

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Václava Novotného, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Marie Součkové a JUDr. Marie Turkové v právní věci **žalobce P. P. o.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti **žalovanému Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí č. 6, 110 15 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2001, čj. 11449/01-32/O-249/01,

t a k t o :

I. Souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování 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.

II. Věc se **v r a c í** 1. senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalobce brojil žalobou proti rozhodnutí ze dne 12. 7. 2001, čj. 11449/01-32/O-249/01, jímž Ministerstvo pro místní rozvoj zčásti změnilo a zčásti potvrdilo rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 3. 2001, čj. MHMP/120388/01/OUR/J/Hol, týkající se umístění stavby administrativní budovy S. P. P. – M.

V jednom z žalobních bodů žalobce brojil proti tomu, že součástí podkladů k územnímu řízení není podkladové rozhodnutí – souhlas či nesouhlas se zásahem do krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Pouhá existence stanoviska odboru životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 15. 6. 2000, čj. MHMP 022854/OŽP/IV/2000, nepostačuje, neboť se o této otázce nijak nezmiňuje. Souhlas se zásahem do krajinného rázu je ve smyslu § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vydáván ve správním řízení formou rozhodnutí vždy, když je umístována nebo povolována stavba, jíž by mohlo dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Dotčený orgán ochrany přírody má dvě možnosti: buď v souborném stanovisku sdělí, že zamýšleným zásahem nebo stavbou nemůže dojít ke změně nebo snížení krajinného rázu, a dovodí, že souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny není zapotřebí, nebo řízení o souhlasu či nesouhlasu provede. Pokud podle zákona povinně opatřované podkladové rozhodnutí chybí, způsobuje to vadnost a nezákonnost i finálního územního rozhodnutí a odvolacího rozhodnutí, které nezbyvá než zrušit. Pokud by dotčený orgán doložil, že ke změně nebo ke snížení krajinného rázu nemůže dojít, mohl s takovým stanoviskem žalobce polemizovat a vyjadřovat se k němu. V případném správním řízení o zásahu do krajinného rázu by žalobce nepochybně byl jeho účastníkem, mohl by se k věci vyjadřovat, podávat opravné prostředky a vykonávat veškerá práva účastníka řízení. Na všech těchto právech byl žalobce nezákonným postupem dotčeného orgánu zkrácen a nemohl je vykonávat.

II.

Žalovaný ve vyjádření k tomuto žalobnímu bodu především dovozoval, že § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny porušen nebyl, neboť v souvislosti s § 90 odst. 1 citovaného zákona se souhlas vydává formou rozhodnutí ve správním řízení jen v případě, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Není-li tomu tak, orgán ochrany přírody svůj souhlas oznámí písemným sdělením.

III.

Nejvyšší správní soud dosud zastával názor, vyjádřený poprvé v rozsudku ze dne 20. 5. 2004, čj. 7 A 85/2001-43, v němž se konstatuje, „že o rozhodnutí vydávané ve správním řízení se v daných souvislostech jedná pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. V takovém případě by potom k umístění stavby byl nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody, vydávaný ve správním řízení a bez něho by stavbu umístit možné nebylo. Naopak v situaci, kdy orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že se nejedná o stavbu nebo činnost, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, udělování souhlasu nepřichází v úvahu a tudíž se ani žádné správní řízení vést nemůže. To z toho důvodu, že dikce citovaného ustanovení nepředpokládá, že se má rozhodovat o tom, zda stavbou nebo činností může či nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, nýbrž se má rozhodovat o tom, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobitelné snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas.“

K totožnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 29. 6. 2004, čj. 5 A 1/2002 – 45, a v rozsudku ze dne 15. 9. 2004, čj. 6 A 144/2001 – 48.

IV.

Při projednávání věci žalobce P. P. o. proti Ministerstvu pro místní rozvoj, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2001, čj. 11449/01-32/O-249/01, dospěl první senát k odchýlnému závěru, a proto usnesením ze dne 22. 9. 2004, čj. 6 A 97/2001-37, postoupil podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), věc rozšířenému senátu. Položil mu právní otázku, zda souhlas orgánu ochrany přírody k umístění a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona 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, a zda neucíní-li správní orgán takový závěr, pak žádné správní řízení vést nemůže.

V předkládací zprávě první senát uvedl, že za neudržitelný považuje právní názor, podle něhož by orgán ochrany přírody měl posoudit, zda stavba či jiná činnost může snížit či změnit krajinný ráz mimo správní řízení, a teprve v závislosti na této úvaze by správní řízení buď zahájil či nikoliv: pokud by dospěl ke kladnému závěru, zahájil by správní řízení, v němž by potřebný souhlas vydal; pokud by dospěl k závěru, že stavba či jiná činnost krajinný ráz snížit či změnit nemůže, správní řízení by vůbec nezahajoval a jeho souhlasu by v navazujících správních řízeních o umístění či povolení stavby anebo jiné činnosti vůbec nebylo třeba.

Tento právní názor nemůže dle prvního senátu obstát již proto, že váže kompetenci správního orgánu k řízení o udělení či neudělení souhlasu na jeho vlastní uvážení. Posouzení kompetence správního orgánu závisí pouze na tom, jak správní orgán předběžně posoudí otázku, zda může či nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu. Tato úvaha se děje mimo proces a není tedy nijak navenek seznatelná a ani přezkoumatelná, a proto ponechává prostor nejen pro libovůli, ale i pro dohady, zda orgán ochrany přírody skutečně dospěl k závěru, že stavba či jiná

činnost nemohou snížit nebo změnit krajinný ráz, anebo zda byl například pouze liknavý a otálí se zahájením správního řízení. Tuto skutečnost ostatně dobře ilustruje tvrzení Ministerstva pro místní rozvoj, obsažené v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, podle něhož správní orgán „dospěl zřejmě k závěru, že podmínky pro vydání tohoto rozhodnutí nejsou dány.“ Správní orgány, které rozhodovaly v navazujícím správním řízení o umístění stavby, tedy neměly zcela jasno v otázce, jaký postoj vlastně zaujal orgán ochrany přírody. Lze proto usuzovat, že nedostály povinnosti rozhodovat pouze na základě spolehlivě, přesně a úplně zjištěného skutečného stavu věci.

Závěr správního orgánu o tom, zda stavba či jiná činnost mohou snížit či změnit krajinný ráz, musí být přezkoumatelný nejen z důvodu nezbytné právní jistoty, ale též proto, aby se fyzické či právnické osoby, jejichž práva, právem chráněné zájmy či povinnosti mohou být takovým závěrem dotčeny, mohly k němu vyjádřit, předkládat návrhy, stanoviska a důkazní prostředky a uplatňovat i ostatní práva účastníků řízení.

Z § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny dle názoru prvního senátu nevyplývá, že by správní řízení mohlo být zahájeno pouze tehdy, když správní orgán mimoprocesně dospěje k závěru, že k zásahu do krajinného rázu dojít může. Zjištění, zda činnost může změnit či snížit krajinný ráz, je součástí hypotézy (antecedentu) právní normy obsažené v § 12 odst. 2 citovaného zákona; je-li naplněna, nastupuje dispozice (konsekvent), tj. činnost lze provést nebo stavbu povolit jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody. Orgán ochrany přírody ovšem nemůže zjišťovat splnění subsumpčních podmínek mimo správní proces, ale toliko v jeho rámci. Pokud zjistí, že subsumpční podmínky splněny jsou, souhlas buď udělí nebo neudělí. Pokud zjistí, že subsumpční podmínky splněny nejsou, tedy že ke snížení nebo změně krajinného rázu nemůže dojít, nabízí se možnost zastavení řízení pro odpadnutí jeho předmětu; správní řízení nicméně předtím zahájit musí, aby zjistil a přezkoumatelným a navenek přístupným způsobem deklaroval, zda činnost či stavba může změnit či snížit krajinný ráz.

V.

Rozšířený senát posoudil věc takto:

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 činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování 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 první, 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 nevyklučují 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 způsobitelné 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, umístí-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.

Lze tedy uzavřít tak, že souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístění nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona 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.

Věc se vrací prvnímu senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí, který ji rozhodne v souladu s právním názorem rozšířeného senátu vyjádřeného v tomto usnesení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. října 2004

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu