



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **PhDr. R. V.**, zast. JUDr. Kateřinou Šálkovou, advokátkou se sídlem náměstí Jiřího z Poděbrad 1554/6, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2016, čj. 201/UPS/2015-9, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 12. 2018, čj. 15 A 71/2016-106,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 12. 2018, čj. 15 A 71/2016-106, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Varnsdorf (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 7. 4. 2015 zastavil řízení o dodatečném povolení změny stavby, a to „rodinného domu na p. č. X, X, X H. P.“ (dále jen „stavba“), neboť žalobce nepředložil kladné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody a krajiny vydal v dané věci nesouhlasné stanovisko podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody a krajiny dospěl k závěru, že stavba podle projektové dokumentace by ovlivnila znaky krajinného rázu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť by snížila estetické a přírodní hodnoty krajinného rázu bezprostředně dotčeného prostředí. Stavba nerespektuje tradiční formu zástavby.

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 1. 2016 zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odvolacím řízení vydalo Ministerstvo životního prostředí stanovisko, kterým stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny potvrdilo.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, který rozhodnutí správních orgánů podle § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k dílčímu závěru, že v územním řízení ani v řízení o (dodatečném) povolení stavby v zastavěném území obce, pro něž byl zpracován územní plán, se zásah do krajinného rázu samostatně neposuzuje podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ochrana krajiny je totiž jedním z úkolů územního plánu a při jeho tvorbě se postupuje v součinnosti s orgány ochrany přírody jako dotčenými orgány [srov. § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Pozemky žalobce, na kterých se nachází stavba, jsou ve třetí zóně CHKO Lužické hory a současně v zastavěném území obce Horní Podluží. Vzhledem k tomu, že obec Horní Podluží zpracovala územní plán v součinnosti s orgánem ochrany přírody a do územního plánu zapracovala jeho připomínky, je naplněna hypotéza § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Za této situace nebyly orgány ochrany přírody a krajiny oprávněny samostatně posuzovat dopady stavby do krajinného rázu a jejich závazná stanoviska postrádají oporu v zákoně. Jestliže pak správní orgány založily své rozhodnutí na těchto stanoviscích, má tato nezákonnost přímý dopad na žalobou napadená rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Podle stěžovatele krajský soud pochybil, pokud se nezabýval ustanovením § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jeho závěr o tom, že závazná stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny nemají oporu v zákoně, je nesprávný. Podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody vydat stavební povolení (dodatečné povolení) podle stavebního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti. Závazné stanovisko se nevydává, jde-li o stavby v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti. Stavba se však nachází v zastavěném území obce Horní Podluží ve třetí zóně CHKO, proto závazné stanovisko dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny mělo být vydáno. Stěžovatel dále poukázal na to, že § 12 je v zákoně o ochraně přírody a krajiny v části druhé, týkající se obecné ochrany přírody a krajiny, zatímco § 44 je v části třetí, nazvané „Zvláště chráněná území“. Jedná se tak ve vztahu k § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny o normu zvláštní, která má před obecnou normou přednost. Dále stěžovatel odkázal na cíle a účely ochrany CHKO, jak byly vymezeny výnosem ministerstva kultury České socialistické republiky ze dne 19. 3. 1976, kterým byla zřízena CHKO Lužické hory. Posouzení dle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je posouzením v širším smyslu a krajinný ráz je pouze jedním z posuzovaných aspektů. V závazném stanovisku Správy CHKO Lužické hory nebylo rozděleno, jaké posouzení realizovaného záměru náleží k § 44 a jaké k § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad postupoval správně, pokud si v projednávaném případě vyžádal závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny. Obsah závazného stanoviska je pro stavební úřad i pro stěžovatele závazný a žádosti nelze v případě negativního závazného stanoviska vyhovět.

[5] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobce se ztotožnil se závěrem krajského soudu. Úmyslem zákonodárce při vložení § 12 odst. 4 do zákona o ochraně přírody a krajiny s účinností od 1. 1. 2007 bylo zamezit nežádoucímu vlivu subjektivního a zákonem ne zcela exaktně podloženého, často svévolného a nejednotného rozhodování dotčeného orgánu ve věci ochrany přírody a krajiny v případech, kdy se tento orgán dohodl při tvorbě územního plánu dané obce na implementaci svých podmínek a regulací do tohoto plánu. V tomto případě bylo prokázáno, že se orgán ochrany přírody na tvorbě územního plánu obce Horní Podluží aktivně podílel a jeho závazná stanoviska tak byla zakomponována po dohodě do územního plánu. Za této situace je zcela neúčelné a nadbytečné, aby se v následných, individuálních stavebních řízeních opakovaně stal dotčeným orgánem a podával dodatečné individuální stanovisko. Takový postup nemá oporu v zákoně. Žalobce má za to, že s ohledem na časovou posloupnost zavedení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody v návaznosti na § 44 odst. 1 tohoto zákona nelze považovat § 44 za normu speciální, ale je třeba upřednostnit pozdější záměr zákonodárce zamezit svévolnému, individuálnímu a nejednotnému postupu orgánu ochrany přírody a zjednodušit povolovací stavební řízení zavedením § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle žalobce není v použití § 44 a § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny rozpor. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody má být primárně obsaženo na základě dohody v samotném územním plánu obce. Teprve ve chvíli, kdy taková dohoda není uzavřena, je možné podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny uvažovat o potřebě a zákonnosti závazného stanoviska orgánu ochrany přírody v individuálním stavebním řízení, jde-li o stavební řízení v rámci zastavěného území v zónách, které nejsou čtvrtou zónou CHKO. Není podstatné, zda je předmětný pozemek ve třetí nebo čtvrté zóně CHKO, neboť ze vzájemné interakce těchto dvou ustanovení vyplývá pouze to, že pokud by se stavba nacházela v zastavěném území ve čtvrté zóně CHKO, nebyla by aktivní účast orgánu ochrany přírody na tvorbě územního plánu potřeba a ani následně by mu nenáleželo právo účastnit se individuálního stavebního řízení z pozice dotčeného orgánu.

[7] Žalobce má dále za to, že sama skutečnost, že v závazném stanovisku nebylo rozděleno, jaké posouzení realizovaného záměru náleží k § 44 a jaké k § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, představuje vadu rozhodnutí zakládající jeho neplatnost pro jeho neurčitost. Pokud stěžovatel připouští možnost aplikace § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, musí si být vědom i následného § 12 odst. 4 tohoto zákona, který měl vzít v úvahu a závazné stanovisko nevydávat. Neurčitost konkrétních posouzení v závazném stanovisku podle § 44 nebo § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nedává stěžovateli důvod k argumentaci, že § 44 je vůči § 12 odst. 4 speciální, a má proto aplikační přednost.

[8] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] NSS k obecné námitce týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stručně konstatuje, že napadený rozsudek odpovídá požadavkům na přezkoumatelné rozhodnutí (k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí viz např. rozsudky NSS ze dne ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74; a ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Rozsudek krajského soudu je srozumitelný a je z něj zřejmé, jak krajský soud uvažil o jednotlivých námitkách.

[11] V projednávané věci je stěžejní zodpovědět otázku, zda byl postup správních orgánů, jež si vyžádaly stanovisko orgánu ochrany přírody, správný. S uvedeným souvisí právě otázka vzájemného vztahu právní úpravy obsažené v § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z obsahu spisu přitom plyne, že dotčená stavba se nachází v zastavěném území obce Horní Podluží ve třetí zóně CHKO.

[12] Ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je zařazeno do části druhé zákona, nazvané „Obecná ochrana přírody a krajiny“.

[13] Podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny 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.

[14] Podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny 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.

[15] Podle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

[16] Čtvrtý odstavec byl do § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny vložen až s účinností od 1. 1. 2007 novelou č. 186/2006 Sb.

[17] Obsahem závazného stanoviska vydávaného dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je posouzení vlivu stavby na krajinný ráz.

[18] Ustanovení § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny se nachází v hlavě šesté a je nazváno „Závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích“. Tato hlava je zařazena do části třetí tohoto zákona, která je nazvána „Zvláště chráněná území“. Jednotlivé hlavy této části vymezují kategorie zvláště chráněných území a způsoby jejich ochrany.

[19] Podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.

[20] Podle § 44 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2012 závazné stanovisko podle odstavce 1 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 zapracovaným stanoviskem orgánů ochrany přírody k této dokumentaci.

[21] Podle § 44 odst. 2 ve znění účinném od 1. 1. 2013 závazné stanovisko podle odstavce 1 se nevydává, jde-li o stavby a) v zastavěném území obce ve čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti, b) v zastavěném území města, které se nachází na území chráněné krajinné oblasti.

[22] Vydání závazného stanoviska podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se tedy na rozdíl od závazného stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny uplatní jen u národních parků a chráněných krajinných oblastí, a to pouze u taxativně vymezených činností, s výjimkami uvedenými ve druhém odstavci tohoto ustanovení. Hlediska, jež má orgán ochrany přírody při vydání závazného stanoviska hodnotit, zákon nestanoví, nicméně je zřejmé, že smyslem vydání závazného stanoviska je naplnění účelu zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomuto závěru dospěl NSS i v rozsudku ze dne 17. 7. 2008, čj. 6 As 44/2007-64, v němž uvedl, že orgán ochrany přírody „*musí při úvaze, zda souhlas podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny má být udělen, či nikoliv, vycházet z účelu zákona o ochraně přírody a krajiny (viz především § 1), zejména pak z účelu ochrany zvláště chráněných území*“.

[23] Podle § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je účelem zákona za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.

[24] Vymezení zásadních cílů a úkolů ochrany přírody a krajiny a způsob jejich naplnění obsahuje § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Součástí ochrany přírody a krajiny je i péče o vzhled a přístupnost krajiny, přičemž ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje mimo jiné vytvářením sítě zvláště chráněných území a péčí o ně, spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny, ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace [§ 2 odst. 2 písm. e), g), k) zákona o ochraně přírody a krajiny].

[25] Podle § 25 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení, lze vyhlásit za chráněné krajinné oblasti.

[26] Z hlediska výkonu pravomoci správního orgánu se tedy § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahuje k předmětu ochrany dle § 25 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny - chráněným krajinným oblastem, které, jakož i jejich poslání a bližší ochranné podmínky, podle nyní účinné právní úpravy vyhláší vláda republiky nařízením (dříve však např. Ministerstvo kultury výnosem – viz níže), v němž jsou dále konkretizovány další podmínky ochrany.

[27] V § 1 odst. 2 výnosu ministerstva kultury České socialistické republiky, který byl vydán podle tehdy účinného § 8 odst. 2 a § 9 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ze dne 19. března 1976 o zřízení chráněné krajinné oblasti "Lužické hory", rozprostírající se v Severočeském kraji na území okresů Liberec, Česká Lípa a Děčín, je vymezeno poslání chráněné krajinné oblasti takto: *Posláním oblasti je ochrana všech hodnot krajiny, jejího vzhledu a jejích typických znaků i přírodních zdrojů a vytváření vyváženého životního prostředí; k typickým znakům krajiny náleží zejména její povrchové utváření včetně vodních toků a ploch, klima krajiny, vegetační kryt a volně žijící živočišstvo, rozvržení a využití lesního a zemědělského půdního fondu a ve vztahu k ní také rozmístění a urbanistická skladba sídlišť, architektonické stavby a místní zástavba lidového rázu* (zvýraznění textu přidáno NSS).

[28] Lze proto dát za pravdu stěžovateli, že rozsah skutečností, které hodnotí orgán ochrany přírody a krajiny při vydávání závazného stanoviska podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, je širší než rozsah skutečností hodnocených podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Při vydávání stanoviska podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny blíže hodnotí orgán ochrany přírody a krajiny rovněž např. aspekty týkající se vlivu stavební činnosti na chráněnou krajinu a její typické prvky.

[29] Podle názoru NSS tedy v projednávané věci mohl stavební úřad po žalobci požadovat předložení závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud tak pochybil, pokud se nijak nezabýval otázkou, že závazné stanovisko bylo vydáno též podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, a vycházel pouze z § 12 téhož zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 2. března 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu