



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: **Letňany pro život, občanské sdružení**, se sídlem Chlebovická 488, Praha 9, zastoupené JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné: **Bytové domy Letňany a. s.**, se sídlem K Hájům 1233/2, Praha 5 - Stodůlky, zastoupené advokátkou Jitkou Weissou, se sídlem U Prašné brány 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2008, č. j. 7 Ca 168/2006 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 7. 4. 2006, č. j. MHMP 255065/2005/OST/Vo/Cc, jímž bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 18 – odboru výstavby, dopravy a životního prostředí (dále jen „úřad městské části“) ze dne 16. 9. 2005, č. j. 11460/04/OV/SM, o umístění stavby „Obytný soubor Chlebovická“ s vymezením určitých podmínek tohoto umístění.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

Stěžovatel připomíná, že všechny žalobní body byly rozsudkem městského soudu odmítnuty, s výjimkou částí týkajících se zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, když bylo stěžovateli vytknuto, že stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 12 tohoto zákona nebylo vydáno ve formě rozhodnutí, jako výsledek správního řízení. Stěžovatel vychází ze znění tohoto § 12 zákona ve vazbě na jeho § 90 odst. 1, z něž pro daný případ dovozuje, že mělo-li by dojít v důsledku umístění stavby obytného souboru ke snížení nebo změně krajinného rázu, pak musí mít souhlas formu správního rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání. Pokud však k takovému zásahu podle posouzení příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny nedochází, není třeba správní rozhodnutí vydávat, jak bylo potvrzeno i v rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaném pod č. 318/2004 Sb. NSS, kde je uvedeno, že ve správním řízení se rozhoduje jen tehdy, dospěje-li příslušný orgán k závěru, že by stavba nebo činnost mohla změnit krajinný ráz, v opačném případě nelze správní řízení vést. Městský soud vyšel sice z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 499/2005 Sb. NSS, zde je však toliko uvedeno, že souhlas s umístováním nebo povolováním staveb, které ovlivní krajinný ráz, je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném příslušným orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení. Podle stěžovatele nejsou tato rozhodnutí v rozporu, když obě obsahují názor, že souhlas se zásahem do krajinného rázu se vydává ve formě správního rozhodnutí. Pokud však příslušný správní orgán vyjádří názor, že k zásahu do krajinného nedochází, nemusí podle správního řádu postupovat, přičemž tento názor je v prvním ze zmiňovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu obsažen výslovně, druhé se touto skutečností nezabývá. Žalovaný tak nepovažuje za chybu, pokud akceptoval vyjádření dotčených orgánů státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, jak jsou rozděleny mezi Magistrát hlavního města Prahy a Úřad městské části Praha 3.

Napadený rozsudek městského soudu tak není podle názoru stěžovatele souladný se zákonem, odporuje tudíž i článku 95 Ústavy a jako takový by měl být zrušen a vrácen městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň stěžovatel žádá, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 16. 9. 2005 vydal úřad městské části své výše označené rozhodnutí, kterým rozhodl o umístění stavby „Obytný soubor Chlebovická“ na konkrétních pozemcích katastrálního území Letňany, přičemž stanovil podmínky týkající se vymezení předmětu stavby, umístění jednotlivých objektů v území, dopravního řešení, vymezení stanoviště pro komunální odpad, požadovaných sadových a terénních úprav, připojení na jednotlivé inženýrské sítě, zajištění archeologického výzkumu, situování zařízení staveniště mimo ochranná pásma vodovodních řadů a některých dalších náležitostí zahrnutých v projektu organizace výstavby a v projektové dokumentaci pro stavební řízení. Toto rozhodnutí bylo vydáno poté, co společnost Bess Building, s. r. o., podala dne 10. 9. 2004 návrh na vydání rozhodnutí o umístění této stavby, které bylo nejprve vydáno úřadem městské části dne 11.

2. 2005, pod č. j. 11460/04/OV/SM, poté ovšem bylo rozhodnutím žalovaného zrušeno a vráceno k novému projednání, po němž vydal úřad městské části toto nové rozhodnutí ze dne 16. 9. 2005. V něm se zabýval celou řadou námitek od několika subjektů, z nichž žalobce uplatnil pod číslem 8 námitku, dle které chybí souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jehož nezbytnost odůvodnil tím, že jde o zásah, který mění krajinný ráz. Této námitce úřad městské části nevyhověl, když uvedl, že krajinný ráz měněn není, neboť nejde o krajinu, ale o vnitroměstské prostředí uvnitř souvislé kompaktní zástavby v urbanistickém smyslu. Vyhověno nebylo ani žalobcově námitce, že předložená dokumentace neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení vlivu na životní prostředí, ani požadavku na vyhotovení studie EIA odůvodněnému výskytem sysla obecného v Letňanech a požadavku na zhotovení studie výskytu chráněných rostlin a ohrožených druhů rostlin a živočichů v lokalitě.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. V něm nesouhlasil s tím, jak se úřad městské části vypořádal s jeho námitkami, zejména s tou, již brojil proti tomu, že mu nebylo umožněno zhotovení kopií z výkresové a technické dokumentace. Trval také na tom, že umístovaná stavba je zásahem, který mění krajinný ráz, a vytkl úřadu městské části, že svévolně vykládá pojem „krajina“. Nesouhlasil ani s tím, že by předmětná lokalita byla uvnitř souvislé kompaktní zástavby, a v dalších námitkách také připomněl, že vybudováním více než sta garážových stání dojde k výrazné změně panoramatu Letňan. Navíc jde o významný krajinný prvek a pominout nelze ani výskyt sysla obecného v lokalitě. Kromě žalobce podal odvolání také pan J. D. a další občané.

O obou těchto odvoláních rozhodl stěžovatel svým výše označeným rozhodnutím ze dne 7. 4. 2006, kterým rozhodnutí úřadu městské části změnil, když vypustil několik podmínek umístění stavby pro jejich nadbytečnost a ve výroku rozhodnutí upřesnil parcelní čísla dotčených pozemků. K žalobcovým námitkám týkajícím se ochrany přírody a krajiny stěžovatel uvedl, že pokud dotčený orgán státní správy vydá souhlasné stanovisko k navrhovanému řešení, stavební úřad z tohoto stanoviska vychází a další námitky ve stejné věci odmítne. Úřadu městské části tak stěžovatel pouze vytkl, že zbytečně polemizoval o definici pojmu krajina a o možném výskytu sysla v dané lokalitě, když dostatočoval odkaz na vyjádření příslušných orgánů ochrany přírody, v jejichž kompetenci bylo vyhodnocení případného zásahu stavby do krajinného rázu i ochrana vzácných druhů živočichů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu. V ní brojil proti tomu, že v rozporu s § 51 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, mu nebylo rozhodnutí doručeno celé, když byla část první strany zakryta, a že mu nebylo umožněno pořídit si kopie ze správního spisu a nebyla mu dána ani dostatečná možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí. V námitce směřující proti absenci souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny se zásahem do krajinného rázu žalobce poukázal na to, že se jedná o záměr umístění několika bytových domů, z nichž jeden bude mít výšku zhruba 50 metrů a bude tak měnit i panorama krajiny a představovat zásah do krajinného rázu. Z hlediska § 3 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně přírody a krajiny je přitom nerozhodné, zda se jedná o krajinu urbanizovanou či neurbanizovanou. To, že souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny nebyl pro daný záměr vydán, je v rozporu s § 12 odst. 2 tohoto zákona a nebylo tudíž možno vydat územní rozhodnutí, neboť k jeho vydání chybělo podkladové rozhodnutí. Souhlas se zásahem do krajinného rázu je přitom vydáván vždy, když je umístována stavba, již by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, přitom toto posouzení musí být provedeno ve správním řízení, což plyne i z usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10.

2004, sp. zn. 6 A 97/2001 (publ. pod č. 499/2005 Sb. NSS), na něž žalobce odkázal. Takového řízení by se navíc žalobce podle svých slov rozhodně zúčastnil a jeho nevedením byl tak i zkrácen na svých právech. Krom toho žalobce také namítal, že je umístovaná stavba v rozporu s územním plánem, když je výjezd garáží veden před plochu zeleně; nebyla též vypořádána jeho námitka týkající se nesplnění požadavků při umístování výškových budov v dané lokalitě ani námitka, že navrženou stavbou dojde k nepřípustnému narušení panoramatu Letňan, a nebyla předložena hluková studie a studie osvětlení.

Městský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení svým výše označeným rozsudkem. V něm se neztotožnil s názorem, že rozhodnutí nebylo řádně doručeno, když sice shledal, že vyvěšení rozhodnutí opravdu nebyla věnována řádná péče a část rozhodnutí byla v důsledku toho zakryta, nicméně pokud měl žalobce o obsahu takto vyvěšené listiny nějaké pochybnosti, mohl coby účastník řízení nahlédnout do správního spisu. Nedůvodným shledal i žalobní bod týkající se neumožnění pořídit si kopie ze správního spisu, přičemž při výkladu tehdy účinných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, vyšel pro inspiraci i z § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., tedy stavebního zákona nového, který také neumožňuje pořízení kopie dokumentace stavby bez souhlasu toho, kdo ji pořídil. Co se týče údajné nemožnosti seznámit se s podklady rozhodnutí, městský soud označil za rozhodnou skutečnost, že při konání ústního jednání už byla ve spise založena všechna stanoviska, takže žalobce se s nimi seznámit mohl. Nedůvodným byl i žalobní bod údajného rozporu s územním plánem, když neodůvodněnost této námitky byla dostatečně vyložena v prvostupňovém rozhodnutí, jakkoliv přesvědčivosti rozhodnutí stěžovatele by pomohlo, pokud by obsahově totožné stanovisko zaujal i ve svém rozhodnutí. Důvodem zrušení napadeného rozhodnutí se stala absence rozhodnutí podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vzhledem k tomu, že nezbytnost vydání takového rozhodnutí plynula z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (*pozn. soudu*: městský soud zde hovořil nesprávně o „rozsudku Nejvyššího správního soudu“) publikovaného pod č. 499/2005 Sb. NSS, muselo být stěžovateli v roce 2006, tedy v době vydání jeho rozhodnutí, již známo a ten se jím tak měl řídit. S dalšími žalobními body se městský soud již neztotožnil, když námitce překročení výšky umístované stavby v rozporu s územním plánem vytkl, že ji žalobce uplatnil až v žalobě, a proto se s ní stěžovatel přirozeně nemohl ve svém rozhodnutí vypořádat; k námitce chybějící hlukové studie a studie osvětlení označil ty verze těchto studií, jež byly ve správním spise, za dostatečné.

Po vydání rozsudku městského soudu, konkrétně dne 5. 6. 2008, se s návrhem na přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení přihlásila společnost Bytové domy Letňany a. s., která je vlastníkem dotčených pozemků na katastrálním území Letňany a ve smyslu vydaných stavebních povolení je coby majitel těchto pozemků i stavebníkem staveb, o jejichž umístění bylo jednáno v nyní přezkoumávaném správním řízení. Vzhledem k době podání tohoto návrhu již nemohlo být této společnosti přiznáno postavení osoby zúčastněné v řízení před městským soudem, nicméně ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. jí toto postavení svědčí, protože jí byla poslána k vyjádření i podaná kasační stížnost. V podaném vyjádření se osoba zúčastněná toliko ztotožnila s právním názorem vyjádřeným v kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel namítá, že městský soud chybně vyložil ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, respektive, že nesprávně uchopil judikaturu Nejvyššího správního soudu k tomuto ustanovení. Ustanovení samo v době rozhodování stěžovatele znělo:

„§ 12

Ochrana krajinného rázu a přírodní park

(1) Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

(2) K umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

(3) K ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona, může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území.“

Jak stěžovatel správně rekapituluje, Nejvyšší správní soud se k povaze souhlasu vydávaného podle § 12 odst. 2 tohoto zákona vyslovil zejména ve dvojici zmiňovaných rozhodnutí. Stěžovatel sám odůvodňuje správnost svého postupu především následováním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, sp. zn. 7 A 85/2001 (publ. pod č. 381/2004 Sb. NSS), jehož právní věta zní: „*Souhlas orgánu ochrany přírody k umísťování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je ve správním řízení (§ 90 odst. 1 citovaného zákona) vydáván pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz; neučiní-li správní orgán takový závěr, pak žádné správní řízení vést nemůže.*“

Žalobce a po něm i městský soud naopak vycházeli především z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 97/2001 (publ. pod č. 499/2005 Sb. NSS), jehož právní věta zní: „*Souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umísťování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.*“

Rozhodnou právní otázkou není za této situace pouze to, jak má být správně vyloženo ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale jak má být vyřešen i vztah mezi těmito dvěma rozhodnutími, jimiž jej Nejvyšší správní soud vyložil. Odpověď na tuto otázku přitom musí být hledána při vědomí, že oběma těmito svými rozhodnutími zdejší soud naplňoval současně svou roli soudu rozhodujícího jednotlivé

právní případy a zároveň roli vrcholu soustavy správního soudnictví, jemuž přísluší sjednocovat v jejím rámci rozhodovací činnost jejích soudů, tedy obě role, jež jsou mu přisouzeny ustanovením § 12 odst. 1 s. ř. s., podle nějž platí: „(1) Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.“ I vztah nyní posuzované dvojice právních názorů vyslovených zdejším soudem tak musí být vyložen pohledem této jeho dvojjediné role.

Stěžovatel se v kasační stížnosti snaží vyložit, že obě tato soudní rozhodnutí nejsou v rozporu, a uvádí, že na něj dopadá pouze ta část výkladových pravidel v nich obsažených, jež podporuje právní závěry obsažené v jeho správním rozhodnutí. Proti této snaze musí zdejší soud jednoznačně uvést, že je nesprávná a vychází ze dvou souběžně působících pochybení v oblasti práce se soudní judikaturou.

Prvým z těchto pochybení je izolované čtení tzv. právní věty, tedy právního názoru extrahovaného ze samotného soudního rozhodnutí jeho upravovatelem, ať už je jím soukromý vydavatel sbírek soudních rozhodnutí, či – jako je tomu v případě Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – samotný soud. Je sice pravdou, že při čtení výše ocitované právní věty usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 A 97/2001 lze dojít k závěru, že pro stěžovatelovu situaci z něj nevyplyvá nic jiného než to, že pokud by se rozhodl orgán ochrany přírody vydávat souhlasné či nesouhlasné stanovisko, měl tak učinit formou správního rozhodnutí. K otázce, zda bylo v daném případě povinností orgánu ochrany přírody takové rozhodnutí vůbec vydat, se však již v právní větě samé neříká nic. K takovému závěru však může dospět opravdu jediné izolované čtení této právní věty v kombinaci s její absolutizací. Právní věta však nemá žádný vlastní život a existenci, když je pouhým pokusem o zhutnění myšlenky obsažené v rozhodnutí, z nějž pochází, na němž však nezískává jakoukoli samostatnost, která by jí umožnila být aplikována nezávisle na rozhodnutí jako celku, nýbrž slouží spíše jako praktická náповěda či vodítko při hledání rozhodnutí, jež by mohlo dopadat na problém řešený v konkrétním aplikačním či interpretačním právním problému.

Proti absolutizaci tzv. právních vět se ostatně staví i relevantní odborná literatura zabývající se prací s judikaturou, když kritizuje, že „soudci přistupují k „právním větám“ soudcovských precedentů jako k právním předpisům... Jakkoliv může být tato praxe užitečná s ohledem na nedostatek času, který má soudce k důkladné analýze judikátu, může na druhou stranu přispět k iracionálnímu zacházení s judikaturou a může vyvolat některé negativní následky. ... Problém vymezení aplikovatelné části rozhodnutí je i jedním z důvodů, proč se kontinentální právní věda i praxe zdráhá připustit formální závaznost judikatury vyšších soudů. V situaci, kdy je vázanost judikatury často (a chybně) ztotožňována se závazností právních vět publikované judikáty předcházejících, dostala by se takováto závaznost v podstatě na roveň závaznosti právního předpisu. V takovémto případě by se však stalo právo rigidním a nezpůsobilým dalšího vývoje cestou pozdější soudcovské právo tvorby. I z těchto důvodů je nutno přistupovat k aplikaci právních vět opatrně a v případě pochybností je vždy nutno zvážit, do jaké míry lze v skutku právní větu daného případu s ohledem na fakta individuálního případu zobecnit.“ (Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace*. Auditorium, Praha 2006, str. 120 - 121).

Nelze tak právní větu vnímat jako jakousi obdobu právní normy a chápat ji jako svébytné zachycení právního pravidla schopného samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu rozhodnutí, z něž pochází, jeho skutkových a právních okolností, jež se do ní nevešly. Je proto chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu.

Není proto správným takový postup, kdy je samostatně vykládána toliko právní věta a implicitně se tedy vychází z toho, že rozhodnutí říká pouze tolik, co říká sama právní věta, a co v ní není, není řešeno ani jím jako celkem. Právě k tomuto chybnému postupu spočívajícímu v absolutizaci právní věty vytržené z kontextu rozhodnutí jako celku se uchýlil stěžovatel a z něj plyne jeho omyl. Přitom již pouhé nahlédnutí do celku daného usnesení rozšířeného senátu jasně svědčí o tom, že jsou v něm řešeny i otázky, o nichž stěžovatel tvrdí, že v něm řešeny nejsou, a to způsobem opačným, než se domnívá: „Právní názor, podle něhož orgán ochrany přírody vydává rozhodnutí ve správním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze tehdy, pokud dospěje k závěru, že stavba nebo jiná činnost může snížit nebo změnit krajinný ráz, zatímco v situacích, kdy dospěje k závěru opačnému, žádné správní řízení nevede a rozhodnutí nevydává, neobstojí. Vychází z „dikce citovaného ustanovení“, tedy toliko z jazykového výkladu, pomíjeje, že jazykový výklad je sice výkladem prvotním, ale pouze a jedině v tom smyslu, že se jím interpret poprvé seznamuje s obsahem právní normy, která je ukryta ve vykládaném právním předpisu. Zda extenze a intenze právní normy je skutečně taková, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.

Účelem samotného zákona o ochraně přírody a krajiny je v souladu s jeho § 1, ve znění účinném ke dni rozhodování žalovaného, 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 prostřednictvím § 12 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 umísťování 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 podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. 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. Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit

krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevykládají zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky první. Proto nelze § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny vykládat izolovaně tak, že jeho „dikce“ nepředpokládá, že se nerozhoduje o otázce, zda stavbou nebo činností může dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, nýbrž toliko v záležitosti, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobí snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas. Takový výklad totiž pomíjí smysl a účel institutu ochrany krajinného rázu a systematické souvislosti prvního a druhého odstavce § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Názor, podle něhož by orgán ochrany přírody měl vést správní řízení pouze v případech, v nichž by dospěl k závěru, že posuzovanou činností by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, je nepřijatelný, neboť vede k paušálnímu závěru, že orgán ochrany přírody ve všech případech nejprve předběžně a mimo správní řízení posoudí uvedenou otázku, a podle toho správní řízení buď zahájí či nikoliv; tento závěr by platil i v těch případech, v nichž by se s návrhem na zahájení řízení o udělení souhlasu obrátil např. účastník stavebního či územního řízení, což je evidentně absurdní: řízení by totiž v takovém případě beze vší pochybnosti bylo v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu zahájeno dnem, kdy by návrh došel orgánu ochrany přírody, bez ohledu na to, zda by tento orgán řízení zahájil zamýšlel či nikoliv.

Uvedený názor je nesprávný též proto, že ponechává kompetenci orgánu ochrany přírody závislou na jeho vlastním a nadto mimoprocesním posouzení určité otázky. Takový postup ovšem evidentně připouští značné riziko v právním státě nepřipustné libovůle, neboť nezaručuje, že s obdobnými případy bude nakládáno obdobně (srov. zásadu treat like cases alike and different cases differently), tj. neposkytuje dostatečné záruky rovného přístupu správních orgánů k fyzickým a právnickým osobám. Orgán ochrany přírody nejenže svou kompetenci odvozuje od svého vlastního posouzení, ale výsledek tohoto posouzení v některých případech nemusí být ani zřejmý, a především už vůbec nemusí být zřejmé, jaké úvahy jej k jeho závěru vedly a které skutečnosti vzal při svých úvahách v potaz. Účastník územního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (např. občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny), by tak v případě, že by orgán ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny žádné rozhodnutí nevydal, neznal vůbec důvody takového postupu orgánu ochrany přírody, a pokud by mu byla odeprána možnost tyto důvody zjistit tím, že sám účinně podá návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona – neměl by k dispozici ani žádný procesní prostředek, jak se jich dopátrat.

Nelze jistě po orgánu ochrany přírody požadovat, aby ve všech případech z vlastního podnětu zahajoval řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Například tehdy, umísťuje-li se do již zastavěné krajiny stavba, která nijak nevybočuje svými parametry, je vysoce pravděpodobné, že krajinný ráz snížen či změněn nebude. Ani v těchto případech však nelze vyloučit, že možnost takového zásahu vyjde najevo např. v územním řízení: proto je nezbytné, aby stavební úřad měl možnost dát podnět k zahájení řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. I v těchto případech však může podat návrh na zahájení řízení podle § 12 odst. 2 citovaného zákona sám stavebník či osoba, která je původcem činnosti, jež může snížit či změnit krajinný ráz, případně občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny.

Ve zbývajících případech bude vždy na místě, aby orgán ochrany přírody správní řízení podle citovaného ustanovení provedl. Neučiní-li tak sám z vlastního podnětu, je povinen tak učinit buď na návrh shora uvedených osob, či k podnětu jiného správního orgánu. Jiný správní orgán, který rozhoduje o umístění či povolení stavby, nebo o jiné činnosti, musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda jimi může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tuto skutečnost může spolehlivě zjistit leda z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto pokud takovéto rozhodnutí mezi podklady pro vydání jeho rozhodnutí chybí, je správní orgán povinen dát orgánu ochrany přírody k jeho vydání podnět. Neučiní-li tak, zatěžuje řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.“

Z tohoto celkovějšího pohledu na usnesení rozšířeného senátu tak zjevně vyplývá správnost právního názoru městského soudu a naopak neudržitelnost postoje zastávaného stěžovatelem. Jeho postoj by byl obhajitelný jedině při izolovaném čtení samotné právní věty a její chybné absolutizaci.

Je-li přitom právní věty obecně nutno číst v kontextu celku rozhodnutí, z něž pocházejí, platí to ještě ve větší intenzitě o právních větech pocházejících z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jež je nutno číst i v kontextu sporu, z něž vzešly, tedy z rozporu mezi dvěma právními názory senátů Nejvyššího správního soudu, jehož řešení je podle § 17 s. ř. s. smyslem fungování tohoto vnitrosoudního tělesa. Nerespektování této skutečnosti pak tvoří druhé pochybení stěžovatelovy argumentace. Stěžovatel se totiž snaží dokázat, že obě rozhodnutí nejsou v rozporu. To však v daném případě odporuje důvodu vydání tohoto usnesení rozšířeného senátu, jímž byla právě snaha prvního senátu Nejvyššího správního soudu odchytil se od právního názoru dosud zastávaného a vyjádřeného právě v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, sp. zn. 7 A 85/2001, a dále v rozsudku ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. 5 A 1/2002, a v rozsudku ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. 6 A 144/2001, jak plyne z oddílu III usnesení rozšířeného senátu. Za situace, kdy důvod aktivace rozšířeného senátu byl právě ve snaze odklonit se od názoru zastávaného v tomto prve jmenovaném rozsudku, a výsledek této aktivace a závěr usnesení rozšířeného senátu byl v přitakání tomuto odklonu, nelze jistě tvrdit, že obě rozhodnutí nejsou ve vzájemném rozporu; naopak je třeba shledat, že právní názor, od něž se rozšířený senát rozhodl odklonit, pozbyl tímto své platnosti a nelze na něj odkazovat, tím méně pak způsobem, jak to činil stěžovatel.

Je tak zjevné, že z důvodu dvojice výše rozebraných pochybení stěžovatele při argumentaci judikaturou Nejvyššího správního soudu je nutno odmítnout jeho názor, že jsou oba rozebírané judikáty v zásadě ve shodě a oba podporují jeho právní názor; naopak je třeba přitakat městskému soudu v tom směru, že názor vyjádřený v rozsudku sp. zn. 7 A 85/2001 pozbyl argumentační platnosti, byv překonán usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 6 A 97/2001, a pohledem právního názoru vyjádřeného v tomto usnesení již stěžovatelův právní názor a jeho postup v nyní přezkoumávané věci neobstojí.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se přitom již samostatně nezabýval stěžovatelovým návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, když o věci samé rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalobci náklady řízení nevznikly, když v řízení před Nejvyšším správním soudem zůstal procesně netečný. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. září 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu