



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **K. K.**, zast. JUDr. Ondřejem Kochmanem, advokátem se sídlem Belgická 276/20, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U jezu 642/2A, Liberec, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2020, č. j. KÚLK 31044/2020 OSŘ, sp. zn. OÚPSŘ 274/2019 OSŘ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 6. 2021, č. j. 30 A 60/2020 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 4. 2020, č. j. KÚLK 31044/2020 OSŘ (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Turnov, stavebního úřadu (dále jen „*stavební úřad*“), ze dne 27. 9. 2019, č. j. SU/19/5024/JEJ (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), kterým byla zamítnuta žádost žalobce o vydání dodatečného povolení stavby *Doplňková stavba – mobilhome na pozemku parc. č. X v katastrálním území O.* (dále jen „*stavba*“) dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „*AOPK*“) ze dne 28. 6. 2019, č. j. SR/1244/LI/2019-2, potvrzeného závazným stanoviskem Ministerstva životního prostředí (dále jen „*MŽP*“) ze dne 3. 2. 2020, č. j. MZP/2020/540/104.

[2] Předmětná stavba leží ve třetí zóně CHKO Český ráj. Stavební úřad dne 12. 10. 2018 na místě samém provedl kontrolní prohlídku, o které pořídil kontrolní protokol včetně fotodokumentace. Na základě toho vydal výzvu k zastavení prací na stavbě. Dne 16. 10. 2018 pak zahájil řízení o nařízení odstranění stavby na základě toho, že popsané objekty jsou jedinou stavbou, jejíž rozměry přesahují 25 m², a ke svému provedení tak potřebují patřičný povolovací akt ze strany stavebního úřadu. Žalobce brojil proti zahájení řízení námitkami, zároveň požádal o dodatečné povolení stavby, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí.

[3] Následně se žalobce žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V prvé řadě uvedl, že se jedná o dva objekty a s ohledem na jejich rozměry měl za to, že není nutná žádná ingerence ze strany veřejné správy; žádost o dodatečné povolení stavby podal z důvodu, že chtěl věc řešit smírnou cestou. Objekty mají sloužit jako dočasné zařízení stavby po dobu rekonstrukce objektu č. 3 (aktuálně neobyvatelného rodinného domu). Objekt č. 1 je obytným přívěsem, sloužícím k pobytu po dobu rekonstrukce, objekt č. 2 je samostatnou terasou, která k objektu č. 1 přiléhá, ale není s ním konstrukčně spojena; slouží jako manipulační plocha a dorovnává terénní rozdíl, prostor pod ní pak slouží k ukládání stavebního nářadí a pomůcek. Žalobce považoval za nezákonné primárně závazné stanovisko MŽP; dle jeho názoru je nereálný požadavek, aby dočasné zařízení staveniště nesnižovalo estetickou hodnotu krajinného rázu a zároveň splňovalo podmínky vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), podle které ve zvláště chráněných územích mohou jako zařízení staveniště sloužit pouze stavby, které nejsou spojeny se zemí pevným základem, nebo zařízení pojízdná a současně se musí jednat o stavby dočasné. Požadavek nesnížení estetické hodnoty krajinného rázu je tak dle žalobce v rozporu s citovanou vyhláškou a překračuje meze správního uvážení. Z odůvodnění stanoviska dále vyplývá, že MŽP považovalo za relevantní fakt, že objekty se mají na místě nacházet deset let. V takovém případě však bylo namísto v souladu se zásadou přiměřenosti stanovit podmínku, že souhlas bude udělen, budou-li objekty stát na místě kratší dobu. Dále žalobce nesouhlasil s tím, že by před vydáním souhlasného závazného stanoviska musela být udělena výjimka dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Zákaz vjíždění a setrvávání s obytnými přívěsy v CHKO je sice zakotven v § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK, ale dle § 169 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), je nutné respektovat obecné požadavky na výstavbu, kam spadá i povinnost zřizovat na území CHKO pouze taková zařízení staveniště, která nejsou spojena se zemí pevným základem, nebo zařízení pojízdná. Dle žalobce jsou tedy předpisy v rozporu a přednost by měl mít stavební zákon (a jeho prováděcí vyhláška) jakožto předpis speciální. Závěrem žalobce uvedl, že rozhodování o výjimce a následné vydávání závazného stanoviska by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti; výjimka dle § 43 ZOPK nemá vyšší právní sílu, jak tvrdí MŽP, jednalo by se pouze o zbytečné zdvojování činnosti. V případě nesouhlasu by stačilo vydání negativního závazného stanoviska.

I. Rozsudek krajského soudu

[4] Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 10. 6. 2021, č. j. 30 A 60/2020 – 55 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu zamítl pro její

pokračování
nedůvodnost.

[5] Nejprve krajský soud upozornil, že pro dotčené orgány ochrany přírody a krajiny není podstatné, o jaký typ, druh či charakter stavby se jedná, neboť ZOPK je zmocňuje hodnotit stavbu jako takovou, nehledě na její podřazení pod ustanovení stavebního zákona; to náleží stavebnímu úřadu. Dále uvedl, že nepřihlížel ani ke zmínce dotčených orgánů o tom, že stavba není v souladu s územním plánem, neboť toto hodnocení orgánům ochrany přírody nepřísluší.

[6] Posouzení přípustnosti zásahu do krajinného rázu je dle krajského soudu odbornou úvahou dotčeného orgánu v dané oblasti vrchnostenské veřejné správy, tudíž soud může dospět pouze k tomu, zda odborné závěry vyslovené v závazném stanovisku formou správního uvážení nejsou projevem libovůle dotčených orgánů a nepřesahují meze správního uvážení; nemůže však přezkoumávat odborné závěry a zasahovat do nich. Krajský soud vycházel z komentářové literatury, dle které je potřeba nejprve vymezit a charakterizovat místo, které je zamyšleným záměrem dotčeno, a následně konkrétně uvést, jak předmětná činnost ovlivní jeho konkrétní estetické a přírodní hodnoty. Konstatoval, že závazná stanoviska dotčených orgánů bez dalšího splňují uvedené požadavky. Upozornil také na to, že dle § 12 ZOPK obsahuje potencialitu ve smyslu všech staveb a jiných činností, které jsou způsobilé snížit nebo změnit krajinný ráz, zdůrazněnou slovy „*mohly by*“.

[7] Ve vztahu k žalobním námitkám krajský soud také doplnil, že na těchto závěrech nic nemění vyhláška č. 501/2006 Sb., která v § 24e odst. 2 obsahuje kritéria pro zařízení staveníště umístovaná v CHKO; splnění těchto kritérií neznamená však automaticky soulad s § 12 ZOPK. Krajský soud se neztotožnil ani s názorem žalobce, že § 24e odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. spolu s § 169 odst. 1 stavebního zákona by byl v rozporu s § 26 odst. 1 písm. c) a § 43 odst. 1 ZOPK, nebo že by dokonce měl v posuzovaném případě stavební zákon aplikační přednost. ZOPK představuje speciální právní úpravu ke stavebnímu zákonu stran staveb realizovaných v oblastech tímto speciálním právním předpisem vymezených. V daném případě je speciálním požadavkem souhlasné závazné stanovisko ve smyslu § 44 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 2 ZOPK a také výjimka ve smyslu § 26 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 43 odst. 1 ZOPK, tj. výjimka povolující vjezd a setrvání obytného přívěsu (který zároveň může sloužit jako výrobek plnící funkci stavby či zařízení staveníště).

[8] Pro úplnost krajský soud dodal, že výjimka dle § 43 odst. 1 ZOPK je skutečně nástrojem vyšší právní síly než stanovisko dle § 12 odst. 2 téhož zákona, byť MŽP nezvolilo zcela přiléhavou právní terminologii. Je tomu tak s ohledem na skutečnost, že ona výjimka se vydává formou rozhodnutí (obecně postupem dle § 9 správního řádu, jeho části II. a III.), zatímco stanovisko je podkladovým aktem vydávaným dle části IV. správního řádu, nejde tedy o formu rozhodnutí, se všemi důsledky z toho plynoucími. Nadto nejde o rozpor se zásadou hospodárnosti či zdvojování obsahově stejných aktů, každý dopadá na zcela jinou situaci, resp. posuzuje záměr (stavbu) stran jiných hledisek a předpokladů stanovených zákonem.

[9] Závěrem krajský soud uvedl, že tyto závěry nemůže změnit ani otázka dočasnosti

či trvalosti stavby. Dotčené orgány primárně vycházely ze záměru žalobce, že jde o stavbu dočasnou, jejíž umístění by mělo trvat po dobu deseti let. Mohly zvolit formou podmínky ve stanovisku časově kratší možnost umístění stavby; k tomu ale nepřistoupily, protože předmětná stavba pro ně představovala takový nepřiměřený zásah do krajiny, že nebylo rozhodné hodnotit délku jejího případného setrvání.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Rozsudek dle jeho názoru špatně posuzuje některé právní otázky a také je částečně nepřezkoumatelný.

[11] V kasační stížnosti stěžovatel upozorňuje na to, že krajský soud provedl pouze „formální“ přezkum závazných stanovisek. Dle jeho názoru z hlediska přezkumu správních aktů přichází v úvahu tři základní oblasti, tedy ústavnost, zákonnost a věcná správnost; krajský soud se omezil na základní přezkum splnění požadavků, aby byla vyloučena libovůle správního orgánu, ale nezabýval tím, zda byly splněny další zákonné požadavky. Stěžovatel v závazných stanoviscích spatřuje rozpor se zásadou přiměřenosti a s § 1 ZOPK, který říká, že je třeba při aplikaci ZOPK zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry, přičemž dle stěžovatelova názoru mezi tyto bezpochyby patří provádění rekonstrukce zdejší zástavby, včetně zřízení dočasné stavby, poskytující potřebné zázemí. Zařízení staveniště, které má splňovat požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb., tedy dočasnost a to, že se musí jednat o pojízdné zařízení či stavbu, která není se zemí spojena pevným základem, bude vždy v kontrastu vůči tradiční zástavbě.

[12] Stěžovatel se domnívá, že jeho výklad je v souladu s judikaturou správních soudů. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, č. j. 7 Ca 219/2007 – 58, č. 2108 Sb. NSS tvrdí, že z hlediska hodnocení dopadů stavby na krajinný ráz je klíčové, zda se jedná o dopad nenávratný či dlouhodobý. Dotčené orgány by v souladu s § 1 ZOPK měly hledat kompromisní řešení, neboť snížení hodnoty krajinného rázu není *a priori* nepřípustné; k tomu stěžovatel odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 35, a zde dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009 – 227.

[13] Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť dle jeho názoru krajský soud neposkytl jednoznačnou odpověď na otázku, zda absence udělení výjimky dle § 43 odst. 1 ZOPK brání vydání souhlasného závazného stanoviska. Na jedné straně krajský soud uvedl, že každý z aktů posuzuje jinou situaci, resp. záměr posuzuje z jiných hledisek a předpokladů stanovených zákonem, na druhé se však ztotožnil s názorem MŽP, že výjimka je nástrojem vyšší právní síly než stanovisko (ačkoliv MŽP vytkl nevhodně zvolenou právní terminologii). Stěžovatel má za to, že pokud se jedná o dva separátní akty, vydání jednoho by logicky nemělo být podmíněno předchozím vydáním druhého. Stěžovatel trvá na tom, že možnost vydat souhlasné stanovisko není podmíněna předchozím vydáním výjimky, která by tak představovala závazné stanovisko pro závazné stanovisko; z žádného právního předpisu takový výklad nevyplývá.

pokračování

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že odkazuje na své rozhodnutí, jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu, své vyjádření k žalobě a napadený rozsudek krajského soudu, s kterým se plně ztotožňuje. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou naplněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

III. A Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[18] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Stěžovatel namítal, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku, zda absence udělení výjimky dle § 43 odst. 1 ZOPK brání vydání souhlasného závazného stanoviska.

[19] Obsahem samotného pojmu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjadřoval, odkazuje proto na své rozhodnutí ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, dle kterého „[z]a rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména rozhodnutí postrádající základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, z něhož nelze seznat o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo o věci rozhodnuto, rozhodnutí zkoumající správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), rozhodnutí jehož výrok je v rozporu s odůvodněním, rozhodnutí neobsahující vůbec právní závěry vyplývající z rozhodnutých skutkových okolností nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné, atd.“.

[20] Kasační soud rovněž k této otázce již vyslovil, že přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k tomuto přistupovat zcela dogmaticky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130). Případné dílčí nedostatky či nízká kvalita rozsudku nezpůsobují samy o sobě jeho nepřezkoumatelnost bez dalšího (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Proto je zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí.

[21] Z napadeného rozsudku jasně vyplývá, na základě čeho krajský soud rozhodoval a o jaké argumenty opírá svůj výrok. Krajský soud uvedl, že se jedná o zcela jiné akty, pro něž má správní řád svůj postup, a ztotožnil se tedy s tvrzením MŽP, že výjimka je nástrojem vyšší právní síly, byť uvádí, že toto vyjádření není právně terminologicky zvoleno zcela přiléhavě. Dále konstatoval, že se nejedná o „zdvojování“ či porušení zásady hospodárnosti a že absence výjimky byla uvedena jako podpůrný argument. Odpověď na otázku, zda absence výjimky může být důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska, skutečně není pro rozhodnutí ve věci podstatnou, protože nesouhlasný závěr dotčených orgánů ochrany přírody je odůvodněn zásahem do krajinného rázu, neboť stavba odporuje zásadám jeho ochrany. Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelem tvrzený rozpor mezi závěry krajského soudu; fakt, že se jedná o separátní akty, není důvodem pro to, aby absence výjimky nemohla být použita jako podpůrný argument. Vlivem absence výjimky dle § 43 odst. 1 ZOPK na závazné stanovisko se kasační soud bude zabývat v závěru tohoto rozsudku. Byť krajský soud výslovně neuvedl, že argumentaci stěžovatele považuje za nedůvodnou, z textu odůvodnění je to zřejmé. Po posouzení předmětného kasačního důvodu Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Jak již bylo řečeno, případné dílčí nedostatky samy o sobě bez dalšího nezpůsobují nepřezkoumatelnost rozsudku.

III. B Rozsah přezkumu závazných stanovisek a jejich zákonnost

[22] Podle § 12 odst. 1 a 2 ZOPK platí, že „[k]rajinný 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. 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.

[23] Podle § 44 odst. 1 ZOPK „[b]ez 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.“

[24] Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. „[s]oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“

[25] Podle § 149 odst. 2 správního řádu „[z]ávazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení

pokračování

právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“

[26] Podle § 1 ZOPK „[ú]čelem zákona je 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.

[27] Úkon, kterým MŽP potvrdilo závazné stanovisko AOPK, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 – 30, Sb. NSS 3214/2015). Stěžovatel v kasační stížnosti upozorňuje na to, že krajský soud provedl pouze „formální“ přezkum závazných stanovisek. S jeho argumentací se kasační soud neztotožňuje; je důležité upozornit na to, že správní soud nemůže nahrazovat odborný názor dotčených orgánů, jenž náleží do jejich diskreční pravomoci. Není tedy namístě přezkoumávat věcnou správnost závazných stanovisek. Například v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 72/2009 - 120, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „městský soud si nemohl ani samostatně, na základě obsahu stanoviska Odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 20. 9. 2005, učinit úsudek o tom, zda připravovaná stavba do krajinného rázu zasáhne, či ne. Taková úvaha náleží primárně správním orgánům a v situaci, kdy žalovaný svou povinnost vypořádat se s předmětnou odvolací námitkou nesplnil, jej městský soud nemohl zastoupit.“ Tento závěr je potvrzen i pozdější judikaturou (viz např. rozsudky ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019 - 45, a ze dne 10. 2. 2022, č. j. 1 As 481/2020 - 35) a koneckonců vyplývá i ze samotného znění § 75 s. ř. s. To samozřejmě neznamená, že by závazná stanoviska nemohla být předmětem soudního přezkumu. Úlohou soudu je zjistit, zda dotčený orgán při hodnocení krajinného rázu dostatečně zjistil skutkový stav a vypořádal se s ním a zda při hodnocení neurčitého právního pojmu nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem.

[28] Obsahové náležitosti stanoví § 149 odst. 2 správního řádu. Platí, že „[o]důvodnění závazného stanoviska pak musí obsahovat důvody, o které se opírá obsah jeho závazné části, tedy vysvětlení, proč je z hledisek ochrany přírody a krajiny posuzovaný záměr přípustný či nikoliv, případně za jakých podmínek, odkaz na podklady pro vydání stanoviska a úvahy, kterými se orgán ochrany přírody řídil při hodnocení podkladů a při výkladu relevantních právních předpisů“ (VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 310, marg. č. 6.). Jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 2022, č. j. 1 As 481/2020 – 35, „[k]ritéria, kterými se dotčený orgán při vydání závazného stanoviska musí řídit, stanoví § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Správní orgán podle tohoto ustanovení posoudí, zda určitá činnost nebo záměr může krajinný ráz snížit nebo změnit. Pojem „krajinný ráz“ je neurčitý právní pojem a jeho posouzení je právní otázkou. Toto ustanovení dále obsahuje řadu neurčitých

právních pojmů, které dotčený orgán ochrany přírody a krajiny musí řádně vyložit a použít na konkrétní skutkový stav. V tomto ohledu se tedy nejedná o správní uvážení, ale o výklad neurčitých právních pojmů. Hodnocení, zda a případně do jaké míry může záměr zasáhnout do krajinného rázu (tzn. snížit jej nebo změnit), je otázkou dokazování. Dospějí-li tedy orgány ochrany přírody na základě dokazování k závěru, že záměr sníží nebo změní krajinný ráz natolik, že to vylučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka nebo vztahů v krajině, nemají na výběr, jaký právní následek s takto zjištěným skutkovým stavem spojí. Souhlas s umístěním a povolením stavby v takovém případě neudělí.“

[29] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu přezkoumal napadený rozsudek a nezjistil přitom žádné pochybení. Krajský soud se závaznými stanovisky zabýval v rozsahu mu vymezeném. Uvedl, že AOPK ve svém závazném stanovisku (následně potvrzeném MŽP) stavbu podrobně popsala, stejně tak dotčené území, včetně regulace, která na něj dopadá; následně na stavbu pohlížela jeho optikou. Konkrétně pak zhodnotila dopady stavby (s ohledem na její vzhled, konstrukci a umístění) na dané území, a to s ohledem na jeho charakter a regulaci ochrany. AOPK dospěla k závěru, že stavba není v souladu se zásadami ochrany krajinného rázu ve smyslu § 12 ZOPK, rozpracovanými v odborném dokumentu Preventivní hodnocení krajinného rázu CHKO Český ráj. Lokalita je zařazena do oblasti krajinného rázu (OKR) Turnovsko. Sídlní útvar Horky má velmi dobrou urbanistickou dochovanost a dochovanost plučiny, celková hodnota sídla je zvýšená. Sídlní útvar se vyznačuje vysokým stupněm ochrany, což se týká velmi dobře dochovaných sídel. V podrobnostech pak krajský soud odkázal na samotné stanovisko. Upozornil také, že dikce § 12 ZOPK obsahuje potencialitu ve smyslu všech staveb a činností, které jsou způsobilé snížit nebo změnit krajinný ráz. Uzavřel, že obě závazná stanoviska splňují požadavky přezkoumatelného a zákonného stanoviska. Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje. Závazná stanoviska jasně uvádí, v čem spočívá jedinečnost dotčené krajiny, vysvětlení, proč je zásah do krajinného rázu nepřipustný, a rovněž odkazují na relevantní odborné podklady, z kterých bylo vycházeno; závěr je podložen rovněž znalostí místních poměrů. Závazná stanoviska jsou tedy dostatečně konkrétní, určitá a řádně odůvodněná. Závazné stanovisko MŽP se dostatečně vypořádává s námitkami stěžovatele. Přezkum závazných stanovisek krajským soudem proběhl v adekvátním rozsahu. Nejvyšší správní soud proto námitku nedostatečnosti rozsahu přezkumu závazných stanovisek shledal nedůvodnou.

[30] Stěžovatel v závazných stanoviscích spatřuje rovněž rozpor se zásadou přiměřenosti a s § 1 ZOPK. Ke vztahu § 1 a § 12 ZOPK je nutné uvést, že § 1 stanovuje zejména výkladová východiska pro další části zákona; je tedy dále v příslušných částech konkretizován. Zohlednění uvedených potřeb nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona, kam bezpochyby spadá i ochrana krajinného rázu, nýbrž hledání řešení respektujících veřejný zájem, která ovlivní primární účel ZOPK co nejméně.

[31] To znamená, že k otázkám ekonomické povahy, sociálních či kulturních potřeb je vhodné přihlídnout zejména s ohledem na veřejný zájem, nicméně při významném dotčení krajinného rázu nemohou tyto otázky hrát stěžejní roli. Tomu odpovídá i judikatura zdejšího soudu, např. rozsudek ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008 - 78, uvádí, že § 1 poslední věta ZOPK „[m]á pouze sloužit jako obecné vodítko a výkladový korektiv, tedy jako

pokračování

jakási pojistka proti výkladu zákona, který by upřednostňoval konzervování současného stavu krajiny bez ohledu na veřejné potřeby“. V rozsudku ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 - 75, Nejvyšší správní soud konstatoval, že hospodářský přínos nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Není proto dána ani zákonná povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů tak není v řízení podle § 12 odst. 2 ZOPK rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Tento závěr se v dané situaci dá vztáhnout i na další faktory dle poslední věty § 1 ZOPK; není tedy povinností správního orgánu, nebo dokonce soudu, se v každém jednotlivém případě bez dalšího zabývat proporcionalitou mezi potřebami dle poslední věty § 1 ZOPK a zásahem do krajinného rázu, obzvláště v případě, kdy se nejedná o záměr, který je ve veřejném zájmu; veřejný zájem je přitom nutno striktně odlišovat od zájmu soukromého (o který se jedná v tomto případě). Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že není automaticky vyloučen jakýkoliv zásah do krajinného rázu, to však neznamená, že by jej dotčené orgány měly připustit v případě, kdy jej vyhodnotí jako nepřiměřený. Navíc v daném případě není vyloučeno naplnění potřeb stěžovatele způsobem, který do krajinného rázu zasáhne v menší míře. Dotčené orgány ani krajský soud se nedopustily pochybení způsobujícího nezákonnost jejich rozhodnutí, když se vztahem mezi § 1 a § 12 ZOPK výslovně nezabývaly.

[32] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na několik rozsudků správních soudů; kasační soud podotýká, že argumentace těmito rozhodnutími není přílehavá a nelze ji bez dalšího aplikovat na posuzovaný případ. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 - 35, řeší zcela odlišnou situaci; jednalo se o větrné elektrárny (které logicky ovlivní krajinný ráz vždy) a otázku, zda a v jaké míře je při hodnocení dopadů jejich stavby na krajinný ráz hodnotit ekonomické hledisko [zda stěžovatel pochybil tím, že přehlédl důkazní hodnotu posudku v části zabývající hodnocením ekonomického přínosu stavby větrných elektráren a že (mj. právě tímto přehlédnutím) nedostatečně zohlednil hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry]. Účelem § 1 ZOPK se tedy kasační soud zabýval právě v této souvislosti. Pokud stěžovatel argumentací tímto rozsudkem míří na jím zvýrazněnou část citace, která říká, že „*samotné ovlivnění krajinného rázu nemůže odůvodnit nesouhlas s realizací stavby podle citovaného ustanovení § 12 odst. 2 (ZOPK)*“, je nutné upozornit, že toto posouzení se vztahuje pouze k větrným elektrárnám (a typově podobným stavbám), které, jak bylo řečeno, ovlivní krajinný ráz vždy (samotné ovlivnění krajinného rázu navíc nemusí nutně znamenat negativní zásah). U jiných staveb tomu tak být nemusí, a nepřiměřený zásah do krajinného rázu bezpochyby může odůvodnit nesouhlas s realizací stavby, a to především v CHKO, kde mohou být požadavky na ochranu krajinného rázu přísnější.

[33] Ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009 - 227, nijak nevyvrací závěry krajského soudu. Řeší případ povolení stavby, kde závazné stanovisko dle § 12 ZOPK chybělo. Tento rozsudek (a stěžovatelem citovaná pasáž) pouze říká, že není možné navždy konzervovat poměry v určitém území, a to především v urbanizovaných oblastech; upozorňuje na to, že je přípustné zhodnocení, či znehodnocení krajinného rázu (pouze v míře, která je v porovnání s jinými důležitými

zájmy únosná a povaze věci odpovídající). Napadený rozsudek není s těmito závěry v rozporu; stejně tak závazné stanovisko MŽP, proti kterému stěžovatel svojí argumentací brojí. Závazná stanoviska ani krajský soud netvrdí, že by byl vyloučen jakýkoliv zásah do krajinného rázu v předmětném území; dotčené orgány shledaly rozpor se zásadami ochrany krajinného rázu, kdy stavba významně narušuje jeho hodnoty.

[34] Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za vhodné znovu upozornit na to, že nesouhlasné stanovisko v tomto případě neznámá, že by stěžovatel v budoucnu nemohl na svém pozemku mít jinou stavbu (resp. zařízení staveniště). Nic mu nebrání žádat o povolení stavby, která nebude v rozporu se zásadami ochrany krajinného rázu jako stavba, která je předmětem tohoto řízení.

III. C Absence výjimky dle § 43 ZOPK

[35] Podle § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK platí, že „[n]a celém území chráněných krajinných oblastí je zakázáno vjíždět a setrúvat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrúvání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu.“

[36] Podle § 43 odst. 1 ZOPK „[v]ýjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.“

[37] Podle § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK platí, že „[f]yzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.“

[38] Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona „[s]tavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.“

[39] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řešení této otázky nemá vliv na rozhodnutí ve věci; stěžejním důvodem pro vydání nesouhlasných závazných stanovisek byl zásah stavby do krajinného rázu. Absence výjimky ze zákazu dle § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK tak byla podpůrným argumentem. Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se k otázce vyjádřit.

[40] Ze stavebního zákona je zřejmé, že zákonným znakem stavby není ani trvalost,

pokračování

ani nepřemístitelnost. Z textu zákona a judikatury (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/200 - 78, Sb. NSS 2394/2011), vyplývá, že výrobek, který plní takovou funkci, jakou obvykle plní stavby, je stavbou. Citovaný rozsudek říká, že nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby dle stavebního zákona je to, že je na určitém konkrétním místě umístěn trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být i silniční vozidlo; není přitom podstatné, zda zachová svůj charakter silničního vozidla a zůstane přemístitelné, či nikoliv. „Skutečnost, zda je předmětný výrobek umístěn na pozemku trvale či dlouhodobě, anebo nikoliv, bude nutno zkoumat v každém případě individuálně podle konkrétních okolností, pokud osoba, která výrobek na pozemek umístila, svůj záměr výslovně stavebnímu úřadu nevyjeví. Záměru ponechat výrobek na pozemku dlouhodobě nebo trvale bude tak např. nasvědčovat umístění předmětného výrobku na podezdívku (po jeho sejmutí z podvozku), což je případ, který zmiňuje žalobce v žalobě, ale může se jednat právě i o vybudování přípojek sítí technického vybavení, jak o tom hovoří žalovaný. Dalšími vodítky pak mohou být terénní úpravy provedené v souvislosti s umístěním předmětného výrobku, vybudování stálých přístupových cest k tomuto výrobku, v daném případě by pak mohl být zkoumán např. i žalobcem projevený úmysl pronajímat mobilní domy turistům po celou dobu turistické sezóny aj.“

[41] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelův mobilhome/obytný přívěs může být zároveň jak stavbou ve smyslu stavebního zákona, tak obytným přívěsem, na který se vztahuje zákaz dle § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK. Ke stejnému závěru dospěl v bodě [56] napadeného rozsudku i krajský soud. V návaznosti na to také správně uvedl, že závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 ZOPK a výjimka dle § 43 odst. 1 téhož zákona jsou rozdílné akty, neboť výjimka je vydávána formou rozhodnutí, kdežto závazné stanovisko je podkladovým aktem. Nejde tedy o rozpor se zásadou hospodárnosti či zdvojení obsahově stejných aktů, jak krajský soud dovodil. Nejvyšší správní soud podotýká, že správně stěžovatel měl řešit udělení výjimky dle § 43 odst. 1 ZOPK předtím, než do CHKO s přívěsem vůbec vjel (stejně tak jako povolení stavby předtím, než ji uskutečnil).

[42] Upozornění AOPK i MŽP na to, že výjimka pro vjezd a setrvání v CHKO s obytným přívěsem nebyla stěžovateli udělena, je tedy bezpochyby na místě. Dotčené orgány vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny podle ZOPK. Jejich smyslem je tedy naplňovat účel tohoto zákona; v momentě, kdy si je orgán ochrany přírody vědom nutnosti udělení výjimky pro určitou činnost, bylo by v rozporu se zájmy chráněnými ZOPK vydat souhlasné závazné stanovisko (byť se na povolování výjimky vztahuje jiný postup dle jiné části správního řádu a na oba akty dopadají jiná ustanovení ZOPK). V situaci, kdy by dotčené orgány neshledaly neúměrný zásah do krajinného rázu, by na základě této logiky měly vydat souhlasné stanovisko ke stavbě, která dle nich nesplňuje jiné podmínky stanovené ZOPK. Hrozilo by tak zmaření samotného účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy by dotčený orgán nepřímou aproboval jednání, které naplňuje znaky přestupku dle § 87 odst. 3 písm. n) téhož zákona; jednal by tak proti zájmům, které je ze zákona povinen hájit.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.),

zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 27. července 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu