



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **PhDr. R. V.**, zast. advokátkou JUDr. Kateřinou Šálkovou, náměstí Jirího z Poděbrad 1554/6, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. advokátem Mgr. Vlastimilem Škodou, Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2016, čj. 201/UPS/2015-9, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2021, čj. 15 A 71/2016 - 153,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

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. XA, XB, XC 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.

[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 (dále též „ministerstvo“) stanovisko, kterým nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny potvrdilo.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke krajskému soudu, který rozsudkem ze dne 19. 12. 2018 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. 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.

[4] Ke kasační stížnosti žalovaného NSS rozsudkem ze dne 2. 3. 2021, čj. 10 As 23/2019 - 32 (dále též „zrušující rozsudek“), rozsudek krajského soudu ze dne 19. 12. 2018 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[5] Rozsudkem ze dne 30. 6. 2021 krajský soud žalobu stěžovatele zamítl. S odkazem na závazný právní názor, který vyslovil NSS ve zrušujícím rozsudku, uvedl, že stavební úřad mohl v projednávané věci požadovat závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, které představuje závazný podklad žalobou napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. a jeho soudní přezkum je tak možný pouze z hlediska jeho zákonnosti. Krajský soud po vyhodnocení daného stanoviska uzavřel, že z pohledu zákonnosti ob stojí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 30. 6. 2021 podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny nelze věcně (po odborné stránce) přezkoumat. Argumentace krajského soudu ani soudní řád správní podle názoru stěžovatele nevyklučují soudní přezkum daného závazného stanoviska (takový přezkum jen v soudní praxi nebývá příliš obvyklý). Stěžovatel tak byl zkrácen na svém právu na spravedlivý proces, neboť jeho argumentace se opírá právě o posouzení věcných (odborných) otázek řešených napadenými správními rozhodnutími. Stěžovatel odmítá, aby se soud těmito otázkami nezabýval a nezohlednil tvrzení stěžovatele, jakož i jím navržené důkazy. Projednávaná věc postrádá pohled nezávislého urbanisty, který neposuzuje pouze dílčí historickou stavbu a vůči ní realizovaný stavební projekt, ale zohledňuje celkový urbanistický ráz dané obce. Zúžený pohled dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny je z pohledu stěžovatele nepřiměřený a nezohledňuje skutečnou situaci. Napadený rozsudek je podle stěžovatele také nepřezkoumatelný.

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

[9] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] NSS nejprve zvážil přípustnost opakované kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je opakovaná kasační stížnost přípustná, namítá-li stěžovatel, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS vysloveným v předchozím rušícím rozsudku. Judikatura Ústavního soudu a NSS dovedla nad rámec doslovného znění citovaného ustanovení další výjimky z jeho použití, jedná se např. o případy, kdy NSS vytýká krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

pokračování

Nepřípustnost opětovné kasační stížnosti se tedy dotýká především otázek, které NSS v téže věci již závazně posoudil, resp. mohl posoudit (viz body 23 až 26 usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, je § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. použitelný zejména v případě, brání-li se tento účastník proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru NSS vyjádřeného v předchozím rušícím rozsudku (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 As 1/2011 - 139).

[11] V nyní projednávané věci NSS zrušil dřívější rozsudek krajského soudu na základě kasační stížnosti žalovaného kvůli nesprávnému posouzení právní otázky týkající se určení, jaký je rozsah skutečností, které hodnotí orgán ochrany přírody a krajiny při vydávání závazného stanoviska podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. NSS dovodil, že při vydávání stanoviska podle uvedeného ustanovení hodnotí orgán ochrany přírody a krajiny blíže rovněž např. aspekty týkající se vlivu stavební činnosti na chráněnou krajinu a její typické prvky. Stavební úřad tedy mohl v projednávané věci požadovat závazné stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[12] Nynější kasační stížnost podal žalobce (stěžovatel), který její důvodnost opřel o námitku, v níž vyjádřil nesouhlas s rozsahem soudního přezkumu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny. Touto otázkou se NSS v předchozím řízení nezabýval.

[13] Kasační stížnost je tedy přípustná, není však důvodná.

[14] Úvodem NSS konstatuje, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Je z něj patrné, na základě jakých důkazů a skutkového stavu, jakož i právních úvah, krajský soud ke svým závěrům dospěl (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).

[15] NSS dále ve shodě s krajským soudem pro přehlednost shrnuje, že stěžovateli bylo vydáno dne 7. 3. 2005 stavební povolení na výstavbu rodinného domu. Stěžovatel však realizoval úplně jinou stavbu rodinného domu, a to stavbu podle typového projektu rodinného domu „ARTEMIS“. V řízení o odstranění stavby požádal dne 7. 11. 2014 stěžovatel o její dodatečné povolení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stavební úřad mimo jiné v tomto řízení požadoval po stěžovateli doplnění kladného stanoviska dotčeného orgánu ochrany přírody, a to Správy CHKO Lužické hory. Tento dotčený orgán totiž již dne 25. 6. 2012 vydal závazné stanovisko, kterým vyjádřil nesouhlas s povolením změny stavby před jejím dokončením na stavbu „*Samostatně stojící rodinný dům H. P.*“, neboť by došlo ke snížení estetické a přírodní hodnoty krajinného rázu, a tím k porušení ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále bylo vydáno Správou CHKO Lužické hory stanovisko ze dne 13. 10. 2014, kterým vyjádřila nesouhlas s vydáním kolaudačního rozhodnutí na stavbu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nedoplnil požadované doklady (souhlasné stanovisko), stavební úřad rozhodnutím ze dne 7. 4. 2015 zastavil řízení o dodatečném povolení změny stavby. Stěžovatel podal odvolání, které směřovalo proti obsahu závazného stanoviska Správy CHKO ze dne 25. 6. 2012, a proto si žalovaný jako odvolací orgán vyžádal podle § 149 odst. 4 správního řádu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska u nadřízeného orgánu, a to Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo dne 1. 7. 2015 závazné stanovisko ze dne 25. 6. 2012 potvrdilo. Závazné stanovisko i potvrzení závazného stanoviska uvádí rozpor stavby s obecnými podmínkami pro výstavbu v CHKO Lužické hory a stavba byla vyhodnocena tak, že by její realizací došlo ke snížení estetické a přírodní hodnoty krajinného rázu. K uvedenému snížení hodnoty krajinného rázu mělo dojít mimo jiné tím, že proporce stavby neodpovídají proporcím venkovského domu,

stavba má členitý půdorys, je uplatněna stanová střecha na čtvercovém půdorysu nesprávného sklonu, okenní a dveřní otvory mají různé tvary a členění, jsou instalována francouzská okna, která jsou v CHKO Lužické hory nepřipustná. Dále stavba obsahuje tři předsazené balkóny, což je v CHKO Lužické hory zcela nepůvodní prvek, komíny ústí ze střechy poblíž středu střešní roviny i poblíž okapu, což je dle stanoviska Správy CHKO rovněž nepřipustné. Vzhledem k negativnímu potvrzujícímu stanovisku ministerstva žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 4. 2015 potvrdil a stěžovatelovo odvolání zamítl.

[16] Kasační stížnost obsahuje v podstatě pouze jednu kasační námitku, a to relativně obecný nesouhlas stěžovatele se závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a krajiny, a to zejména s věcným (odborným) posouzením zásahu stavby stěžovatele do krajinného rázu CHKO Lužické hory a celkového urbanistického rázu dané obce. Na to navazuje přesvědčení stěžovatele, že krajský soud měl závazné stanovisko přezkoumat i z hlediska věcné správnosti jeho odborných závěrů a k tomu provést stěžovatelem navržené důkazy.

[17] NSS již na tomto místě konstatuje, že krajský soud se s těmito otázkami přes určité nepřesnosti řádně vypořádal, odkázal na správná zákonná ustanovení (zejména § 149 odst. 1, 3, 4 správního řádu, § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny), relevantní judikaturu a vyvodil správné skutkové i právní závěry, které nelze než převzít.

[18] Krajský soud v napadeném rozsudku přiléhavě předestřel závěry rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2020, čj. 2 As 288/2018 - 45, podle kterého se kompetence stavebních úřadů s kompetencemi orgánů ochrany přírody v případech posuzování zákonnosti stavebních činností v mnoha případech vzájemně dotýkají. Liší se ovšem objekt, kterému zákonodárce v rámci působnosti těchto úřadů přiznal ochranu. Stavební zákon upravuje požadavky a míru regulace u staveb, které mohou mít dopad na různé chráněné zájmy. Zákon o ochraně přírody a krajiny pak požadavky na zvláštní územní ochranu odvíjí od povahy chráněného území, která se určuje výhradně podle kritérií ochrany přírody a krajiny. Princip koordinace mezi těmito dvěma úřady se projevuje v kompetenci orgánu ochrany přírody vydávat závazná stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[19] Krajský soud ve svých úvahách vyšel ze správné právní úpravy a dlouhodobé konstantní judikatury správních soudů. Závazné stanovisko podle § 44 zákona o ochraně přírody představuje závazný podklad žalobou napadeného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska není možný (např. rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2014, čj. 3 As 81/2013 - 38; ze dne 14. 3. 2018, čj. 1 As 386/2017 - 49). To ale neznamená nějakou „imunitu“ závěrů závazného stanoviska proti soudnímu přezkumu. Naopak, stejně jako při přezkumu jiných odborných otázek to znamená nic více a nic méně než to, že správní soud sám nemůže přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny - hodnocení zásahu do krajinného rázu. Dané posouzení náleží tomuto orgánu, který k němu disponuje odbornými znalostmi. Správní soud přezkoumává odborná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydané potvrzující nebo měnící akty nadřízených orgánů v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí. Nejedná se o nekritické převzetí závěrů těchto stanovisek, ale správní soud se musí, aniž by závazné stanovisko hodnotil po odborné stránce (k tomu nemá odborné znalosti) zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení. Všem těmto požadavkům krajský soud v této věci přes určité dílčí pochybení dostal (v rozsahu žalobních námitek), jak dále rozvedeno.

pokračování

[20] NSS totiž musí korigovat určitou nepřesnost, které se krajský soud dopustil, když dovedl, že „zhodnocení míry zásahu do krajinného rázu patří do odborného správního uvážení orgánu ochrany přírody“. O správní uvážení se totiž nejedná, neboť hodnocení, zda, případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změní nebo sníží, je otázkou dokazování (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, čj. 3 As 86/2014 - 49).

[21] Krajský soud přitom přes výše uvedené dílčí pochybení správně dané závazné stanovisko řádně přezkoumal „jen“ z pohledu, zda orgán ochrany přírody a krajiny nevybočil z mezí stanovených zákonem a zda řádně zvažoval veškerá zákonná hlediska pro vyslovení závazného názoru. K tomu si krajský soud vyžádal u ministerstva spis obsahující podklady pro vydání potvrzení závazného stanoviska ze dne 1. 7. 2015. Tyto podklady krajský soud pečlivě posoudil a k námitkám stěžovatele konstatoval písařskou chybu v označení domu č. p. X (správně X) v H. P., která však sama o sobě nemůže mít vliv na obsah závazného stanoviska. Krajský soud dále s odkazem na konkrétní podklady a závěry ministerstva uvedl, že potvrzení závazného stanoviska ministerstvem, které je třeba posuzovat společně se závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody jako jeden celek, je srozumitelně odůvodněno a ministerstvo se v něm dostatečně vypořádalo s odvolacími námitkami stěžovatele. Závěry uvedené v potvrzení závazného stanoviska mají podle krajského soudu také oporu ve spisovém materiálu a nejsou ani dány vady ve formálních náležitostech závazného stanoviska, jakož i jeho potvrzení ministerstvem (§ 68 odst. 2 správního řádu). Krajský soud v této souvislosti rovněž k žalobním námitkám zdůraznil, že argumentace charakteristickou zástavbou v okolí typickou pro CHKO Lužické hory, do jejíhož rázu stavba stěžovatele, která je uvnitř CHKO, nezapadá, je logická. Se závěry krajského soudu se NSS ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek.

[22] V této souvislosti nelze souhlasit ani s námitkou stěžovatele, že krajský soud bez dalšího převzal závěr, že „v minulosti umístěné nevhodné stavby nelze v daném případě vůbec zohlednit a tím odůvodnit další degradaci krajinného rázu dotčenou stavbou“. Krajský soud sice skutečně uvedl, že se „námitkami, že v okolí předmětné stavby jsou další stavby nesplňující požadavky orgánu ochrany přírody a rušící krajinný ráz, nemohl zabývat“, neboť „posuzování samotného souladu předmětné stavby s jejím okolím a charakterem CHKO Lužické hory jako celku nepatří do přezkumné pravomoci soudu“, ale tento závěr je třeba číst v kontextu celého zdůvodnění napadeného rozsudku a konkrétních žalobních námitek, na něž krajský soud reagoval.

[23] Jak již bylo výše rozvedeno, krajský soud posoudil, zda úvahy v daném závazném stanovisku korespondují s pravidly formální logiky a postrádají známky selektivity či účelového přístupu. Na tomto místě je vhodné také připomenout, že úkolem správních soudů není přehodnocovat skutkové závěry správních orgánů, byl-li (jako je tomu v tomto případě) skutkový stav věci zjištěn v nezbytně nutném rozsahu, přičemž skutkové závěry obou správních orgánů (orgánů ochrany přírody a krajiny) korespondují s obsahem správního spisu a jsou logické (obdobně viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, čj. 5 Afs 165/2005 - 96).

[24] NSS k této námitce rovněž konstatuje, že skutečnost, že v okolí stavby stěžovatele se již nachází stavby, které nesplňují dané požadavky, nemůže být sama o sobě důvodem pro kladné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Aproboval-li by zdejší soud tento přístup, stal by se souhlas se změnou nebo snížením krajinného rázu pouhou formalitou a ztratil by charakter řízení, v němž se pečlivě a zodpovědně váží přípustnost poklesu vizuální hodnoty krajiny. Aplikace zásady předvídatelnosti či rovného zacházení nemůže být v projednávané věci argumentem, proč by dotčené orgány ochrany přírody a krajiny měly vyslovit kladné stanovisko s povolením dané stavby. V tomto typu řízení totiž tyto zásady nacházejí jen omezené uplatnění, neboť krajinný ráz musí být s ohledem na jedinečnost dané lokality posuzován v každém jednotlivém případě přísně individuálně (rozsudek NSS ve věci sp. zn. 3 As 86/2014). Jak uvedl, již krajský soud v napadeném rozsudku, ministerstvo konstatovalo ve svém rozhodnutí,

že přítomností objektů, které obsahují nevhodné prvky a které byly v minulosti umístěny nevhodně, nelze odůvodňovat další degradaci krajinného rázu. Tento závěr je jasný a logický. Za této situace, v níž je dané stanovisko podepřeno také konkrétními podklady (např. mapy, spis Ministerstva životního prostředí, sp. zn. 43.4/540/15, Obecné podmínky pro výstavbu), považuje NSS ve shodě s krajským soudem argumentaci, která je obsažena ve stanovisku, charakteristickou zástavbou v okolí typickou pro CHKO Lužické hory, do jejíhož rázu stavba stěžovatele nezapadá, za logickou a konzistentní. Provedení stěžovatelem navrhovaného znaleckého posudku je za tohoto stavu nadbytečné, neboť skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nejsou dány důvody, které by jej relevantně zpochybňovaly.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Zalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 26. května 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu