
ANALÝZA VYBRANÝCH SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ V OBLASTI KRAJINNÉHO RÁZU

ANALYSIS OF SELECTED JUDICIAL DECISIONS IN THE FIELD OF LANDSCAPE CHARACTER

Markéta Honzová¹⁰²

ABSTRAKT:

Príspevek se zabývá analýzou vybraných soudních rozhodnutí v oblasti krajinného rázu a jeho právními aspekty. Zvýšená pozornost je věnována judikátům Nejvyššího správního soudu, které významně ovlivňují aplikaci práva. Krajinný ráz je poměrně častým předmětem sporů a to zejména z důvodu absence prováděcí vyhlášky k ochraně krajinného rázu a široké definice pojmu v příslušné legislativě. Analyzovaná rozhodnutí se týkají především možnosti využití znaleckých posudků pro hodnocení krajinného rázu, dále neexistence prováděcího předpisu, posouzení ekonomického přínosu záměrů, vyjádření orgánu ochrany přírody ve stavebním řízení apod.

ABSTRACT:

The paper deals with analysis of selected judicial decisions in the field of landscape character and its legal aspects. Special attention has been paid to decisions of Supreme Administrative Court which significantly affect the application of law. Landscape character is subject of litigation quite often, especially because of absence of implementing decree to protect landscape and broad definition of the term in relevant legislation. Analyzed decisions relate mainly to possibility of using expert opinions for landscape character assessment, as well as the absence of implementing decree, evaluation of economics benefits of intentions, statement of nature protection authority in construction proceedings etc.

KLÍČOVÁ SLOVA:

krajinný ráz, hodnocení krajinného rázu, ochrana krajiny, soudní rozhodnutí, judikatura

KEYWORDS:

landscape character, landscape character assessment, landscape protection, judicial decisions, jurisprudence

1 ÚVOD

Problematika hodnocení a ochrany krajinného rázu v rámci České republiky je řešena již dvě desetiletí. Přes veškeré snahy odborníků dosud nebyla schválena jednotná metoda využitelná v praxi. Ačkoli krajinný ráz je v našich zákonech zmíněn, metodika pro jeho hodnocení dosud součástí platné legislativy není. Při posuzování krajinného rázu dle zákonné definice se případná omezení v souvislosti s ochranou krajinného rázu mohou týkat lokalit, kde lze nalézt zvláště chráněná území, významné krajinné prvky, kulturní dominanty, harmonické měřítko a vztahy s okolím.

¹⁰²Honzová, Markéta, Ing. – 1. autor, Vysoké učení technické v Brně, Ústav soudního inženýrství, Údolní 244/53, 602 00 Brno, +420 776 146 644, marketa.honzova@usi.vutbr.cz

Krajinný ráz, jeho ochrana či hodnocení se stávají předmětem soudních sporů poměrně často. Tento příspěvek se zabývá analýzou vybraných soudních rozhodnutí z této oblasti a to zejména těch, která mohou mít užší vztah k práci na návrhu „Metodiky systémového hodnocení krajinného rázu pro potřeby Forenzní ekotechniky“ vznikající v návaznosti na něj.

2 SOUVISEJÍCÍ LEGISLATIVA

V československé legislativě lze první zmínku o ochraně krajinného rázu nalézt v zákoně č. 81/1920 Sb., zákon přidělový. Zde je v § 20 uvedeno: "Při sdělávání plánu přihlížej pozemkový úřad k tomu, aby přidělem nebyly rušeny krásy přírodní a ráz krajinný a aby nevzaly újmy památky přírodní, historické a umělecké." [1] Později vydaný zákon scelovací č. 47/1948 Sb. uvádí: "Při pozemkových úpravách ... buď zajištěna ochrana památek všech druhů, přírodních krás a krajinného rázu." [2]

Nynější právní předpisy definují krajinný ráz zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen zákon) [3]. Dle § 12 tohoto zákona krajinným rázem rozumíme přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti a 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.

K umístování a povolování staveb, jakož i jiných 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 (odstavec 2 zákona).

K ochraně krajinného rázu s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, který není zvláště chráněn podle části třetí tohoto zákona, může orgán ochrany přírody zřídit obecně závazným právním předpisem přírodní park a stanovit omezení takového využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení stavu tohoto území (odstavec 3 zákona).

Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody (odstavec 4 zákona).

Ochrana krajinného rázu je ochranou obecnou a platí tedy na území celého státu. Obecně závazný právní předpis, tak jak je zmiňován v odstavci 2, však dosud nebyl vydán. Poněkud široká definice krajinného rázu v českých právních předpisech a absence bližšího určení ať už jeho hodnocení či ochrany vede k širokému spektru názorů, výkladů a přístupů k této problematice.

Mezi stěžejní zákony týkající se ochrany krajiny a krajinného rázu kromě zákona 114/1992 Sb. dále patří zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon) [4] a zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech [5]. Na základě stavebního zákona se ochrana krajinného rázu stala součástí územního plánování.

3 ANALÝZA SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Doba rychlých změn s sebou přináší i výrazné ovlivnění krajinného rázu. A to se stále častěji stává předmětem soudních sporů. Z hlediska reálné rozhodovací činnosti jsou důležité především judikáty (publikovaná soudní rozhodnutí v zásadních, kontroverzních sporech), opatřené tzv. právními větami (část odůvodnění, ve které jsou shrnuty hlavní právní úvahy). Judikáty sice nejsou pramenem práva (nemají normotvorný význam), ale vytváří (na základě principu předvídatelnosti) významný návod při aplikaci právních předpisů v praxi a to zvláště judikáty Nejvyššího správního soudu.

Z hlediska ochrany krajinného rázu jsou uvedeny judikáty týkající se možností využití znaleckých posudků pro hodnocení krajinného rázu, dále neexistence prováděcího předpisu, posouzení ekonomického přínosu záměrů, vyjádření orgánu ochrany přírody ve stavebním řízení apod.

3.1 Znalecké posudky hodnotící krajinný ráz

Nejvyšší správní soud se možnostmi využití znaleckých posudků hodnocení krajinného rázu zabývá v rozsudku ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 – 77, publikovaném pod č. 1946/2009 Sb. NSS, jehož právní věta zní: „*Znalecký posudek (§ 127 o. s. ř.) je určen toliko ke zkoumání otázek skutkových. Znalec proto nemůže hodnotit, zda by určité stavební úpravy mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), neboť tato otázka je otázkou právní.*“ [6] Rozsudek jednoznačně stanovuje, že posuzovat krajinný ráz, resp. jeho změny v souvislosti se stavbou nebo činností, je věcí správního orgánu. Znalec se může zabývat skutkovými aspekty krajinného rázu – tedy tím, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké jsou zde významné krajinné prvky, případně kulturní dominanty, a jaké konkrétní charakteristiky staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítko a harmonických vztahů v krajině. Posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu však nelze správním orgánům odejmout.

S touto problematikou souvisí i rozsudek ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 As 14/2009 – 66, který výše zmíněný právní názor rozvíjí, když navíc uvádí, že pokud si orgán ochrany přírody nechá zpracovat (ať už od žadatele nebo si sám zadá) posudek, jehož účelem je „*vyhodnocení vlivu stavby na krajinný ráz*“ nebo „*posouzení hodnoty krajinného rázu a posouzení vlivu umístění stavby na krajinný ráz*“, potom orgán ochrany přírody do značné míry rezignoval na svoji úlohu rozhodnout toto ve správním řízení. [7]

3.2 Absence prováděcího předpisu

Se sporem, který je založen na neexistenci prováděcího předpisu zákona č. 114/1992 Sb. souvisí například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2005, č. j. 6 As 6/2004 – 98. V tomto rozsudku je uvedeno, že: „*Odpovědnost za přestupek, jehož se dopustí ten, kdo naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona (povinnost požádat o souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz), není oslabena tím, že Ministerstvo životního prostředí nevydalo prováděcí právní předpis podle § 12 odst. 2 zákona, ani tím, že právním předpisem vydaným podle § 12 odst. 3 zákona byla stanovena některá omezení využití území přírodního parku.*“ [8] Z rozsudku vyplývá, že zákon 114/1992 Sb. jasně stanovuje povinnost požádat orgán ochrany přírody o souhlas k činnosti, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz a skutečnost, že daný prováděcí předpis nebyl vydán, tuto povinnost nijak neovlivňuje. Nejvyšší správní soud také dodává, že § 12 má zcela běžnou závaznou podobu a pro jeho platnost není vydání prováděcího předpisu nutné.

3.3 Posouzení ekonomického přínosu stavebních záměrů

Posouzení a zohlednění ekonomického aspektu staveb z hlediska vlivu na krajinný ráz se věnuje rozhodnutí soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75. Právní věta publikovaná pod č. 1498/2008 Sb. NSS zní: „*Zájem na hospodářském přínosu podle § 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, 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 cit. zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu.*“ [9] Soud dovodil, že ekonomické hodnocení v rámci správního řízení dle § 12 zákona 114/1992 Sb. je na místě pouze jako podružná otázka. Zohlednění ekonomického přínosu je místo pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Velký vliv stavby na krajinný ráz nelze vyvážit o to větším ekonomickým přínosem. Významným měřítkem je tedy míra ovlivnění, dle soudu se nesmí jednat o excesivní zásah. Úvaha, zda a nakolik se o takový zásah jedná, je ponechána na správním uvážení orgánů ochrany přírody.

3.4 Otázka pravomoci orgánu ochrany přírody

Otázku pravomoci orgánu ochrany přírody k vydávání souhlasu či nesouhlasu se zásahem do krajinného rázu řeší rozhodnutí soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65. Dle jeho právní věty: „... *Rozhodování správního orgánu ale nepřichází v úvahu, jestliže na konkrétní právní vztahy se stavbou související zákon o ochraně přírody a krajiny vůbec nedopadá; takový případ nastává i tam, kde stavba je umístována do prostředí, které vůbec nemá znaky krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, a nemá tedy ani „krajinný ráz“... Zájmy obdobné zájmům na ochraně přírody a krajiny hájí v takovém prostředí dotčené orgány jiné* Řešení otázky, zda má nebo nemá být Udělen souhlas se zásahem do krajinného rázu ... může pojmově následovat teprve po kladné odpovědi na otázku, zda na věc vůbec zákon o ochraně přírody a krajiny dopadá.“ [10] Z výše uvedeného vyplývá, že orgánu ochrany přírody náleží pravomoc k vydávání souhlasu či nesouhlasu se zásahem do krajinného rázu pouze za splnění následujících podmínek:

- stavba je umístována v krajině, která je krajinným rázem charakterizovaná,
- stavba svou charakteristikou může krajinný ráz ovlivnit.

Jiný výklad by znamenal, že orgán ochrany přírody se musí vyjádřit ke všem stavbám (což by v praxi vedlo k absurdním důsledkům), tedy mimo jiné by jeho pravomoc byla neomezená.

3.5 Vyjádření orgánu ochrany přírody ve stavebním řízení

Několik rozhodnutí se týká nutnosti vyjádření orgánu ochrany přírody ve stavebním řízení. Dle zákona č. 114/1992 orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko pouze v případě, kdy může být krajinný ráz poškozen nebo změněn. V opačném případě stanovisko nevydává. V praxi nastalo několik otázek. Znamená mlčení orgánu to, že krajinný ráz dotčen není, nebo jen fakt, že se orgán nevyjádřil v přiměřené době, anebo z jiných důvodů není schopen odpovědět? Jasně nečinil ani rozsudek ze dne 20. 5. 2004, č. j. 7 A 85/2001 – 43. Právní věta toho judikátu zní: „*Souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., je ve správním řízení vydáván pouze tehdy, pokud příslušný orgán dospěje k závěru, že daná stavba nebo činnost by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz; neučiní-li správní orgán takový závěr, pak žádné správní řízení vést nemůže.*“ [12] Rozhodnutí však ještě více prohloubilo nejistotu stavebních úřadů.

Neudržitelnost postoje vyústila několik měsíců poté vydáním nového rozhodnutí na základě Usnesení rozšířeného senátu (tím výše uvedený pozbyl platnost). Právní věta rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39 zní: „*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 č. 114/1992 Sb.), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu nebo na návrh účastníka řízení.*“ [12] Dle tohoto usnesení orgán ochrany přírody zahajuje správní řízení vždy. V případě, že je zásah do krajinného rázu nízké intenzity, řízení zastaví, nebo vydá souhlasné stanovisko. Toto rozhodnutí musí být vždy přezkoumatelné.

4 ZÁVĚR

Prezentované judikáty řeší některé nejasnosti výkladu zákona č. 114/1992 a zároveň demonstrují, že mezi hlavní nedostatky právní úpravy patří zejména absence prováděcího předpisu a široké vymezení pojmu krajinný ráz. Dále je možné konstatovat, že ochrana krajinného rázu ve stávající podobě není vyhovující. Důsledkem toho je velká míra subjektivity v hodnocení a nejednotnost plynoucí z množství metodik a přístupů. Rovněž administrativně náročný proces vydání rozhodnutí orgánů ochrany přírody, které se prakticky neobejdou bez vydání odborného stanoviska dalším subjektem. Možným řešením stávající situace je zakotvení hlavních principů a postupu hodnocení v legislativě České republiky, například v podobě vyhlášky ke zmiňovanému zákonu.

5 LITERATURA

- [1] Zákon č. 47/1920 Sb., přidělový
- [2] Zákon 47/1948 Sb., o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon)
- [3] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- [4] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- [5] Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
- [6] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008 – 77 a jeho právní věta, www.nssoud.cz
- [7] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 As 14/2009 – 66 a jeho právní věta, www.nssoud.cz
- [8] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, č. j. 6 As 6/2004 – 98 a jeho právní věta, www.nssoud.cz
- [9] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75 a jeho právní věta, www.nssoud.cz
- [10] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65 a jeho právní věta, www.nssoud.cz
- [11] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2004, č. j. 7 A 85/2001 – 43 a jeho právní věta, www.nssoud.cz
- [12] rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39 a jeho právní věta, www.nssoud.cz