



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **PhDr. J. K.**, zastoupena JUDr. Michaelem Mackem, advokátem se sídlem Baranova 673/29, Praha 3, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) LUMA spol. s r. o.**, se sídlem U Potoka 457, Všenory, **2) Ing. arch. P. S.**, **3) JUDr. PhDr. P. K.**, **4) JUDr. P. K.**, **5) Z. U.**, **6) Ing. M. B.**, **7) JUDr. M. B.**, **8) Mgr. J. S.**, **9) PhDr. V. S.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ca 408/2008 – 204,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ca 408/2008 – 204, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ca 408/2008 – 204, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odbor stavební (dále jen „magistrát“) ze dne 13. 7. 2005, č. j. MHMP/112283/2005/OST/Če, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a osob zúčastněných na řízení a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5 ze dne 10. 3. 2005, č. j. OUR.Koš.p.1475/11278/04-Za-R, o umístění stavby „Bytové domy Černochova“. V odůvodnění rozsudku městský soud k námitce absence rozhodnutí orgánu ochrany přírody uvedl, že zkoumal, zda bylo povinností stavebního úřadu vyžádat si rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody a zda bylo vadou, že nebylo rozhodnuto podle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Podle městského soudu zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ani zákon o ochraně přírody a krajiny neukládá stavebnímu úřadu povinnost zajistit, aby bylo zahájeno řízení podle citovaného ustanovení a rozhodnuto v něm a ani mu v tomto směru nestanoví žádné pravomoci. Stavební úřad tedy nemá žádný nástroj k tomu, aby jakkoliv dosáhl vydání takového rozhodnutí. Má-li však mít ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny smysl, pak jeho výkladem v kontextu územního řízení nelze dospět k jinému závěru než, že je povinností stavebního úřadu podat u příslušného orgánu ochrany přírody podnět, aby se touto záležitostí zabýval. Nezbytnost

takového postupu vyplývá z toho, že tato otázka musí být posouzena, a je-li orgánem kompetentním k jejímu posouzení orgán ochrany přírody, pak musí dostat možnost se s ní vypořádat. Je to jen na orgánu ochrany přírody, aby zvážil, zda v případě vedeného územního či stavebního řízení jsou dány důvody posuzovat zamýšlenou stavbu také z hlediska možného dopadu na krajinný ráz. Nepodá-li tedy v průběhu územního či stavebního řízení některý z oprávněných subjektů návrh na zahájení řízení podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, je povinností orgánu ochrany přírody samostatně posoudit, zda zákon o ochraně přírody a krajiny na konkrétní věc dopadá či nikoliv, a případně řízení podle citovaného ustanovení zahájit z moci úřední. Předpokladem k tomu ovšem je, že stavební úřad věc předloží orgánu ochrany přírody, aby mohl svou úvahu realizovat. Pokud by stavební úřad nevyrozuměl příslušný orgán ochrany přírody, že je vedeno územní či stavební řízení, a nedal by mu tak možnost věc posoudit z hlediska zájmů ochrany přírody, jednal by v rozporu se zákonem. Podoba tohoto podnětu není stanovena ani z hlediska formy, ani obsahu. Je nepochybně na orgánu ochrany přírody, aby se s podnětem vypořádal v rozsahu své působnosti a pravomoci, přičemž jeho další postup je mimo dispozici stavebního úřadu. Orgán ochrany přírody posoudí, zda na konkrétní věc dopadá zákon o ochraně přírody a krajiny a zda je důvod zahájit řízení podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Neplatí tedy, že řízení o možném dotčení krajinného rázu musí být vždy vedeno. Tento závěr vyplývá z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, publikované pod č. 499/2005 Sb. NSS a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65, oba dostupné na www.nssoud.cz. Podle městského soudu se o souhlasu či nesouhlasu rozhoduje vždy ve správním řízení, avšak ne vždy musí být toto řízení vedeno. Ačkoliv tedy není orgán ochrany přírody oprávněn posuzovat možné dotčení krajinného rázu mimo správní řízení, a je tedy vyloučeno, aby souhlas s umístěním byl vydán nekonáním či mlčky, je současně na místě, aby si nejprve „mimoprocesně“ ujasnil, zda v konkrétním případě vůbec přichází řízení podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v úvahu. Dospěje-li pak k závěru, že nikoliv, nebude řízení vůbec zahajovat. V předmětném územním řízení si stavební úřad vyžádal od orgánů ochrany přírody, a to jak na úrovni městské části Prahy 5, tak hlavního města Prahy, stanovisko z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny. Příslušný orgán ochrany přírody tedy měl možnost nejen se vyjádřit, ale také zvážit nutnost dalších opatření v rámci své působnosti a pravomoci. Pokud vyjádřil své stanovisko, aniž by shledal důvod k zahájení řízení, pak stavební úřad neměl jinou možnost než tento stav respektovat. Podle názoru městského soudu tedy stavební úřad učinil v rámci své pravomoci vše, aby byl předmět územního řízení posouzen i z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny, a není důvod mu vytýkat, že si rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody nevyžádal, neboť není v jeho pravomoci ani posoudit nutnost zahájit řízení podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ani si takové rozhodnutí orgánu ochrany přírody vynutit. Městský soud proto dospěl k závěru, že žalobní námitka stěžovatelky nebyla důvodná. Jestliže orgány ochrany přírody neshledaly důvod zahájit toto řízení, nelze tuto skutečnost klást stavebnímu úřadu k tíži a nejedná se o vadu řízení, která by mohla způsobit jeho nezákonnost.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnila důvod obsažený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle jejího názoru výstavbou dvou věžových domů na pozemcích v ulici Černochova v Praze 5 jsou dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny a bude jí významným způsobem narušen stávající krajinný ráz údolí a pohledové vazby dotčeného území. Dále dojde ke zcela zásadnímu negativnímu zahuštění dosavadní relativně řídké zástavby. Stávající přírodně-krajinářský ráz tohoto území bude stavbou jednoznačně změněn v území sídlištního typu. Výstavba věžových domů v těsné blízkosti chráněného krajinného území přírodního parku Košíře - Motol toto území výrazným způsobem krajinářsky naruší. Těmito negativními zásahy do krajinného rázu bude stěžovatelka dotčena na svém právu pokojně užívat svůj majetek, neboť

poměry území budou změněny mimo rámce zákonných mezí a nezákonným způsobem. Stěžovatelka se práva přezkoumat stavbu z tohoto hlediska domáhala ve všech stupních správních řízení i ve správní žalobě, ale bez úspěchu. Městský soud velmi podrobně rozebral vztah mezi stavebním úřadem příslušným ve věci a příslušným orgánem ochrany přírody. Jeho právní argumentace je podle stěžovatelky z hlediska ochrany jejích práv, zaručených mimo jiné čl. 35 Listiny základních práv a svobod, irelevantní. Městský soud obhajuje svůj právní postup ve věci, ale nebere v úvahu základní právo stěžovatelky na spravedlivé a věcně správné posouzení předmětné stavby ze strany státu. Stát však nezajistil vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny o tom, že navrhovaná stavba nezasahuje do krajinného rázu. Stěžovatelka se tak nedomohla svého zákonného práva a stát jí toto právo nezaručil, a to ani cestou správních řízení, ani cestou správní žaloby. Součástí tohoto práva je i právo na to, aby poměry na území, v němž se tento majetek nalézá, byly změněny pouze v mezích, které jsou v souladu se zákonem, a způsobem, který neodporuje právnímu řádu. Toto právo stát stěžovatelce nezajistil. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Osoby zúčastněné na řízení JUDr. M. B. a JUDr. PhDr. P. K. vyjádřily s obsahem kasační stížnosti souhlas.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny podle ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je považováno za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. vydávané ve správním řízení. Podléhá tedy samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jím zasahuje do právní sféry jednotlivce. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že stanovisko může být pouze jedním z řetězcích se správních rozhodnutí, na něž navazují rozhodnutí další. Podmínkou je, že musí být závazné pro navazující správní rozhodnutí. Tyto právní závěry vyplývají z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, www.nssoud.cz. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaném usnesení rovněž uvedl, že jakkoliv jsou tyto právní závěry orientovány výlučně do budoucna, soudy jsou povinny je aplikovat od okamžiku vyhlášení tohoto usnesení ve všech probíhajících řízeních. Jedná se o případy, kdy se žalobce domáhá žalobou přezkumu závazného stanoviska. V daném případě je však situace opačná, neboť stěžovatelka se v řízení o přezkumu rozhodnutí o umístění stavby domáhá toho, aby orgán ochrany přírody vydal rozhodnutí. Pokud by nyní Nejvyšší správní soud aplikoval závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu, přiznal by mu retroaktivní účinky v neprospěch stěžovatelky, čímž by jí odňal právo domoci se soudního přezkumu námitky, že nebylo vydáno rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny, což se podle jejího tvrzení dotklo její právní sféry. Judikatura ohledně samostatného soudního přezkumu tzv. podkladových rozhodnutí (stanovisek, souhlasů), a potažmo i možnosti se samostatně bránit proti nevydání těchto rozhodnutí žalobou proti nečinnosti, byla sjednocena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu teprve poté, co stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí o umístění stavby, v níž brojila proti neexistenci rozhodnutí podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud nyní nemůže aplikací současné judikatury zkrátit stěžovatelku na jejích právech, a proto se musí zabývat námitkou, že nebylo vydáno rozhodnutí podle citovaného ustanovení (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77, a ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem městského soudu, že vyjádřil-li orgán ochrany přírody své stanovisko, aniž by shledal důvod k zahájení řízení podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neměl stavební úřad jinou možnost, než tento stav respektovat a nelze mu tuto skutečnost klást k tíži, takže se nejedná se o vadu řízení, která by mohla způsobit jeho nezákonnost. Pokud se totiž jedná o stavbu, která může krajinný ráz ovlivnit a která je umístována v krajinně charakterizované krajinným rázem, je třeba, aby stavební úřad vycházel při rozhodování o umístění stavby ze spolehlivého zjištění, zda může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, konkrétně z rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jestliže ale toto rozhodnutí mezi podklady pro vydání rozhodnutí chybí, je řízení jemu předcházející zatíženo vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Proto je třeba posoudit, zda v daném případě existovala pravomoc orgánu ochrany přírody a krajiny k rozhodování podle citovaného ustanovení. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65, vyslovil, že rozhodování orgánu ochrany přírody a krajiny nepřichází v úvahu v případech, kdy zákon o ochraně přírody a krajiny na konkrétní právní vztahy s umístovanou stavbou souvisící vůbec nedopadá. Taková situace může nastat např. tehdy je-li stavba je umístována do prostředí, které vůbec nemá znaky krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, a nemá tedy ani „krajinný ráz“. Takovým prostředím je, nejsou-li tu jiné skutečnosti, které by takový závěr vyvrátily, i zastavěná centrální oblast pražské městské části, tedy vysoce urbanizované městské prostředí bez významných krajinných prvků, bez výskytu druhů planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů, nalezišť nerostů atd.

Proto Nejvyšší správní soud dále posuzoval, zda předmětná stavba je umístována do prostředí, které vůbec nemá znaky krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody.

Podle ust. § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny významný krajinný prvek jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Významnými krajinnými prvky jsou lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Dále jsou jimi jiné části krajiny, které zaregistruje podle § 6 orgán ochrany přírody jako významný krajinný prvek, zejména mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy. Mohou jimi být i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků.

Ze správního spisu vyplývá, že se stěžovatelka a osoby zúčastněné na řízení dovolávali toho, že pozemek č. p. 1475/1 je přirozeným stanovištěm řady živočichů, zejména plazů, obojživelníků a ptáků. Agentura ochrany a přírody ve stanovisku, na základě známého rozšíření ohrožených druhů plazů v širším okolí, a to ještěřky obecné a slepýše křehkého, doporučila zahájit výstavbu a přípravné práce až po biologickém průzkumu, který zhodnotí výskyt všech zvláště chráněných rostlin a živočichů. Předmětné pozemky, na nichž má být umístěna stavba (p. č. 1475/387, 1475/1, 1475/120, 1475/121, 1475/164, 1475/166, 1475/221, 1475/249, 1475/252, 1475/253, 1475/254, 1475/388, 1475/389, 1475/390), sousedí s přírodním parkem Košíře – Motol.

Je tedy zřejmé, že v okolí předmětných pozemků je krajina s krajinným rázem, který je dokonce charakterizován významnými soustředěnými estetickými přírodními hodnotami. V jejich blízkosti se podle územního plánu a fotografií rovněž nachází lesní porost a přírodní nelesní plochy, přičemž např. lesy jsou podle citovaného ust. § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny významnými krajinnými prvky. Vzhledem k těmto okolnostem lze konstatovat, že prostředí, do kterého je umístována stavba, má znaky krajiny. Z tohoto

důvodu je třeba, aby orgán ochrany přírody ve správním řízení rozhodoval podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť je třeba, aby posoudil lokalitu a její okolí ve vztahu k přírodní, kulturní a historické charakteristice tohoto místa a posoudil, zda a případně do jaké míry předmětná stavba negativně zasáhne do krajinného rázu. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že poměry určitého území nemohou být zpravidla navždy konzervovány a mohou se měnit. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivci jim a priori nemá právo bránit. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba zcela přirozeným a logickým způsobem využití určitého ještě nezastavěného území. Nová výstavba tedy nemůže být odmítána a může do krajinného rázu dané lokality zasáhnout, a to nejrůznějším způsobem. Může krajinný ráz lokality jak zhodnotit, např. tím, že se urbanisticky vhodně začlení do krajiny a stane se třeba harmonickou součástí, dominantou či významným krajinným prvkem, tak sice znehodnotit, ale v míře, která v porovnání s jinými důležitými zájmy je únosná a povaze věci odpovídající. V obou těchto eventualitách je zásah do krajinného rázu přípustný. Je však třeba se v každém případě vyvarovat extrémních postojů a řešení a snažit se o vyvážení a harmonizaci konkurujících si zájmů a pokud možno o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu s obdobnou problematikou k památkové ochraně ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52, a k územnímu plánování na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, www.nssoud.cz.

Z výše uvedených důvodů bylo řízení o umístění stavby zatíženo vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Stavební úřad nevycházel při rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, zda může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, neboť mezi podklady jeho rozhodnutí chybí rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody a krajiny nebyl v daném případě oprávněn nečinit nic, naopak byl vzhledem ke skutkovým okolnostem povinen zahájit řízení a vydat rozhodnutí podle citovaného ustanovení. Daný případ se totiž po skutkové stránce zcela zásadně liší od věci, která byla předmětem rozsudku ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 - 65, neboť se nejedná o vysoce urbanizovanou oblast bez krajinných prvků, nýbrž o oblast sice rovněž vysoce urbanizovanou, avšak vyznačující se množstvím významných krajinných prvků. Městský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku, pokud uvedl, že absence rozhodnutí podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v daném případě nepředstavuje vadu řízení, která by mohla způsobit nezákonnost.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Po zrušení rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy bude již možno plně aplikovat i právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, a tedy nahlížet na rozhodnutí podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (ať již jeho obsah bude jakýkoli) jako na samostatně soudem přezkoumatelné. To mimo jiné znamená, že proti tomuto rozhodnutí se mohou jím dotčené subjekty případně bránit žalobou podle ust. § 65 a násl. s. ř. s., měly-li by za to, že jím bylo nezákonně zasaženo do jejich právní sféry. Pokud by pak příslušný orgán ochrany přírody a krajiny byl ve věci vydání tohoto rozhodnutí nečinný, bylo by možno se tomu bránit žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. září 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu