



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **ENRI, s. r. o.**, se sídlem Praha 5, Radlická 28, zastoupeného JUDr. Drahomírem Šachtou, advokátem se sídlem Praha 5, Radlická 28, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2006, č. j. 8 Ca 89/2005 - 41,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 1. 2005, č. j. 520/24/05 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo ve smyslu § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) potvrzeno rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 5. 11. 2004 (pozn: v napadeném rozhodnutí je nesprávně uvedeno datum 1. 11. 2004), č. j. 3355/04. Tímto rozhodnutím, vydaným dle § 44 odst. 1, § 26 odst. 1 písm. f) a § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) správní orgán prvního stupně nesouhlasil s vydáním rozhodnutí o umístění stavby „Golf Village Karlovy Vary“ na pozemcích parc. č. 933, 936/1, 936/2, 937, 951, 952, 960, 961/2, 962/1, 962/3, 962/6, 963, 964, 965, 966, 967 a 968 v k. ú. Olšová Vrata ve správním území města Karlovy Vary.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Městský soud rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, č. j. 8 Ca 89/2005 - 41, žalobu zamítl.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku především s odkazem na § 44 odst. 1 a § 26 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny uvedl, že předmětem sporu v projednávané věci je výklad pojmu „sídelní útvar“ a jeho aplikace správním orgánem prvního stupně a žalovaným. Zde předně odmítl námitku, že správní orgán prvního stupně nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci; takto formulovanou námitku by, dle jeho názoru, bylo možné vznést pouze v případě rozhodnutí učiněného bez dostatečného skutkového zjištění pro následně vyvozené právní závěry. Je-li však předmětem posouzení to, zda je záměr žalobce svou podstatou sídelním útvarem či nikoli, pak dostatečným podkladem byla znalost záměru žalobce a současně zjištění, že tímto záměrem by bylo dotčeno území Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les (dále též CHKO). Žádná další skutková zjištění již potřebná nebyla. Městský soud tuto žalobní námitku neuznal jako důvodnou i proto, že k tvrzenému nespolehlivě zjištěnému skutkovému stavu nebylo v žalobě nic bližšího uvedeno, přičemž o úplnosti a správnosti podkladů nebylo mezi účastníky správního řízení sporu.

Dále městský soud zkoumal samotné posouzení záměru výstavby „Golf Village Karlovy Vary“ jako sídelního útvaru. Uvedl předně, že tento pojem není v žádném právním předpisu definován, resp. že jeho definice obsažená v § 14 větě druhé zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) platila jen do 30. 6. 1998. Podle této definice se sídelním útvarem rozuměla každá jednotka osídlení, která tvoří uzavřený, od jiných jednotek osídlení prostorově oddělený, útvar. Pro jiný výklad městský soud neshledal důvod, a to i přesto, že platný stavební zákon již tuto definici neobsahuje. Naopak měl zato, že při aplikaci § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny (zakazujícího výstavbu sídelních útvarů na území) byl historický výklad pojmu „sídelní útvar“ použit správně. Dále městský soud uvedl, že výklad pojmu „sídelní útvar“, opřený správními orgány o posudek Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a stanovisko doc. Ing. arch. I. V., CSc., je srozumitelný a dostatečný. V posudku prvně zmiňovaném je navíc vyloženo, jaké parametry zamýšleného záměru, s přihlédnutím k charakteristikám předmětného území, vedly agenturu k názoru, že předmětný stavební záměr je sídelním útvarem. Byť tedy správní orgán prvního stupně tyto závěry sám výslovně neuvedl, je nesporné, že z nich vycházel a že je pro účely svého rozhodování akceptoval a přijal za své. V návaznosti na to odmítl městský soud i námitku, že správní orgány neposoudily vliv zamýšlené stavby na životní prostředí. Jestliže totiž učinily závěr, že záměr žalobce je sídelním útvarem, pak již v tomto závěru je implicitně obsaženo vyjádření negativního vlivu stavby na životní prostředí, které zákonodárce vtělil do § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Závěrem se městský soud vyjádřil k námitce, že se správní orgán prvního stupně nevyrovnal se studií EIA [tj. s výsledkem zjišťovacího řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“)]. Městský soud k této námitce především uvedl, že žalovaný měl v odvolacím řízení možnost řízení doplnit a odstranit zjištěné vady, což také učinil, když v rámci odvolacího řízení předmětnou studii EIA posoudil a vyložil, z jakých důvodů nebyly její závěry akceptovány, čímž byl nedostatek prvostupňového rozhodování zhojen. Obdobně odmítl městský soud i námitku, že správní orgány nezohlednily, že v těsné blízkosti místa realizace má probíhat výstavba rychlostní komunikace spojující Prahu a Karlovy Vary. Městský soud dospěl k tomu, že je-li území chráněné krajinné oblasti zatíženo existencí určité stavby, není důvod, aby toto zatížení bylo ještě zvyšováno. Opačný názor by se vymykal zájmu státu na ochraně přírody a krajiny. Nelze tudíž správním orgánům vytknout, že se tímto argumentem nezabývaly. Konečně i námitku, že správní orgány nerespektovaly fakt, že územní plán města Karlovy Vary s výstavbou na předmětném území počítá, městský soud neuznal jako důvodnou. Uvedl, že podkladem pro posouzení případného souhlasu s výstavbou byla právě jen hlediska taxativně vyjádřená v § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, a tedy že konflikt mezi zájmy chráněné krajinné oblasti a umístěním sídelního útvaru je z vůle

zákonodárce řešen ve prospěch chráněné krajinné oblasti, aniž by bylo možno přihlížet k jakýmkoli skutečnostem, schválený územní plán nevyjímaje.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „S. ř. s.“).

Podle stěžovatele byla možnost používání pojmu „sídelní útvar“ ukončena k 1. 7. 1998 zákonem č. 83/1998 Sb., kterým byl novelizován stavební zákon. Stěžovatel má nicméně zato, že i do té doby byl pojem „sídelní útvar“ míněn jen jako obecné označení pro jednotlivá města a obce a u větších z nich pro jejich jednotlivé části. V tomto smyslu také stavební zákon zavedl kategorii územního plánu a územního projektu sídelního útvaru. Definice obsažená v § 14 odst. 1 větě druhé stavebního zákona sloužila pro účely této kategorizace; územní plán a územního projekt sídelního útvaru se měly zpracovávat pro „jednotky osídlení“, tedy města a obce, včetně jejich zájmového území, které tvoří od jiných jednotek osídlení (měst a obcí) prostorově oddělený útvar. Pro ucelené části sídelního útvaru se zpracovávala územně plánovací dokumentace zóny (§ 15 stavebního zákona ve znění do 1. 7. 1998). Výše zmíněnou novelou stavebního zákona pak byl pojem „územní plán sídelního útvaru“ nahrazen pojmem „územní plán obce“ a současně byly nově definovány pojmy územního plánování, mj. i pojem „současně zastavěné území obce“. Stěžovatel z toho vyvozuje, že pojem „sídelní útvar“ nyní odpovídá pojmu „obec“, resp. pojmu (zastavěné) území obce, případně novému pojmu „současně zastavěné území obce“ (§ 139a odst. 2 stavebního zákona), což podpírá výkladovým stanoviskem komise ministra životního prostředí č. 10/2001 „*Pojmy zastavěné území a sídelní útvar ve vyhlášce o zřízení chráněné krajinné oblasti Poodří*“, publikovaném ve Věstníku Ministerstva životního prostředí č. 4/2001. Zde výkladová komise explicitně uvádí, že pojem „sídelní útvar“ užitý ve spojení s pojmem „zastavěné území“, obsahově odpovídá novému pojmu stavebního zákona „současně zastavěné území obce“, které podle definice tvoří jedno nebo více oddělených zastavěných území ve správním území obce. Tento závěr podpůrně opírá i o skutečnost, že podle právní úpravy účinné ke dni vyhlášení zákona o ochraně přírody a krajiny se soubory staveb pro individuální rekreaci nepovažovaly za sídelní útvary a poukázal na tehdy platná ustanovení § 47 an. vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, podle nichž se např. rekreační chaty soustředěné v chatové oblasti považovaly za rekreační chaty v krajině (nikoli za stavby v sídelním útvaru). Navíc i v neprávní odborné literatuře se uvádí, že pojem „sídelní útvar“ v neprávním smyslu má širší význam než jak je zákonodárcem užit ve stavebním zákoně. Vycházel-li městský soud z historického výkladu stavebního zákona, který z výše uvedených důvodů používá pojem „sídelní útvar“ jen pro oddělená města nebo obce, nemohl dojít k závěru, že zamýšlená stavba sportovně rekreačního areálu stěžovatele je sídelním útvarem, neboť nedosahuje parametrů oddělené obce, a tím méně města. Stěžovatel kromě toho namítá, že sídelním útvarem může být jen útvar, který je jednotkou osídlení, tedy (s odkazem na odbornou literaturu definující pojem „sídllo“) místem způsobilým k trvalému přebývání. Zamýšlená stavba však stavby k trvalému bydlení obsahovat nemá, a proto se nejedná ani o „sídllo“, ani o „jednotku osídlení“, ani o „sídelní útvar“.

Dále stěžovatel městskému soudu vytýká, že na straně jedné potvrdil správnost použití historického výkladu § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, ve spojení se zrušeným § 14 odst. 1 stavebního zákona žalovaným, současně se však nezabýval žalobní námitkou, dle které se žalovaný a správní orgán prvního stupně měli vypořádat s otázkou, proč je stavba stěžovatele „jednotka osídlení prostorově oddělená od jiných jednotek osídlení“. Současně městský soud pominul, že platné stavební předpisy používaly pojmu sídelní útvar pro označení souborů staveb o parametrech obce. Správní orgány tak neuvedly přesvědčivé důvody pro naplnění definice sídelního útvaru. Proto také stěžovatel nesouhlasí ani s názorem soudu, že žalovaný náležitě objasnil aplikaci § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody

a krajiny, neboť ani posudek Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, ani stanovisko doc. Ing. arch. Ivana Vorla, CSc. se kvalifikačními znaky podle zrušeného § 14 odst. 1 stavebního zákona nezabývají. Ani jeden z výkladů v těchto dokumentech ve skutečnosti neodpovídá historickému výkladu, jemuž městský soud dal za pravdu.

Stěžovatel závěrem kasační stížnosti shrnuje tři možné varianty výkladu pojmu „sídelní útvar“: Zaprvé se může jednat o obecné označení pro prostorově oddělená města nebo obce užívané ve stavebním zákoně v do 1. 7. 1998 pro účely kategorizace územně plánovací dokumentace. Podle tohoto výkladu není sídelním útvarem soubor staveb, který nesplňuje charakteristiku obce. Zadruhé může představovat obecné označení pro jakékoli skupinové formy osídlení, např. samoty. Sídelním útvarem tak není soubor staveb, který nesplňuje charakteristiku sídla prostorově odděleného od jiných sídel. S ohledem na výše zmíněnou definici „sídlu“ stěžovatel dospívá k závěru, že není sídelním útvarem soubor staveb nesloužících k bydlení, a tedy ani sportovní areál či stavby objektů pro individuální rekreaci. Zatřetí jde o obecné označení pro jakoukoli skupinu staveb bez ohledu na jejich stavebně technické určení, jsou-li prostorově odděleny od existující zástavby. S tímto stanoviskem však stěžovatel nesouhlasí, neboť se tento výklad (podaný ve stanovisku doc. Ing. arch. I. V., CSc.) nevypořádává s premisou, že „sídlu je místo způsobilé k trvalému přebývání“. K tomu stěžovatel, s poukazem na nálezh Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, připomíná, že v případě možného dvojího výkladu právní normy je třeba vycházet z maximy *in dubio mitius*, tj. v pochybnostech postupovat mírněji, k čemuž se přiklonil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. 701/2005 Sb. NSS. Takovému přístupu však vyhovuje pouze výklad první, zatímco výklad uvedený jako třetí v pořadí je nutné odmítnout.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že stížnost neobsahuje žádný argument vyvracející závěry správních orgánů obou stupňů; stěžovatel pouze pokračuje v předkládání již několikrát vyvrácených argumentů, v nichž konstruuje vlastní výklad pojmů a práva a ignoruje oficiální výklady. Vzhledem k tomu, že stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, nepovažuje žalovaný za nutné se k ní dále vyjadřovat.

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

Nejprve se Nejvyšší správní soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, která má spočívat v tom, že městský soud pouze konstatoval, že žalovaný vyšel při posouzení, zda je zamýšlená stavba areálu „Golf Village“ sídelním útvarem, správně z historického výkladu ustanovení § 14 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, ve znění ke dni vyhlášení zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž by se však posouzením, zda zamýšlená stavba také reálně naplňuje uvedenou definici, zabýval samostatně. Pokud by totiž byla shledána nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zpravidla by to vylučovalo možnost meritorně se vypořádat též s ostatními kasačními námitkami, ledaže by touto vadou byly stíženy toliko skutkové či právně oddělitelné otázky o nichž napadené soudní rozhodnutí pojednává (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2008, č. j. 7 As 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně

by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, zveřejněný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, zveřejněný pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, zveřejněný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, zveřejněný pod č. 81/2004 Sb. NSS).

Je na místě již zde uvést, že pojmu „sídelní útvar“ lze přinejmenším od 1. 7. 1998, kdy pozbyla platnosti a účinnosti definice jeho charakteristických a určujících znaků obsažená v § 14 stavebního zákona, přiznat charakter neurčitého právního pojmu. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy a zákonodárce správnímu orgánu leckdy dává i vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat (podobně, jak to činil § 14 stavebního zákona, ve znění do 30. 6. 1998). Použití neurčitého právního pojmu klade na správní orgány zvýšené argumentační nároky; ty se pak musí projevit ve formulační a logické kvalitě vydaného rozhodnutí, neboť se správní orgán při jejich interpretaci musí zabývat konkrétními okolnostmi případu; sám přitom musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovaná věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaný pod č. 701/2005 Sb. NSS). Výklad neurčitého právního pojmu není aplikací správního uvážení a správní soudy tedy nejsou nikterak omezeny v hodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli.

Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedeného pojetí nepřezkoumatelnosti a povahy „sídelního útvaru“ coby neurčitého právního pojmu, nemůže než konstatovat, že nepřezkoumatelnost závěru městského soudu o tom, že zamýšlená výstavba sportovně-ubytovacího areálu „Golf Village“ naplňuje znaky sídelního útvaru, není dána. Je sice pravdou, že se městský soud opřel o závěry učiněné v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a v napadeném rozhodnutí, to však není přezkoumatelnosti rozsudku nutně na závadu, neboť, jak bylo již vysvětleno, je to především správní orgán, na němž leží posouzení, zda přezkoumávaný skutkový stav naplňuje obsah neurčitého právního pojmu. Není nutné, a dokonce ani žádoucí, aby soud nahrazoval ve svém rozsudku právní a skutkový rozbor, které měl učinit správní orgán sám, popřípadě aby opakoval skutková zjištění a jejich hodnocení za situace, kdy se s nimi ztotožňuje. Městský soud proto postupoval správně, pokud úvahu žalovaného (případně správního orgánu prvního stupně) pouze verifikoval tím, že konstatoval: *„použili-li zákonodárce v ust. § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny pojmu „sídelní útvar“, šlo o pojem definovaný právě v citované normě stavebního zákona; pro jiný výklad neshledává soud žádný rozumný důvod. Skutečnost, že od 1. 7. 1998 stavební zákon tuto definici sídelního útvaru neobsahuje, pak neznamená, že by ji pro účely zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo možno i nadále užívat; jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný zde správně použili historického výkladu právní normy, s nímž se soud ztotožňuje.“* Správní orgán prvního stupně přitom „sídelní útvary“ definoval jako: *„soubory budov k trvalému i dočasnému obývání, včetně např. chatových osad. Podle této právní úpravy byl sídelní útvar prakticky totožný s termínem „souvisele zastavěné území obce“ s příleblými rozvojovými plochami.“* Současně správní orgán prvního stupně vycházel při svém rozhodnutí z již zmiňovaného odborného posudku, v němž se mj. uvádí, že: *„je evidentní, že výstavba skupiny (více než jednoho) obytných, rekreačních, výrobních či jiných objektů nebo skupiny smíšené z objektů různých funkcí oddělených prostorově i funkčně (zejména bezprostřední napojení na dopravní a technickou infrastrukturu) od existující zástavby představuje výstavbu nové sídelní jednotky a nového sídelního útvaru“*. Nejvyšší správní soud sice uznává, že správní orgán prvního stupně, popř. žalovaný, mohli do odůvodnění svých rozhodnutí zahrnout nejen závěry odborného stanoviska či znaleckého posudku, ale i jejich části, které k těmto závěrům teprve směřují, avšak

tato vada dle jeho názoru taktéž nevede k nepřezkoumatelnosti, neboť účastníci řízení měli možnost se v detailech s těmito podklady pro rozhodnutí seznámit postupem podle §§ 23 a 32 správního řádu.

S ohledem na shora uvedené považuje Nejvyšší správní soud námitku nepřezkoumatelnosti za nedůvodnou a dále se tak bude zabývat namítanou nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Pokud jde o samotné posouzení zákonnosti právního posouzení výkladu pojmu „sídelní útvar“ v kontextu skutkového děje, je vhodné zopakovat, že tomuto pojmu v platné legislativě není přiřazena platná definice. Proto i pojetí „sídelního útvaru“ tak, jak je vnímá odborná veřejnost, není zcela jednotné, což ostatně dokazují i odkazy na odbornou literaturu uvedené v kasační stížnosti. Je zřejmé, že použití pojmu „sídelní útvar“ v ustanovení § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, odpovídá terminologii územního plánování tak, jak platila do 30. 6. 1998 a je jejím pozůstatkem. Do tohoto data byly stupně územně plánovací dokumentace (§ 12 stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1998) tvořeny územními plány velkých územních celků, sídelních útvarů a zón; přitom z díky § 13 až § 15 tohoto zákona, stejně jako z předpisů přijatých k jeho provedení, vyplývalo, že velké územní celky se dělily na sídelní útvary a tyto dále na zóny. Od 1. 7. 1998 se systematika územně plánovacích podkladů a dokumentace zjednodušila, došlo i ke změně používané terminologie a byl mj. nahrazen územní plán sídelního útvaru územním plánem obce. Ze stavebního zákona tak zmizelo sousloví „sídelní útvar“ (včetně jeho definice), což se však nepromítlo např. v odpovídající novelizaci § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, který s tímto pojmem dosud operuje.

Jakkoli by shora uvedené skutečnosti *prima facie* implikovaly správnost názoru stěžovatele, dle kterého jsou pojmy „sídelní útvar“ a „obec“ ekvivalentní (pojem „obec“ nebyl navíc v části první stavebního zákona, upravující územní plánování, vůbec užit), nelze přehlédnout, že stavební zákon v rozhodném období obsahoval legální definici sporného pojmu. Městský soud zde zcela správně k jeho interpretaci (míněno pojmu uvedeného v § 26 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) přistoupil za pomoci tzv. historického výkladu, který spočívá v nutnosti nahlížet na právní normu v okolnostech jejího vzniku a předpokládaného úmyslu zákonodárce. Podle dříve platného § 14 stavebního zákona se sídelním útvarem měla na mysli každá jednotka osídlení, která tvořila uzavřený, od jiných jednotek osídlení prostorně oddělený útvar. Z této definice rozhodně nevyplývalo, že by sídelní útvar musel dosahovat velikosti a parametrů obce; nelze proto *a priori* vyloučit, že např. jedna obec v sobě mohla zahrnovat více sídelních útvarů. Tomuto závěru svědčí například vyhláška hl. m. Prahy ze 17. 12. 1987 č. 6/1987, o připojení sídelních útvarů Lehovce a Černý Most k území přímo spravovanému Obvodním národním výborem v Praze 9, kde došlo k administrativnímu převedení několika „sídelních útvarů“ v rámci jedné obce. Stejný závěr vyplývá i z přirovnání sídelního útvaru k souvisle zastavěnému území obce s přílehlými rozvojovými plochami, které učinil správní orgán prvního stupně (k tomu viz dále). Nejvyšší správní soud v těchto úvahách neshledává logický rozpor. Staví-li tedy stěžovatel svou argumentaci na tvrzení, že ve světle platné systematiky územního plánování je dříve používaný pojem „sídelní útvar“ nyní totožný s pojmem „obec“, pak s takovým výkladem nelze souhlasit, a to i s přihlédnutím k následujícím důvodům.

Obec je v souladu s § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o obcích“) tvořena jak složkou osobní („společenství občanů“), tak i složkou územní („územní celek“), která je vymezena hranicí území obce. Každá část území České republiky je přitom součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (výjimku představují vojenské újezdy), a obec má jedno či více katastrálních území (§ 18 zákona o obcích). Podle ustanovení § 20a zákona o obcích může nová obec vzniknout pouze oddělením od již existující obce, a to za splnění řady poměrně přísných podmínek, jimiž mj. jsou minimální

počet obyvatel, samostatné katastrální území, souhlas v místním referendu občany té obce, která se chce oddělit, či schválení oddělení rozhodnutím krajského úřadu (blíže viz § 21 a § 22 zákona o obcích). Vezme-li Nejvyšší správní soud v úvahu, že nově vzniklá obec musí (mimo jiné) čítat alespoň tisíc obyvatel (§ 21 odst. 1, věta první za středníkem zákona o obcích), nelze si reálně představit, že by mohla vzniknout bez stávající existence odpovídajícího souboru budov a související infrastruktury. Z logiky věci plyne, že nově vzniklá obec určitým odpovídajícím počtem budov a infrastrukturou již musí disponovat, aby mohl být přinejmenším naplněn požadavek minimálního počtu v ní trvale žijících občanů. Vznik nové obce je především otázkou administrativní, neboť vzniká nový subjekt práva (veřejnoprávní korporace), který je (jakožto orgán územní samosprávy a dekoncentrovaný orgán státní správy) nadán řadou pravomocí ale i povinností. Výše zmiňované požadavky kladené zákonem na jejich vznik jsou tak především odrazem veřejného zájmu na zajištění efektivního fungování obcí coby samosprávných jednotek. Vznik obce proto nelze zaměňovat s jejím faktickým územním rozšiřováním, neboť v těchto případech není možné hovořit o „vzniku nové obce“. Ve světle výše uvedeného by zákaz stavět na území chráněné krajinné oblasti nové sídelní útvary absurdně dopadal pouze na vznik nových obcí v chráněných krajinných oblastech. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je tak i z tohoto pohledu výklad § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny předkládaný stěžovatelem neudržitelný.

Tento výklad by nekorespondoval též se smyslem a účelem ochrany přírody a krajiny, kterou se rozumí *vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny* (§ 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Za zvláště chráněné území (mimo jiné i chráněné krajinné oblasti) přitom lze podle § 14 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vyhlásit území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná; přitom se stanoví podmínky jejich ochrany. Ochrana zvláště chráněného území tak primárně směřuje proti nadměrnému rozvoji výstavby, jejíž vliv by mohl narušit specifickou rovnováhu a mnohdy nevyčíslitelnou ekologickou hodnotu chráněné krajinné oblasti. Tomu ostatně odpovídá i § 44 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého *závažné stanovisko (...) není třeba, jde-li o stavby v souvisle zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti a pokud má obec schválenou územně plánovací dokumentaci se zpracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci*. Z jeho znění lze podpůrně dovodit, že smyslem a účelem zákazu vytváření nových sídelních útvarů na území chráněné krajinné oblasti je především nezakládat další souvisle zastavěná území obce (zde sluší jen zopakovat, že, s výjimkou vojenských újezdů, je každá část plochy ČR součástí některé z obcí); výjimka se týká již existujících souvisle zastavěných území nacházejících se ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti. Z naposledy citovaného ustanovení lze tak dovodit nejen to, že „souvisle zastavěné území obce“ je termín obsahově obdobný „sídelnímu útvaru“, ale i to, co bylo již vysloveno výše, a sice že není vyloučeno, aby obec byla složena z více souvisle zastavěných území.

Nejvyšší správní soud dále, na rozdíl od stěžovatele, zastává názor, že pojem „sídlu“ (tvořící základ pojmů „sídelní útvar“ a „jednotka osídlení“ užitých v § 14 zákona o ochraně přírody a krajiny) nemusí být imanentně spjat s trvalým přebýváním osob ve smyslu (trvalého) bydliště osob, které zde přebývají. Nespatřuje totiž kvalitativní rozdíl mezi tím, zda je stavba obývána po určitý časový úsek týmiž osobami, či zda v objektu dochází k cyklické obměně osob různých (například hotelových hostů, jak je tomu v případě zamýšleném stěžovatelem). V obou případech bude totiž přítomnost osob spjata s obdobným účinkem na okolní přírodu a krajinu. Co se týče další dílčí námitky, dle které se podle dříve platné právní úpravy za sídelní útvary nepovažovaly stavby pro individuální rekreaci, tuto námitku pokládá Nejvyšší správní soud za irelevantní, neboť výstavba komplexu budov v areálu „Golf Village“ o kapacitě více jak tisíce osob v žádném případě nemůže být posuzována jako stavba pro individuální rekreaci, a dokonce ani jako soubor takových staveb (tj. rekreačních chat, chalup a domků v krajině, o nichž hovoří

§ 47 vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu), neboť se zjevně jedná o ubytovací komplex hotelového typu, navíc využívaný komerčně. Na případy těchto staveb dopadala úprava jiné části vyhlášky – část čtvrtá díl třetí oddíl čtvrtý – nazvaná „stavby pro dočasné ubytování“.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud podotýká, že ani argumentace kasační stížnosti není zcela konzistentní. Na straně jedné totiž stěžovatel trvá na tom, že pojem „sídelní útvar“ odpovídá pojmu „obec“, tento názor však na straně druhé podepírá již zmiňovaným stanoviskem výkladové komise ministra životního prostředí č. 10/2001, podle něhož však pojem „sídelní útvar“ obsahově odpovídá novému pojmu „současně zastavěné území obce“, které je definováno jako jedno nebo více oddělených zastavěných území ve správním území obce. Stěžovatel tak kasační stížnost opírá o argumentaci, kterou v podstatě použil správní orgán prvního stupně (a potvrdil žalovaný) a se kterou se ztotožnil městský soud a nyní i soud zdejší.

Namítal-li stěžovatel konečně, že při výkladu § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny nebyla šetřena jeho práva neuplatněním zásady *in dubio mitius*, pak Nejvyšší správní soud má zato, že v projednávané věci sporná linie nevede mezi „vlídným“ a „nevlídným“ výkladem veřejnoprávního předpisu, nýbrž mezi výkladem založeným na historickém kontextu právní normy v souladu s jejím účelem na straně jedné, a mezi výkladem vedoucím k absurdním závěrům na straně druhé. V této kolizi pak Nejvyšší správní soud, ve shodě s městským soudem, samozřejmě volí přístup první, neboť ten umožňuje nacházet rozumná řešení, ve shodě se smyslem aplikované právní úpravy.

Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že žalovaný své rozhodnutí správně a v souladu se zákonem opřel o historický výklad pojmu „sídelní útvar“, to vše s přihlédnutím k odborným vyjádřením a znaleckým posudkům tam, kde nedisponoval dostatkem potřebných odborných znalostí (§ 36 správního řádu). Stížní námítky, podle nichž sídelním útvarem nemůže být jednotka menší než obec, Nejvyšší správní soud neuznal jako důvodné, a proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s..

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

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

V Brně dne 29. srpna 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček  
předseda senátu