1/2023 - 209 **se zrušuje**.
- II.** Rozhodnutí Městského úřadu Vyšší Brod ze dne 17. 2. 2022, sp. zn. MEUVB 3444/2021-B, č. j. MEUVB/1543/2022-ond, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 33 650 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Petra Svobody, Ph.D., advokáta se sídlem Aranžérská 166, Praha 9, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval podřazováním záměrů pod kategorie v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (konkrétně pod pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí*) a související povinností provést zjišťovací řízení (§ 7 téhož zákona).

[2] Napadeným rozhodnutím žalovaný umístil stavbu *VIVA Lipno – bytový komplex*, jehož stavebníkem je osoba zúčastněná na řízení V) [dále jen „OZNR V“]. Žalobce – spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny – podal proti tomuto rozhodnutí žalobu. Krajský soud tuto žalobu odmítl pro opožděnost (usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 4. 2023, č. j. 61 A 1/2023 - 104). To ovšem následně zrušil Nejvyšší správní soud s tím, že byla podána včas a krajský soud ji má projednat věcně (rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2024, č. j. 1 As 64/2023 - 91).

[3] Krajský soud v dalším řízení vydal napadený rozsudek, kterým žalobu zamítl. Uzavřel, že druhé a třetí souhrnné vyjádření krajského úřadu – týkající se různých aspektů ochrany životního prostředí – jsou přezkoumatelné a vzájemně na sebe navazují (body 77 až 81 napadeného rozsudku). Zároveň se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že v daném případě bylo povinností správních orgánů provést zjišťovací řízení. Posuzovaný záměr totiž není *rekreačním areálem*, v jehož případě by bylo nutné toto řízení provést. Za rozhodující v tomto ohledu měl deklarovaný účel záměru (bydlení), a nikoliv žalobcem namítané skutečné využití (rekreace) (body 83 až 96 tamtéž). Závěrem krajský soud souhlasil s tím, že souhlasné stanovisko týkající se ochrany lesa bylo vydáno po uplynutí příslušné lhůty fikcí (bod 98 tamtéž). Jelikož žalobu zamítl, tak se nezabýval námitkou nedostatku dobré víry OZNR V) (bod 101 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

II.a Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V první kasační námitce stěžovatel namítl nesprávný výklad pojmu *rekreační areál* pro účely provedení zjišťovacího řízení. Dle jeho názoru je rekreačním areálem každý záměr, pokud na základě příslušné lokality a souvisejících okolností lze vyvodit důvodný předpoklad, že může být užíván podstatně více k rekreaci nežli k bydlení. Eurokonformní výklad tohoto pojmu má zahrnovat všechny formy trávení volného času, tj. i areály sloužící k rodinné či individuální rekreaci vlastníků. Zároveň poukázal na to, že české právo dovoluje používat stavby kolaudované jako „stavby pro bydlení“ i výlučně pro rekreaci. Dále pak upozornil na nesprávnou interpretaci svých žalobních námitek krajským soudem a uvedl, že většina vlastníků nemovitostí v obci Lipno nad Vltavou užívá objekty k rekreaci a lze tak – i s přihlédnutím k izolovanosti záměru – předpokládat totéž i u přezkoumávaného záměru. Mělo tak proběhnout zjišťovací řízení.

[6] Na to stěžovatel navázal v druhé kasační námitce, v níž krajskému soudu vytkl, že aproboval nesprávně zjištěný skutkový stav, pokud jde o hodnocení, zda je umístěvaný záměr ve skutečnosti rekreačním areálem podléhajícím zjišťovacímu řízení. Poukázal na množství důkazů, které měly prokázat budoucí rekreační využití záměru.

pokračování

[7] Zároveň ve druhé námitce stěžovatel namítal rozpory ve správním spise týkající se tří podkladových vyjádření krajského úřadu, které se však vztahují k různým verzím projektové dokumentace. Podle stěžovatele se třetí podkladové vyjádření vztahovalo pouze k otázce nutnosti provést zjišťovací řízení. K ostatním aspektům ochrany přírody, krajiny, vody a lesa se nevyjádřilo. V důsledku toho ovšem vyšel u těchto aspektů žalovaný z druhého vyjádření, které se ale vztahuje k jiné verzi projektové dokumentace. Ta však ještě provedení zjišťovacího řízení předpokládala.

[8] Třetí námitka se týkala neexistence dobré víry OZNR V) spočívající v tom, že na základě napadeného rozhodnutí nabyla právo k umístění záměru v souladu se zákonem. Stěžovatel má za to, že stavebník rozhodně nemohl být v dobré víře.

[9] Konečně stěžovatel namítl neústavnost právní úpravy fikce souhlasného stanoviska v § 4 odst. 9 stavebního zákona, a to pro rozpor s principem rovnosti a právem na spravedlivý proces. Má za to, že tato úprava bez legitimních důvodů privileguje stavebníka na úkor ostatních účastníků řízení.

II.b Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný ve svém vyjádření k první kasační námitce uvedl, že záměr byl projektován jako bytový komplex, jehož parametry neodpovídají rekreačnímu využití. Žalovaný postupoval v souladu se všemi předpisy a nepříslušelo mu posuzovat budoucí skutečné využití záměru. To je otázka pro následné vymáhání plnění zákonných povinností. Dále poukázal na to, že z evropského práva materiální posuzování nevyplývá a odkázal na metodický pokyn Ministerstva pro životní prostředí k výkladu vybraných bodů přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dle něj jsou příklady rekreačních areálů golfová hřiště, hotely nebo táborová zařízení, tedy zcela odlišné stavby od staveb pro bydlení.

[11] V případě druhé kasační námitky měl žalovaný za to, že skutečné využití záměru k rekreaci z ničeho nevyplývá. Dále také poukázal na nepřipustnost námitky týkající se podkladových vyjádření a doplnil, že třetí podkladové vyjádření se zabývalo pouze otázkou potřeby provést zjišťovací řízení, jelikož v projektové dokumentaci došlo od druhého vyjádření pouze k dílčím změnám. Nadále tak k otázkám ochrany přírody platily závěry z předchozího vyjádření.

[12] Ke třetí kasační námitce žalovaný uvedl, že záměr neohrožuje veřejný zájem, je tak namíste chránit presumpci správnosti aktů veřejné moci, a proto je tato námitka zcela bezpředmětná. Ve vztahu k fikci souhlasného stanoviska odkázal na napadený rozsudek. Kasační stížnost proto navrhnul zamítnout.

II.c Vyjádření OZNR V)

[13] OZNR V) ve svém vyjádření k první kasační námitce poukázala na to, že údajné budoucí využívání areálu pro rekreaci je pouhou spekulací. Záměr přitom byl hodnocen i materiálně – ze závazného stanoviska orgánu územního plánování vyplývá, že záměr zvýší kapacitu pro trvalé bydlení v obci. Dále považovala za rozhodný stav v době rozhodování správního orgánu a z toho vyplývající nemožnost předjímat budoucí skutečné využití záměru. Takové hodnocení je relevantní až při vymáhání plnění zákonných povinností, pokud by byla stavba využívána k jinému než povolenému účelu. Stěžovatelova argumentace přitom není podložena žádnou judikaturou ani literaturou.

[14] Dále OZNR V) uvedla, že české právo rozlišuje mezi „stavbami pro bydlení“, „stavbami pro rodinnou rekreaci“ a „stavbami ubytovacího zařízení“. Umístěné stavby tak nebude možné užívat pro rekreaci. Na podporu svých tvrzení taktéž odkázala na metodiku Ministerstva životního prostředí.

[15] Ke druhé kasační námitce OZNR V) obsáhle uvedla, že k žádnému procesnímu pochybení nedošlo. Tvrzení stěžovatele o využití záměru měla za účelová; rozhodnými mají být skutečné parametry záměru a plánované využití. Námitka s otázkou úplnosti a doplňování vyjádření byla uplatněna nepřípustně poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Eventuálně doplnila, že třetí vyjádření výslovně odkázalo na druhé – předložená dokumentace totiž byla, až na deklarovaný účel záměru, totožná.

[16] Podle OZNR V) je třetí kasační námitka nejasná, jelikož z důvodu zamítnutí žaloby není její dobrá víra jakkoliv relevantní. Případně uvedla, že v dobré víře byla, neboť projektová dokumentace byla zcela v souladu s územním plánem a vytýkané skutečnosti nejsou pravdivé. K neústavnosti fikce souhlasného závazného stanoviska pak uvedla, že kasační soud nemůže ústavnost přezkoumat, a navíc nedochází k privilegování stavebníků, jelikož ostatní účastníci řízení mají stále k dispozici procesní nástroje umožňující věcný přezkum. Kasační stížnost proto rovněž navrhla zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Jelikož je věc u kasačního soudu opakovaně, je stěžovatel omezen v rozsahu uplatnitelných námitek [§ 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); k limitům aplikace tohoto ustanovení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, body 24 a 25]. V předchozím řízení ovšem kasační soud řešil pouze včasnost žaloby a nezabýval se meritorními otázkami – ty jsou tedy přípustné s výjimkou části námítka týkající se dobré víry (viz část III.b tohoto rozsudku).

[18] Kasační soud proto přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Kasační stížnost **je důvodná**.

III.a K povinnosti provést zjišťovací řízení

[19] V první námitce stěžovatel namítal, že u umístovaného záměru mělo být provedeno zjišťovací řízení (§ 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Záměr totiž spadá pod pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí*, u kterých se při rozloze nad 1 ha provedení zjišťovacího řízení vyžaduje. Tento pojem je dle stěžovatele nutné vykládat materiálně, tj. podle skutečného využití, a nikoliv formálně, tj. podle účelu deklarovaného v projektové dokumentaci, jak to učinil krajský soud. Námitka je důvodná.

[20] Záměry, které podléhají zjišťovacímu řízení [§ 7 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí], definuje příloha č. 1 téhož zákona. Pojmy tam uvedené vycházejí z unijního práva [příloha č. II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice o EIA“)]. Tyto unijní pojmy, jak správně uvádí stěžovatel, je nutné vykládat autonomně (rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 8. 2018, *Gerhard Prenninger*, C-329/17, body 30 a 31).

pokračování

[21] V projednávané věci jde o výklad pojmu *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí* (bod 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), jejichž předobrazem na unijní úrovni jsou *rekreační osady a hotelové komplexy vně městských oblastí a přidružená zařízení* [bod 12 písm. c) přílohy č. II směrnice o EIA]. Zjišťovací řízení je nutné provést u záměrů s rozlohou od 1 ha. Pro vztáhnutí těchto typů záměrů pod hodnocení dopadů na životní prostředí se nabízí dva spojené důvody – jednak jejich umístění *vně sídelních oblastí* – tj. do volné přírody – a jednak široký rozsah možných dopadů vznikajících jejich provozem. Umístěním do volné přírody se zvyšuje možnost vlivu na životní prostředí při stavbě i při provozu. Velké areály určené k rekreaci (které jsou podle definice ze směrnice o EIA srovnatelné s hotelovými komplexy) je pak v tomto ohledu možné srovnat s „průmyslovými provozy“, které jsou v dalších bodech přílohy č. 1 citovaného zákona. Dopady na životní prostředí takových záměrů vyplývají zejména z vysoké koncentrace a současně i fluktuace lidí a s tím spojenými emisemi, a to přímo ve volné přírodě.

[22] Jsou to právě možné vyšší dopady stavby a zejména provozování *rekreačního areálu* na životní prostředí, které jsou důležité při hodnocení, zda záměr pod tento pojem spadá či nikoliv. Při tomto pohledu není relevantní, k jakému druhu rekreace (vlastníků či turistů v bytech, apartmánech či hotelech) bude záměr sloužit – rozhodné je jeho umístění do přírody a předpokládané následné emise vzniklé užíváním.

[23] Při tom je nutné mít na paměti i základní zásady ochrany životního prostředí. V souladu s čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie má být unijní politika v oblasti životního prostředí, s přihlédnutím k rozdílné situaci v jednotlivých regionech, zaměřena na vysokou úroveň ochrany a založena na zásadách obezřetnosti a prevence. Obdobně čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že Unie usiluje zejména o *vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí* (viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, bod 42). I to je relevantní při výkladu sporných pojmů, jelikož je nutné mít na paměti širokou působnost směrnice o EIA. Jak uvedl Soudní dvůr, „*z textu této směrnice může být dovozeno, že její působnost je rozsáhlá a její cíl velmi široký*“ přičemž „*jejím hlavním cílem je, aby ještě před vydáním povolení byly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, posouzeny z hlediska jejich vlivů*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 9. 2004, C-227/01, *Komise proti Španělsku*, body 46 a 47 a judikatura tam citovaná; či *Gerhard Prenninger*, body 35 a 36).

[24] K tomu je nutné vzpomenout obecný princip předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí), který je ekvivalentem uvedených unijních požadavků na prevenci a obezřetnost. Ten se uplatňuje ve všech procesech týkajících se životního prostředí. Má-li „*tedy správní orgán sebemenší pochybnosti v tom směru, že by snad záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít mohl, měl by vždy dát přednost provedení zjišťovacího řízení*“, tyto pochybnosti mohou vznikat na základě nedostatečných nebo nejasných údajů od oznamovatele, nedostatku vědeckých informací anebo i z pochybností dotčené veřejnosti, které nebude správní orgán schopen přesvědčivě vyvrátit (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019 - 70, č. 4038/2020 Sb. NSS, bod 27). Princip předběžné opatrnosti platí i pro zjišťovací řízení (rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2024, č. j. 7 As 198/2023 - 54, bod 24), z čehož nutně plyne, že musí dopadat i na proces hodnocení toho, zda bude zjišťovací řízení vůbec provedeno. Zjednodušeně řečeno platí, že v pochybnostech je namístě zjišťovací řízení provést.

[25] Problematické je v projednávaném případě možné dvojí užití staveb. Není totiž výjimkou, že vlastníci a další osoby, jimž nemovitost vlastníci přenechávají do užívání, využívají prostory určené k trvalému bydlení k rekreaci či naopak, stavby určené primárně k rekreaci slouží trvalému bydlení. To by na první pohled samo o sobě mohlo vést k tomu, že každý „dvojíaký“ záměr musí podléhat zjišťovacímu řízení. Nicméně pod pojem *rekreačního areálu* nespadá libovolný objekt umístěný v přírodě umožňující jak bydlení, tak rekreaci. Je zřejmé, že intenzita dopadů – a s tím

i vznik povinnosti provést zjišťovací řízení – různých záměrů bude odlišná. Záměr apartmánového komplexu s rozlohou 1,5 ha bude velmi pravděpodobně mít vyšší dopady na životní prostředí než záměr jednoho rodinného domu s prostornou zahradou o stejné rozloze.

[26] Pojem *rekreační areál* je nutné, právě s ohledem na širokou působnost směrnice o EIA a zásady prevence a obezřetnosti, vykládat širěji, než to činí žalovaný, (OZNŘ V) i krajský soud. Podle jimi citovaného metodického pokynu jde například o „*výstavbu golfového břístě, hotelu, táborového zařízení s chatkami a různými sportovišti*“ (viz Metodický výklad Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 2018, č. j. MZP/2018/710/3250, s. 73). Mimo uvedené ovšem může jít i o jiné typové druhy záměrů, které mohou sloužit k rekreaci a ubytování. Rekreace a s ní související dopady se neprojevují jen u záměrů uprostřed přírody určených pro turistiku či volnočasové aktivity, ale i u individuální rekreace vlastníků.

[27] Nejvyšší správní soud tak částečně uzavírá, že pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí* (bod 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) je nutné vykládat širěji, a to tak, že zahrnuje i záměry umístěné v přírodních lokalitách umožňující rekreaci a ubytování ve větším měřítku. Typicky půjde o záměry podobné hotelovým komplexům, které dle směrnice o EIA do posouzení v zjišťovacím řízení typově spadají. Již v tom krajský soud pochybil, jelikož tento pojem vyložil příliš úzce (bod 91 napadeného rozsudku).

[28] Navazující otázkou je postup podřazování záměrů pod jednotlivé pojmy přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský soud vyšel z toho, že rozhodující je způsob využití uvedený v projektové dokumentaci (bod 84 napadeného rozsudku).

[29] Ani s těmito úvahami se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Při podřazování záměrů pod jednotlivé pojmy správní orgány vychází primárně z podaného oznámení, ovšem má je podrobit vlastní kritické úvaze. Kasační soud již dříve dovodil, že „*při zařazení záměru se z povahy věci vychází primárně z jeho popisu uvedeného v oznámení záměru. Je to totiž sám oznamovatel, kdo určuje povahu, rozsah a další specifika svého záměru; oznamovatel jistě musí vědět, jaký záměr chce uskutečnit. [...] Uvedené samozřejmě neznamená, že by měl správní orgán vycházet ze zařazení záměru ze strany oznamovatele vždy a bez dalšího*“ (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2019, č. j. 5 As 167/2019 - 44, body 26 a 27). Obdobně v jiném případě poukázal na to, že „*úřad tedy posuzuje záměr v takové podobě (kapacita, další parametry, umístění atp.), v jaké mu byl oznamovatelem předložen*“, nicméně „*je samozřejmě povinen přistupovat k obsahu oznámení kriticky a přiblížit i k dalším skutečnostem*“ (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2023, č. j. 4 As 254/2022 - 44, bod 31; ze dne 5. 9. 2024, č. j. 7 As 198/2023 - 54, bod 13). Komentářová literatura k tomu doplňuje, že při subsumpci konkrétních záměrů pod pojmy v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je nutné vycházet také z principů práva životního prostředí, mezi které patří zejména princip prevence (Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 25).

[30] Při posuzování, zda zkoumaný záměr spadá pod některý z pojmů v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tak je deklarované využití sice důležitým, ale nikoliv výlučným vodítkem pro subsumpci. K předloženému záměru musí správní orgány (a následně i soudy) přistupovat také kriticky.

[31] Poslední otázkou je, zda pod takto vyložený pojem *rekreačního areálu* spadá i posuzovaný záměr. Ten se skládá z 15 rodinných a 10 bytových domů, 2 venkovních bazénů a 1 klubu, a to na ploše 4,5 ha na břehu vodní nádrže Lipno (viz vyobrazení níže; součástí posuzovaného záměru není vyobrazené molo). Tyto objekty mají podle projektové dokumentace sloužit k trvalému bydlení a „rekreační“ objekty (bazén a klub) mají pouze doplňkový charakter. Krajský soud poukázal na to, že „*žalobce v tomto směru neuvádí nic, co by využívání bytových či rodinných domů pro trvalé*

pokračování

bydlení znemožňovalo“ (bod 86 napadeného rozsudku), že umístění záměru v přírodě nemůže předurčit rekreační charakter stavby (bod 90 tamtéž) a že není možné „automaticky vycházet z toho, že budoucí vlastníci bytových jednotek či rodinných domů budou tyto stavby využívat odlišně od povoleného způsobu“ (bod 92 tamtéž).



[zdroj: projektová dokumentace předložená OZNŘ V]

[32] S přihlédnutím k výše uvedeným východiskům – zejména obecnému principu obezřetnosti a prevence, spolu s požadavkem kritického posuzování předložených záměrů – Nejvyšší správní soud uvádí, že posuzovaný záměr by mohl být *rekreačním areálem*, a proto zjišťovací řízení mělo proběhnout. U toho je nutné přihlédnout ke dvěma rozhodujícími skutečnostem.

[33] Zaprvé, záměr je umístěn v přírodě na břehu vodní nádrže Lipno. Tato oblast je, již ze své podstaty, přirozeným prostorem pro rekreaci, na rozdíl od například bližšího okolí měst. Záměr tak není umístěn „pouze“ v přírodě (od čehož krajský soud odmítl odvozovat rekreační povahu záměru), ale je umístěn právě v prostoru využívaném pro rekreaci (ať již vlastníků nemovitostí anebo turistů).

[34] Zadruhé, záměr je rozsáhlý a nabízí vysokou obytnou (ubytovací) kapacitu. Tím jej lze připodobnit k *hotelovým komplexům* [bod 12 písm. c) přílohy č. II směrnice o EIA], na které se má povinnost zjišťovacího řízení vztahovat.

[35] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že OZNR V) deklarovala jako využití umístěných objektů trvalé bydlení. Nicméně takové objekty umožňují vícero využití – ať už jde o individuální rekreaci vlastníků (na kterou poukazuje stěžovatel) či masovou rekreaci (na kterou poukázal krajský soud), což je činní problematikými. Tato kritéria by samozřejmě splnil i výše zmíněný rodinný dům (bod [25] tohoto rozsudku) – nicméně na základě principu předběžné opatrnosti a prevence, s přihlédnutím k umístění zkoumaného záměru na vodní nádrži Lipno a jeho rozsáhlosti, Nejvyšší správní soud uzavírá, že rekreační využití nelze v dostatečné míře vyloučit. Krajský soud konstatoval, že jeho využití pro trvalé bydlení není ničím znemožněno (bod 86 napadeného usnesení). Stejně tak ale ničím není vyloučeno jeho využití pro rekreaci, a to především vlastníků. Jelikož v případě pochybností je na místě zjišťovací řízení provést, mělo k tomu dojít i v tomto případě.

[36] Tím kasační soud neříká, že má budoucí rekreační využití umístěvaného záměru za prokázané či že je nutné posuzovat ve zjišťovacím řízení jakýkoliv dostatečně rozlehlý záměr, u kterého nelze rekreační využití vyloučit. Pouze dospěl k závěru, že s přihlédnutím k velikosti a umístění posuzovaného záměru bylo v tomto případě nutné zjišťovací řízení uskutečnit.

[37] Výkladu pojmů „stavba pro bydlení“, „stavba pro rodinnou rekreaci“ a „stavba ubytovacího zařízení“ (§ 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění do 31. 12. 2022) není možné v projednávané věci dát takovou váhu, jakou jim přiznal žalovaný i krajský soud. Jak bylo vzpomenuo výše, pojem *rekreační areál* je autonomním pojmem evropského práva, a tak je s ním nutné zacházet (bod [20] tohoto rozsudku). Nelze jej tak vztahovat k pojmům národního stavebního práva, a ještě navíc z definic zavedených prováděcí vyhláškou pouze pro účely dané vyhlášky.

[38] Zde tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že posuzovaný záměr může být *rekreačním areálem* ve smyslu bodu 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. S přihlédnutím k principu předběžné opatrnosti tedy musí posuzovaný záměr projít zjišťovacím řízením. Jelikož před vydáním územního rozhodnutí nebylo zjišťovací řízení provedeno, jsou napadené rozhodnutí, stejně jako napadený rozsudek aprobující takový postup, nezákonné.

[39] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud uzavřel, že zjišťovací řízení má být provedeno, je námitka týkající se rozpornosti podkladových vyjádření nerelevantní.

III.b K ochraně nabytých práv

[40] V další kasační námitce stěžovatel rozporoval dobrou víru OZNR V) při „získání“ napadeného rozhodnutí. Polemizoval přitom zčásti s předchozím názorem kasačního soudu. Tato námitka je z části nepřipustná a z části nedůvodná.

[41] Předně kasační soud uvádí, že v předchozím zrušujícím rozsudku uvedl, že „*pokud krajský soud v rámci věcného posouzení žaloby dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, měl by s ohledem na právní jistotu a ochranu nabytých práv zvážit závažnost porušení práv stěžovatele ve srovnání s újmou, která by vznikla na právech osoby zúčastněné na řízení*“ (rozsudek NSS č. j. 1 As 64/2023 - 91, bod 31). Z toho plynou dvě věci. Jednak názor Nejvyššího správního soudu ve zrušujícím rozsudku je závazný i v případném dalším řízení o kasační stížnosti a nelze jej v tomto řízení přehodnocovat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019,

pokračování

č. j. 4 As 3/2018 - 50, č. 4015/2020 Sb. NSS, body 32 až 34). V tomto rozsahu je námitka nepřijatelná. A jednak otázka dobré víry by byla relevantní pouze v případě zrušení napadeného rozhodnutí. Jelikož krajský soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, nemusel se otázce dobré víry věnovat (bod 101 napadeného rozsudku).

[42] Jelikož se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožnil s hodnocením krajského soudu a shledal napadené rozhodnutí nezákonné, je nutné se k dobré víře OZNR V) vyjádřit. Kritérium dobré víry není v zákoně obecně definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, je chápána jako nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, bod 17). Zda účastníkovi svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015 - 102, bod 71).

[43] V řešené věci je relevantní, že napadené rozhodnutí je nezákonné pro neprovedení zjišťovacího řízení. Za předpokladu, že by dobrá víra OZNR V) byla dána, představuje tato nezákonnost tak vysokou intenzitu narušení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí (i s přihlédnutím k rozsahu, umístění záměru a relativně krátké délce od vydání napadeného rozhodnutí) ve spojení se zásahem do procesních práv stěžovatele (případné účastenství v navazujících řízeních), že dobrá víra nemůže převážet. Jak k tomu uvádí komentářová literatura, „[c]hybějící (či nesprávně provedené) posouzení vlivu záměru či koncepce na životní prostředí je nutno považovat za podstatnou vadu procesu přijímání výsledného povoloovacího rozhodnutí“ (Bahýřová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 7).

[44] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uplatnil námitku neústavnosti fikce souhlasného stanoviska. Nejvyšší správní soud shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu neprovedení zjišťovacího řízení, ač mu záměr podléhá. Není proto namístě, aby se k námitce v této fázi vyjadřoval. Ta může být relevantní až po provedeném zjišťovacím řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že pojem *rekreační a sportovní areály vně sídelních oblastí* (bod 116 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) zahrnuje i záměry rodinných a bytových domů umístěných v turisticky atraktivní přírodní lokalitě a umožňující rekreaci a ubytování ve větším měřítku. Typicky půjde o záměry podobné hotelovým komplexům. Zároveň existují-li pochybnosti o tom, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení podle § 7 téhož zákona, je namístě jej s ohledem na princip předběžné opatrnosti a prevence provést.

[46] V řízení o umístění posuzovaného záměru proto mělo být provedeno zjišťovací řízení. Jelikož provedeno nebylo, jsou napadený rozsudek, stejně jako napadené rozhodnutí, nezákonné. V dalším řízení je proto namístě – před vydáním nového rozhodnutí – provést zjišťovací řízení a následně postupovat v souladu s jeho výsledkem.

[47] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek, a jelikož k tomuto postupu byl dán důvod již v řízení před krajským soudem, zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[48] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobě. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto mu podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náleží proti žalovanému náhrada nákladů řízení, které důvodně vynaložil.

[49] Náklady řízení stěžovatele tvoří soudní poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu; 5 000 Kč za kasační stížnost).

[50] V řízení před krajským soudem pak náklady řízení představuje odměna advokáta za zastupování (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, dvě vyjádření a účast na ústním jednání). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění účinném do 31. 12. 2024, tak činí 5 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 5 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky. Náhrada není zvýšena o DPH, jelikož zástupce nedoložil, že je plátcem daně, a nevyplývá to ani z příslušných registrů. Za řízení o žalobě tak náhrada celkem činí 17 000 Kč.

[51] V řízení o kasačních stížnostech tvoří náklady řízení odměna advokáta za zastupování (sepsání dvou kasačních stížností), tj. 2 x 3 100 Kč (§ 12 odst. 4 citované vyhlášky), jedno podání návrhu na přiznání odkladného účinku, tj. 1 x 1 550 Kč [§ 11 odst. 2 písm. a) citované vyhlášky] a paušální náhrada 2 x 300 Kč. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada celkem činí 8 650 Kč.

[52] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši 33 650 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Petra Svobody, Ph.D.

[53] Krajský soud ani kasační soud osobám zúčastněným na řízení neuložily žádné povinnosti, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 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 16. ledna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu