



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **M. P.**
bytem X

zastoupen advokátkou Mgr. Taťánou Malmstedt Kolářovou
sídlem Bělehradská 1191/9, 400 01 Ústí nad Labem

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2017, č. j. 053790/2017/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu SP (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 9. 2016, č. j. SÚ/1540/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce a jeho manželky o vydání rozhodnutí o umístění stavby „novostavba rodinného domu v U“ (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. X v k. ú. UuS, obec S. Nosným důvodem zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí bylo vydání negativního závazného stanoviska dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 319/2016 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), neboť Městský úřad S, odbor životního prostředí (dále jen „orgán ochrany přírody“), ve svém závazném stanovisku

ze dne 8. 2. 2016, č. j. ŽP/2116/2016 (dále jen „závazné stanovisko“), shledal, že umístěním stavby by došlo k nepřípustnému zásahu do krajinného rázu, a tento závěr v průběhu odvolacího řízení potvrdil i orgán nadřízený dotčenému orgánu ochrany přírody (dále jen „nadřízený orgán ochrany přírody“).

II. Obsah žaloby

2. Žaloba je koncipována jako chronologické líčení událostí od záměru žalobce a jeho manželky zrealizovat stavbu na pozemcích zakoupených v obci S až po vydání napadeného rozhodnutí, přičemž v rámci tohoto popisu jsou průběžně zdůrazňovány jednotlivé okamžiky, ve kterých žalobce spatřuje pochybení správních orgánů. Soud podotýká, že zvolená forma zpracování činí žalobu poněkud nepřehlednou a nekonzistentní. Z žalobního textu je leckdy obtížné rozpoznat, zda je určitá skutečnost vytýkána jako konkrétní pochybení, nebo zda je pouze obecně konstatována jako určitá událost v řízení. Navíc se značná část námitek opakuje, byť je zdůrazňována ve vztahu k jiné fázi řízení či k postupu jiného správního orgánu (tj. žalovaného, stavebního úřadu, orgánu ochrany přírody či nadřízeného orgánu ochrany přírody). Soud proto níže rekapituluje pouze podstatné části žaloby, jež jsou dle obsahu žalobními body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), které vyhodnotil jako jádro sporovaných skutečností:
3. Žalobce předně namítá, že správní orgány v průběhu řízení neoprávněně změnily své předchozí kladné hodnocení stavebního záměru na negativní. Žalobce je přesvědčen, že tento názorový obrat správních orgánů nastal poté, co přestal spolupracovat se zhotovitelem, kterého jim doporučil M. K., odpovědný vedoucí společnosti S s. r. o. zřízené městem S. Se zmiňovaným K. totiž žalobce a jeho manželka zpočátku vyjednávali o budoucí podobě svého stavebního projektu a byli v tomto směru ochotni se přizpůsobit požadavkům stavebního úřadu, který k jejich projektu neměl zpočátku výhrady. Žalobce poukázal též na výsledky zasedání Rady města S ze dne 3. 12. 2014 a ze dne 15. 9. 2015, na nichž bylo vůči jeho stavebnímu projektu opětovně vyjádřeno kladné stanovisko. Navzdory těmto skutečnostem však orgán ochrany přírody přistoupil k vydání nesouhlasného závazného stanoviska s odůvodněním, že budoucí stavba je v rozporu s krajinným rázem, což v konečném důsledku vedlo k zamítnutí žádosti žalobce a jeho manželky o vydání územního rozhodnutí. Žalobce tento postup vnímá jako překvapivý názorový obrat v hodnocení jeho projektu, neboť pokud by zamýšlená stavba měla být v rozporu s krajinným rázem, pak by to mělo být zřejmé od samého počátku. V tomto směru žalobce vnímá napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím jako porušení jeho legitimního očekávání a dobré víry v budoucí povolení svého stavebního záměru.
4. Žalobce dále brojí proti nesouhlasnému závaznému stanovisku dotčeného orgánu ochrany přírody. Především zdůrazňuje, že samotný zásah do krajinného rázu či jeho změna ještě nepředstavuje důvod k nepovolení nové výstavby, a odkazuje přitom zejména na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227. Žalobce dále vznáší řadu námitek proti obsahu předmětného závazného stanoviska, zejména polemizuje se skutkovými zjištěními ohledně charakteru okolní krajiny. V této souvislosti se žalobce především vymezuje proti tvrzením orgánu ochrany přírody o podobě okolní zástavby, zdůrazňuje existenci rozsáhlého lyžařského centra M, u něhož orgán ochrany přírody postačuje částečné zaclonění zelení, zatímco v případě stavby žalobce mu nepostačuje ani úplné zaclonění zelení, ke kterému se žalobce i jeho manželka zavázali

čestným prohlášením. Žalobce rovněž nesouhlasí s většinou skutkových závěrů orgánu ochrany přírody ohledně podoby dotčené lokality. Vytýká mu například tvrzení o výši stromů po obvodu plánované stavby, neboť není pravdou, že jsou nižší než nejvyšší bod plánované stavby, stejně tak nesouhlasí s tvrzením, že v krajině se nevyskytují vysoká nadzemní elektrická vedení. Dle žalobce orgán ochrany přírody rovněž nevzal v potaz, že stavba má být budována v příkrém svahu, a pracoval pouze s jejím nejvyšším bodem. Žalobce nesouhlasí též s úvahami orgánu ochrany přírody o tom, že se při realizaci stavby vykácejí vzrostlé stromy po obvodu pozemku i stromy na sousedních pozemcích. Opětovně poukázal na svoje čestné prohlášení a čestné prohlášení své manželky, v nichž se zavázali stromy nekácet a naopak vysadit nové. Žalobce dále orgánu ochrany přírody opakovaně vytýká, že při vydání nesouhlasného závazného stanoviska překročil meze správního uvážení a zneužil jej, a to zejména tím, že po žalobci a jeho manželce vyžadoval prokázání, že by celospolečenský zájem převyšoval nad zájmy ochrany přírody a krajiny, ačkoliv žádný takový požadavek není zákonem vyžadován. Žalobce rovněž považuje předmětné závazné stanovisko za nedostatečně odůvodněné a vnitřně rozporné, a tedy nepřezkoumatelné.

5. Žalobce dále vytýká stavebnímu úřadu, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody bez dalšího přejal, aniž by sám dostatečně zkoumal, zda navrhovaná stavba skutečně nevyhovuje požadavkům dané lokality. Opětovně poukázal na závěry judikatury, podle které nelze samotnou změnu krajinného rázu paušálně odmítat. Žalobce rovněž připomněl, že dotčená lokalita dle územního plánu spadá do plochy určené k zástavbě, proto nebyl důvod nepovolit zde stavbu rodinného domu. V této souvislosti zdůraznil kontrast lyžařského areálu M a tamní hotelové budovy, které svou kapacitou požadavky územního plánu jednoznačně přesahují. Dle žalobce takový přístup svědčí o rozdílné povolovací praxi správních orgánů.
6. Žalobce dále namítal, že stavební úřad vůbec nebral v potaz hodnocení vlivu na krajinný ráz, které předložil žalobce v rámci odborné studie zpracované společností ZPPŽ, z. s. Stavební úřad si totiž nechal zpracovat odbornou studii od další třetí osob, doc. Ing. arch. I. V., CSc., její závěry ohledně dotčení krajinného rázu se však rozcházejí se závěry studie předložené žalobcem. Žalobce rovněž spatřuje ve stavebním úřadem zadané studii doc. V. zásadní věcné nedostatky, neboť z ní nejsou dostatečně zřejmé konkrétní důvody, na základě kterých zpracovatel dospěl k závěru o nevhodnosti zamýšlené stavby do krajiny. Současně žalobce hojně poukazuje na zpracovatelova protichůdná či rozporná tvrzení.
7. Rozporem mezi výše specifikovanými odbornými studiemi se dostatečně nezabýval ani nadřízený orgán ochrany přírody, který v tomto směru zcela pominul důkazní návrhy žalobce a jeho manželky. Nadřízený orgán ochrany přírody se rovněž nezabýval tím, že se v okolí zástavby nacházejí předdimenzované stavby, a to nikoliv pouze lyžařský areál M, rovněž nevzal v potaz důvody náhlé změny v hodnocené stavby správními orgány. Žalobce je proto přesvědčen, že nadřízený orgán ochrany přírody akceptoval nesprávná skutková zjištění učiněná orgánem ochrany přírody a v rozporu s právními předpisy potvrdil jím vydané závazné stanovisko, které změnil pouze po formální stránce.
8. Žalobce dále namítá, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jeho odvolacími námitkami směřujícími jak proti závěru prvostupňového rozhodnutí, tak proti závěru závazného stanoviska. Dle žalobce žalovaný zejména pominul důkazní návrhy. Z tohoto důvodu žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Hojně pak žalovanému

vytýká potvrzení předchozích skutkových zjištění a právních závěrů učiněných stavebním úřadem či orgánem ochrany přírody, která považuje za nepravdivá či nesprávná.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal především na stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody. Z něho vyzdvihl části uvádějící, že zájem žalobců na výstavbě nelze považovat za rovnocenný celospolečenskému zájmu na zachování charakteristiky Jistebnické vrchoviny ve smyslu § 12 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zdůraznil, že orgán ochrany přírody od žalobce neobdržel žádnou studii o krajinném rázu ani jiné návrhy projektové dokumentace, s výjimkou doplnění řešení zeleně a čestného prohlášení, které nelze považovat za relevantní podklad pro hodnocení krajinného rázu. Právní úprava nevyžaduje vypracování posudku vlivu záměru na krajinný ráz, konečné znění stanoviska je vždy na posouzení orgánu státní správy, na jeho znění proto nemohla mít vliv změna dodavatele stavby. Ze strany orgánu ochrany přírody přitom nešlo o paušální odmítnutí změny krajinného rázu, ale o odůvodněný závěr, že plánovaná stavba by výrazně nad únosnou míru zasáhla do místního krajinného rázu. Žalovaný dále reagoval na žalobcem připomínanou výstavbu lyžařského centra, které nelze srovnávat se zamýšlenou stavbou rodinného domu žalobce a jeho manželky. Opětovně odkázal na závěry dotčených orgánů na úseku ochrany přírody a krajiny, podle nichž plánovaná stavba svým rozměrem a stylem nesplňuje kritéria venkovské zástavby, hojně přitom citoval z odůvodnění jejich stanovisek. Žalovaný se rovněž vyjádřil k žalobcem zmiňovaným posudkům, k nimž uvedl, že jejich závěry nejsou pro správní orgány bezvýhradně závazné. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Skutková zjištění

10. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
11. Dne 5. 9. 2016 podal žalobce spolu se svou manželkou žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Přílohami žádosti byly (vedle další dokumentace k územnímu řízení) mj. též následující podklady:
- Čestné prohlášení žalobce a jeho manželky ze dne 21. 10. 2015, v němž mj. prohlásili, že zachovají stávající zeleň na okraji stavbou dotčeného pozemku a zavázali se též k výsadbě nových stromů, přičemž zachování zeleně označili jako svou hlavní prioritu.
 - Odborná studie ze dne 18. 2. 2016 vypracovaná společností ZPPŽ, z. s., která se zabývala možným zásahem plánované stavby do krajinného rázu a jejím celkovým vlivem na životní prostředí v dané lokalitě, přičemž dospěl k závěru, že stavební záměr je z pohledu ochrany krajinného rázu ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny přípustný.
 - Závazné stanovisko, které vydal orgán ochrany přírody (Městský úřad S, odbor životního prostředí) v rámci působnosti dotčeného orgánu ochrany přírody dne 8. 2. 2016 pod č. j. ŽP/2116/2016. Ve výrokové části orgán ochrany přírody vyslovil, že nevydává souhlas ve formě závazného stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke stavebnímu záměru. V odůvodnění zkonstatoval, že krajina, do které by plánovaná stavba měla být umístěna, je krajinou s vyrovnaným podílem lesní zeleně a zemědělsky obhospodařovaných ploch, se zástavbou seskupenou do malých vesnických sídel, osad a izolovaných

stavení. Za rozsáhlejší stavební záměr označil toliko SAM. S odkazem na zjištění učiněná při terénních šetřeních orgán ochrany přírody zkonstatoval, že na dotčeném pozemku rostou ovocné stromy a po jeho obvodu se nacházejí zhruba desetimetrové stromy, přičemž dospěl k závěru, že při realizaci plánované stavby by se tyto stromy musely vykácet, což by snížilo funkční i estetickou hodnotu cenného biotopu. Orgán ochrany přírody přihlédl k rozměrům navrhované stavby (nejvyšší bod 12,32 m, výměra plochy domu 434,12 m², zpevněné plochy 1336,7 m²), zhodnotil ji jako „dům středomořského charakteru“, který svým umístěním vytváří vlastní komunikační prostor bez bližší návaznosti na stávající zástavbu a charakter osady, a současně zdůraznil, že stavby tohoto typu (výška 12 m, jedno podzemní podlaží, dvě nadzemní podlaží a podkroví, světlá barva s červenou střechou) nejsou v obci J typické, a pokud ano, pak tvoří negativní dominantu dané lokality. Dle orgánu ochrany přírody by taková dominanta bez návaznosti na historický vývoj vznikla i v případě realizace žalobcem a jeho manželkou zamýšlené stavby, přičemž v této souvislosti orgán ochrany přírody poukázal též na lokalizaci předmětného pozemku, který se nachází se na protilehlé straně nejvyšší části osady. Orgán ochrany přírody se rovněž vyjádřil k návrhu žalobce a jeho manželky na výsadbu nových stromů a k jejich čestnému prohlášení o zachování zeleně, přičemž shledal, že tímto se neřeší negativní dopad stavby na krajinný ráz, pouze se jej snaží eliminovat. Uvedená zjištění orgán ochrany přírody vyhodnotil jako narušení místní venkovské zástavby a umístění stavby do dané lokality shledal za nepřijatelné. V závěru zkonstatoval, že neshledal prokázaným, že by celospolečenský zájem výrazně převyšoval nad zájmy ochrany přírody, konkrétně nad zájmem krajinného rázu, neboť shledal riziko snížení estetické hodnoty krajiny a narušení harmonického měřítka. Z těchto důvodů orgán ochrany přírody vydal nesouhlasné závazné stanovisko.

12. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím žádost žalobce a jeho manželky zamítl. Hlavním důvodem zamítnutí žádosti bylo negativní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Dále stavební úřad doplnil, že navrhovaná stavba svým charakterem nesplňovala požadavky platného územního plánu Města S, dle kterého je daná oblast obytným územím venkovského typu.
13. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce a jeho manželka odvolání. V něm namítali, že nesouhlasí se závěrem stavebního úřadu a orgánu ochrany přírody o negativním zásahu do krajinného rázu. Jimi zamýšlená stavba by totiž neměla být v důsledku bariéry stromů převyšujících její nejvyšší bod vůbec viditelná. Kladli důraz především na rozdíl mezi podobou jimi zamýšlené stavby a jinými dominantními stavbami v okolí, zejména SAM, rovněž orgánu ochrany přírody vytýkali nedostatečná skutková zjištění a nesouhlasili s jeho požadavky ohledně barvy stavby a její střechy. V souvislosti s tím připojili ke svému odvolání sérii fotografií SAM. Žalobce a jeho manželka rovněž nesouhlasili s tím, že stavební úřad vyhodnotil umístění stavby jako nežádoucí precedens, naopak poukázali na jeho dosavadní rozhodovací praxi a povolování podstatně rozsáhlejších projektů. Opětovně stavebnímu úřadu vytýkali jeho názorový obrat oproti původnímu hodnocení.
14. Stavební úřad spolu s odvoláním účastníků předložil žalovanému též odbornou studii ze dne 5. 12. 2016 zpracovanou doc. Ing. arch. I. V., CSc. Z obsahu tohoto posudku vyplývá, že zadavatelem byl právě stavební úřad (byť v samotném správním spise o žádný záznam

není). Tato odborná studie se zabývala dopadem stavebního záměru žalobce a jeho manželky na okolní krajinu, přičemž dospěla k závěru, že jde o záměr představující neúnosný zásah do krajinného rázu.

15. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení shledal, že odvolání směřuje proti nesouhlasnému závaznému stanovisku orgánu ochrany, a proto vyžádal jeho potvrzení nebo změnu od nadřízeného orgánu ochrany přírody (tj. od odboru životního prostředí v rámci vnitřní struktury žalovaného). Nadřízený orgán ochrany přírody úkonem ze dne 22. 3. 2017, č. j. 014439/2017/KÚSK, změnil výrok závazného stanoviska orgánu ochrany přírody z původního „*nevydává souhlas formou závazného stanoviska*“ na „*vydává nesouhlasné stanovisko*“, věcně však závazné stanovisko potvrdil (dále jen „*potvrzující závazné stanovisko*“). Nadřízený orgán ochrany přírody se rovněž stručně vyjádřil k odborné studii od společnosti ZPPŽ, z. s., ze dne 18. 2. 2016 a k odborné studii doc. Ing. arch. I. V., CSc. Ze dne 5. 12. 2016 (obě přitom označoval jako „*posudky hodnocení vlivu*“), přičemž shledal, že obě studie považují realizaci záměru žalobce a jeho manželky za zásah do krajinného rázu, liší se pouze posouzením závažnosti, nicméně i s přihlédnutím k jejich závěrům lze považovat stavební záměr z hlediska dopadů na krajinný ráz za negativní a nepřijatelný.
16. Po obdržení potvrzujícího stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody zaslal žalovaný zástupkyni žalobce a jeho manželky sdělení ze dne 28. 3. 2017, v němž účastníky informoval o výsledku posouzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem a s poukazem na § 36 odst. 3 správního řádu je vyzval k seznámení se s nově doplněnými podklady pro vydání rozhodnutí.
17. Následně žalovaný vydal napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobce a jeho manželky zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný odkázal na § 90 a § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „*stavební zákon*“), dle kterého není-li záměr žadatele v souladu se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů, nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Připomněl, že podle § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování musejí postupovat s dotčenými orgány ochrany přírody ve vzájemné součinnosti. Poukázal na potvrzující stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody, jímž předložený návrh rovněž nebyl odsouhlasen, a proto zkonstatoval, že nemohl prvostupňové rozhodnutí změnit, neboť i on je vázán stanovisky dotčených orgánů.
18. Při jednání u zdejšího soudu žalobce (prostřednictvím své zástupkyně) setrval na žalobě a připomněl klíčové žalobní body. Dále zdůraznil, že neměl možnost vyjádřit se k závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody ani k potvrzujícímu stanovisku nadřízeného orgánu, neboť správní orgány tato stanoviska nezasílaly, proto se k nim žalobce neměl možnost před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřit. Rovněž zdůraznil pochybení ve skutkových zjištěních správních orgánů, připomněl obsah svého odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, kde měl namítat odlišnou podobu dané lokality, než jak ji popsal orgán ochrany přírody v závazném stanovisku. Proto očekával provedení místního šetření, avšak k tomu nedošlo. V této souvislosti poukázal na neaktuálnost údajů ve studii doc. V., které byly neaktuální, neboť odkazovaly na údaje z roku 2009, přesto je však správní orgány bez dalšího převzaly, aniž by provedly nové místní šetření. Setrval na svém závěru, aby bylo zrušeno napadené rozhodnutí, a spolu s ním i prvostupňové

rozhodnutí, a to včetně závazného stanoviska a potvrzujícího stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody.

19. Žalovaný při jednání u zdejšího soudu poukázal na skutečnost, že ještě před podáním žádosti o územní rozhodnutí (ze které vzešlo napadené rozhodnutí) žalobce se svou manželkou žádali pro svůj stavební záměr vydání územního souhlasu, avšak již tehdy jim bylo vysvětleno, že povolení záměru nebude možné a již tehdy byli seznámeni s negativním závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody. Současně při jednání předložil své rozhodnutí ze dne 14. 7. 2016, č. j. 102066/2016/KUSK, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno usnesení stavebního úřadu ze dne 27. 4. 2016, č. j. SÚ/1587/2015-12, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobců. Současně poukázal na to, že odborné studie doc. V. a společnosti ZPPŽ, z. s. (zástupkyní žalovaného označené jako „znalecké posudky“). Setrval na svém závěru, aby žaloba byla zamítnuta.

V. Posouzení věci krajským soudem

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je nedůvodná.
21. Soud předně konstatuje, že se neztotožnil s námitkami brojícími proti nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomu, že žalobce je schopen se k závěrům napadeného rozhodnutí (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím a závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a potvrzujícím stanoviskem nadřízeného orgánu ochrany přírody) vyjadřovat v žalobě a věcně s nimi polemizovat vznášením protiargumentů, pak zde zjevně nelze uvažovat o nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 6 As 166/2017-83, dostupný stejně jako všechna zda uváděná soudní rozhodnutí na www.nssoud.cz). Soud má z kontextu žaloby za to, že je v ní pojem 'nepřezkoumatelnost' chápán spíše ve smyslu nedostatečné přesvědčivosti vyslovených závěrů, což však nelze bez dalšího považovat za nevypořádání skutečností významných pro rozhodnutí.
22. Nicméně pokud by soud napadené rozhodnutí hodnotil čistě kritériem přesvědčivosti, pak musí podotknout, že žalovaným podané odůvodnění je vskutku nadmíru stručné až zkratkovité. Odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž na čtyřech z pěti stran pouze rekapituluje obsah odvolání a cituje použitou právní úpravu, zatímco vlastnímu posouzení věci a vyjádření stanoviska k předmětu sporu je věnován pouze jediný odstavec, v němž žalovaný jen lakonicky odkázal na příslušná ustanovení stavebního zákona a zkonstatoval, že stavební úřad nepochybil, neboť negativní závazné stanovisko je důvodem pro zamítnutí žádosti, a vzhledem k potvrzujícímu stanovisku nadřízeného orgánu ani on sám nemohl prvostupňové rozhodnutí změnit. Takový způsob vypořádání odvolacích námitek je minimálně velmi nepřesvědčivý a spíše podněcuje eskalaci sporu.
23. To však nic nemění na tom, že závěr vyslovený žalovaným je (navzdory značné vyjadřovací úspornosti) v konečném důsledku správný. Stavební úřad totiž při posuzování žádosti o územní rozhodnutí musí posuzovat, zda záměr žadatele (zde žalobce a jeho manželky) je mj. v souladu se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních

předpisů [§ 90 písm. e) stavebního zákona]. V případě vlivu záměru na krajinný ráz je tímto dotčeným orgánem příslušný orgán ochrany přírody, který rozhoduje o udělení souhlasu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (jde o druh závazného stanoviska, jak konstantně dovozuje judikatura, viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113). Není-li souhlas dle zmiňovaného ustanovení udělen (jinými slovy: závazné stanovisko je nesouhlasné), pak navržený záměr logicky není v souladu se stanoviskem dotčeného orgánu, tedy je zde předpoklad pro zamítnutí žádosti dle § 92 odst. 2 stavebního zákona. Jde o konkretizaci obecného pravidla, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu [§ 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „správní řád“)], a jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3 správního řádu). Proto obdržel-li stavební úřad v průběhu řízení o žádosti žalobce a jeho manželky závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, které umístění navrhované stavby označovalo za nepřípustné z důvodu nepřiměřeného zásahu do krajinného rázu, pak stavební úřad nemohl o žádosti rozhodnout jinak než ji zamítnout [§ 92 odst. 2 ve spojení s § 90 písm. e) stavebního zákona a § 149 odst. 1 a odst. 3 správního řádu]. Totéž platilo pro žalovaného v průběhu odvolacího řízení, který po obdržení odvolacích námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody byl povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska od nadřízeného orgánu ochrany přírody (§ 149 odst. 4 správního řádu), avšak nedošlo-li poté k obsahové změně závazného stanoviska, pak ani žalovaný neměl prostor k tomu, aby zamítnutí žádosti jakkoli zvrátil.

24. Žalobce se proto mylí, vytýká-li žalovanému a stavebnímu úřadu, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody pouze přebrali, aniž by se zabývali dalšími skutečnostmi tvrzenými v žádosti. Soud konstatuje, že žalovaný a stavební úřad v podstatě ani neměli jinou možnost, neboť existence negativního (nesouhlasného) závazného stanoviska skutečně vylučovala jiný způsob věcného vyřízení žádosti než její zamítnutí. Jakýkoliv jiný postup by byl *contra legem*, tj. zcela proti dikci zákona. Proto nevyjádřil-li se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí explicitně ke všem odvolacím bodům (např. k námitkám proti požadavkům územního plánu) pak toto nelze považovat za vadu mající vliv na výrok napadeného rozhodnutí, neboť již samotná existence negativního závazného stanoviska vylučovala vyhovět žádosti, a to i bez nutnosti provádět další dokazování (§ 149 odst. 3 *in fine* správního řádu).
25. Argumentoval-li žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227, pak je třeba upozornit, že v žalobě citovaná část byla vytržena z kontextu, neboť zde nebyl vysloven obecný nárok na vybudování stavby i v případě zásahu do krajinného rázu (jak se patrně snaží naznačit žalobce). Nosným závěrem v žalobcem citované části předmětného rozsudku bylo, že nelze vyloučit i pozitivní zásah do krajinného rázu, ovšem je třeba, aby orgán ochrany přírody tuto otázku dostatečně posoudil. Nejvyšší správní soud v žalobcem citovaném rozsudku dále dovodil, že toto posouzení provádí orgán ochrany přírody ve zvláštním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož výstupem je samostatné rozhodnutí, které je možno napadnout správní žalobou podle § 65 s. ř. s. Toto je však zastaralý výklad, který byl překonán rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, který dovodil (na rozdíl od rozsudku citovaného žalobcem), že souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody je závazným stanoviskem podle § 149

správního řádu, které není přezkoumatelné jako samostatné rozhodnutí, ale až v rámci konečného rozhodnutí jako podkladový akt (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

26. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že napadené a prvostupňové rozhodnutí by bylo možno označit za nezákonné, bylo-li by nezákonné samotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve spojení s potvrzujícím stanoviskem nadřízeného orgánu. Ve vztahu k nyní posuzované věci je tudíž přezkum zákonnosti zmiňovaných podkladových aktů napadeného rozhodnutí zcela klíčovým krokem, jemuž jsou věnovány následující odstavce:
27. Vydání souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je nezbytné u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011-87). Z obsahu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí je přitom zřejmé, že žalobcův stavební projekt má být umístěn do lokality, pro kterou jsou charakteristické lesní a zemědělské plochy s vesnickou zástavbou, tudíž potenciální zásah do krajinného rázu nebylo možno *a priori* vyloučit. Stavební úřad proto postupoval správně, podmiňoval-li vyhovění žádosti souhlasem (kladným závazným stanoviskem) orgánu ochrany přírody.
28. Značná část námitek žalobce proti obsahu závazného stanoviska je postavena na úvaze, že orgán ochrany přírody zneužil své správní uvážení. Zde je však třeba upozornit, že ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody nedává žádný prostor pro užití správního uvážení. Ke kritériím, která musí orgány ochrany přírody při aplikaci zmiňovaného ustanovení zohledňovat, se poměrně jednoznačně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014-49, v němž uvedl: „**Pojem „krajinný ráz“, je typickým příkladem neurčitého právního pojmu; v jeho případě zákonodárce v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., stanoví interpretační vodítko ve smyslu příkladného výčtu jeho charakteristických znaků („přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti“), i uvedení jeho konkrétních prvků, pomocí příkazu k zachování „významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině“. (...) Hodnocení, zda, případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změní nebo sníží, je čistě otázkou dokazování. Jakkoliv se rovněž u hodnocení důkazů vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu (posouzení relevance provedených důkazů a jejich hodnocení), jde vždy o zjištění skutkového stavu věci, jehož výsledkem je jeho právní subsumpce, která nemá alternativu. Dospějí-li tedy orgány ochrany přírody na základě provedeného dokazování k závěru, že daný záměr změny nebo snížení krajinného rázu do míry, která 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, a musí rozhodnout, že se souhlas s umístěním a povolení stavby neudělují. Pro úplnost je nicméně vhodné dodat, že „zásah do krajinného rázu“ se ani při sebevětší snaze nedá jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením“ (zvýraznění doplněno zdejším soudem). Od výkladu citované judikatury není důvod se jakkoli odchýlit ani v nyní posuzované věci, proto je třeba hodnotit, zda skutečnosti zjištěné orgánem ochrany přírody opravdu nasvědčovaly tomu, že záměr žalobce může zasáhnout do krajinného rázu tak, že jej změní či sníží.**

29. Soud přitom dospěl k závěru, že v tomto případě závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (jehož podstatný obsah je konstatován v odstavci 11 výše) požadovaným kritériím jednoznačně dostalo. Orgán ochrany přírody v něm přehledně popsal zjištěný skutkový stav, tedy zejména vymezil charakter okolní krajiny a její význačné prvky, vzal v úvahu budoucí podobu projektované stavby, načež shledal, že stavba tohoto typu se do okolní krajiny nehodí a její umístění by představovalo nepřipustné narušení krajinného prvku. Soud toto posouzení hodnotí jako plně přezkoumatelný závěr opírající se o zcela konkrétní odborná skutková zjištění, tudíž zde v zásadě nemá co vytknout.
30. Soud dále považuje za vhodné upozornit, že žalobce zčásti převrací význam některých zjištění orgánu ochrany přírody, resp. je mylně interpretuje. Například pokud jde o závěr týkající se kácení stromů, tak orgán ochrany přírody rozhodně kategoricky netvrdil (jak naznačuje žalobce), že by žadatelé měli v úmyslu vykácet stromy po obvodu stavbou dotčeného pozemku či na pozemcích sousedních, ale pouze upozornil, že budoucí realizace stavby by vykácení těchto stromů zřejmě vyžadovala. Soud souhlasí, že tuto možnost skutečně nelze vyloučit, a to ani v situaci, pokud by žalobce a jeho manželka skutečně chtěli dodržet svůj závazek z čestného prohlášení, že stávající stromy kácet nebudou. Nelze totiž vyloučit, že avizovaný závazek z čestného prohlášení (jehož upřímnost soud nikterak nezpochybňuje) by se v okamžiku realizace stavby mohl dostat do kolize se stavebně bezpečnostními předpisy (srov. např. požadavky na zajištění prostoru staveniště dle § 24e či obecné požadavky na umísťování staveb dle § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Jinak řečeno, žalobce a jeho manželka by se i navzdory dobře míněnému osobnímu závazku zachovat stávající zeleň a vysadit novou mohli dostat do situace, že v okamžiku realizace platného stavebního povolení by museli volit mezi dodržením svého osobního závazku a porušením veřejnoprávních předpisů. Z tohoto důvodu soud nepovažuje za pochybení, jestliže orgán ochrany přírody uvažil, že závazek žalobců zachovat stávající zeleň a vysadit novou není možno považovat za dostatečnou garanci pro udržení kvality krajinného rázu. V tomto směru se naopak jedná o adekvátní projev předběžné opatrnosti.
31. Podobně je třeba vnímat i úvahy orgánu ochrany přírody o výšce plánované stavby a okolních stromů. Ani zde orgán ochrany přírody kategoricky netvrdil, že veškeré stromy v okolí jsou nižší než nejvyšší bod plánované stavby (jak se patrně domnívá žalobce), pouze porovnával rozměry budoucí stavby vůči celkovému charakteru okolí. Totéž platí i ve vztahu ke zmínce o absenci elektrických vedení, kterou nelze chápat jako kategorické tvrzení, že v krajině vůbec žádná elektrická vedení nejsou, což potvrzuje hned navazující dovětek, ve kterém se orgán ochrany přírody zmiňuje o lanovce SAM, kterou označuje jako rušivý element, přestože je z větší části zakryta zelení (viz druhá věta ve druhém odstavci na str. 3 závazného stanoviska). Zde soud připomíná závěry výše citované judikatury (viz odstavec 28), že hodnocení potenciálního zásahu do krajinného rázu nelze zcela objektivizovat ve smyslu matematických či fyzikálních veličin a naopak se nelze vyhnout určité míře subjektivního hodnocení. V tomto případě soud shledal, že orgán ochrany přírody se při porovnávání rozměrů stavby vůči okolí pohyboval zcela v mantinelech přípustného subjektivního hodnocení.
32. Namítá-li žalobce, že po něm orgán ochrany přírody požadoval nad rámec zákonných požadavků prokázat převahu celospolečenského zájmu nad zájmy ochrany přírody a krajiny, pak i tuto část odůvodnění závazného stanoviska žalobce dezinterpretuje. Orgán ochrany přírody po žalobci nic takového nepožadoval. Konstatování o neprokázání

celospolečenského zájmu ve čtvrtém odstavci na str. 4 závazného stanoviska je třeba číst v kontextu celého odůvodnění, z něhož je zjevné, že orgán ochrany přírody chtěl zdůraznit, že mu není známa žádná jiná objektivní skutečnost, kvůli které by zájem na zachování krajinného rázu musel ustoupit umístění stavby.

33. Bylo-li v průběhu soudního jednání zdůrazňováno, že v reakci na uplatněné odvolací námitky měl žalovaný vykonat dodatečné místní šetření, pak je třeba připomenout, že ze strany žalobce a jeho manželky takový požadavek nezazněl ani v jejich odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, ani v doplňujícím vyjádření ze dne 19. 3. 2017. Žalobce a jeho manželka se zde naopak dovolávali výsledků provedeného šetření na místě (viz např. čtvrtý odstavec str. 7 jejich vyjádření ze dne 19. 3. 2017). Tvrdí-li žalobce, že v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítal nedostatky skutkových závěrů závazného stanoviska, pak soud musí podotknout, že byť doplňující vyjádření ze dne 19. 3. 2017 obsahuje rozsáhlé pasáže brojící proti závaznému stanovisku, tak se převážně jedná jen o reprodukci podstatných částí odůvodnění závazného stanoviska, přičemž vlastní polemika se skutkovými závěry orgánu ochrany přírody je obvykle omezena na konstatování typu 'není to pravdou' či 'není to dostatečné'. Soud podotýká, že jakkoli se ve správním řízení uplatňuje vyšetřovací zásada (§ 3 správní řád), tak to neznamena, že účastníci řízení nemají břemeno tvrzení a že nenesou žádnou odpovědnost za obsah přednesených tvrzení. Proto bylo-li v odvolání (resp. doplňujícím vyjádření) všeobecně zdůrazňováno, že v dotčené lokalitě byly opakovaně povoleny i jiné rozsáhlé stavby, ale zároveň za jedinou stavbu tohoto typu odvolatelé (žalobce a jeho manželka) označili pouze SAM, ale jinak neuvedli, jaké jiné rozsáhlé stavby mají konkrétně na mysli, ani jak se tyto stavby mají projevovat na vzhledu krajiny, pak soud považuje za logické, že žalovaný a nadřízený orgán ochrany přírody při posouzení této otázky vycházeli pouze ze zjištění orgánu ochrany přírody a již nepovažovali za nutné iniciovat nové místní šetření či jiné doplňující dokazování. Fotografie zaslané žalovanému jako přílohy doplňujícího vyjádření ze dne 19. 3. 2017 nic nevypovídají o vzhledu okolí, neboť se jedná o sérii reklamních fotografií provozovatele SAM, zachycujících především hotelový interiér. Podklady takového obsahu jen stěží mohly být relevantním podnětem pro nové místní šetření za účelem ověření poznatků o stavu okolní krajiny.
34. Pokud jde o žalobcem namítané rozdíly rozhodovací praxe, zejména s poukazem na rozměry existujícího SAM, pak ani zde soud nemohl s argumentací žalobce souhlasit. Orgán ochrany přírody se i touto otázkou v odůvodnění závazného stanoviska zabýval, přičemž připustil, že SAM je rozsáhlejší stavbou výrazně se lišící od okolní zástavby. Současně však v jiné části svého odůvodnění shledal, že stavby těchto rozměrů tvoří negativní dominantu dané lokality. V kontextu uvedeného považuje soud za zcela logické, že orgán ochrany přírody již nechce vznik dalších nadrozměrných staveb připouštět (být by z hlediska celkových rozměrů šlo o stavby menší než je stávající lyžařský areál). Opačný přístup by znamenal, že jeden případ nevhodného zásahu do krajinného rázu (v minulosti vybudovaný rozlehlý lyžařský areál narušující vzhled krajiny) by automaticky legitimizoval veškeré ostatní zásahy do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, což by bylo zcela absurdní. Lapidárně řečeno: Nelze uvažovat stylem „když se něco přežene jednou, tak proč by nemohlo podruhé“ - tím by se zcela popřel smysl činnosti správních orgánů na úseku ochrany přírody. V této souvislosti se soud nemůže nepozastavit nad nesmyslnou až téměř nepatřičnou poznámkou žalovaného ve vyjádření k žalobě (viz str. 4 tohoto vyjádření), že výstavbu lyžařského centra nelze srovnávat se zamýšlenou stavbou rodinného domu. Je tomu přesně naopak, neboť z hlediska hodnocení

vlivu na krajinný ráz je samozřejmě nezbytné tyto stavební záměry porovnat, což také orgán ochrany přírody učinil a jeho závěry o nepřipuštění jiného nadrozměrného – byť celkově menšího – stavebního projektu jsou v tomto směru zcela logické (zde si autor vyjádření žalovaného k žalobě patrně ani neuvědomoval, s jakým podkladem bylo při vydání napadeného rozhodnutí pracováno).

35. Argumentuje-li žalobce tím, že lokalita pro navrhovanou stavbu je v územním plánu obce Sedlec-Prčice vymezena jako zastavitelná plocha, pak ani tato skutečnost nepředstavovala důvod k tomu, aby stavební úřad při posuzování žádosti nepřihlížel k závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody. Soulad záměru s územním plánem ještě nezakládá nárok na jeho povolení. Posuzování souladu předloženého záměru s územně plánovací dokumentací je totiž pouze jedním z kritérií, které musí stavební úřad hodnotit [§ 90 písm. a) stavebního zákona], proto vyhovění tomuto zákonnému požadavku ještě nemusí znamenat, že zde není dán rozpor s jiným zákonným požadavkem - například právě s požadavkem dotčeného orgánu [§ 90 písm. c) stavebního zákona]. Jinak řečeno, vymezení určité plochy v územním plánu jako plochy zastavitelné neukládá stavebnímu úřadu povinnost povolit určitý záměr jen proto, že realizace tohoto záměru směřuje k zastavění dané plochy. V tomto ohledu je žalobní argumentace lichá. Nepovolil-li stavební úřad zastavění zastavitelné plochy s poukazem na negativní závazné stanovisko dotčeného orgánu (zde orgánu ochrany přírody), pak jednal zcela v souladu se zákonem a nedopouštěl se tím žádného pozměňování územního plánu, jak je naznačováno v žalobě.
36. Závěr o možném zásahu do krajinného rázu je závěrem právním, nikoliv odborným. Odbornou povahu mohou mít (a zpravidla mají) pouze skutková zjištění týkající se zkoumané lokality. Z tohoto důvodu nelze přeceňovat význam odborných studií, které byly vypracovány v souvislosti s posuzováním záměru žalobce a jeho manželky, ať už jde o jimi předloženou studii společnosti ZPPŽ, z. s. ze dne 18. 2. 2016, nebo o pozdější studii doc. I. V. ze dne 5. 12. 2016 zadanou stavebním úřadem. Obě zmiňované studie lze považovat toliko za listinné důkazy vztahující se k prokázání skutečností týkajících se dané lokality, nicméně jejich závěr o (ne)souladu záměru s krajinným rázem však nemusí být pro správní orgány nikterak závazný. Totéž by platilo, i kdyby obě studie měly charakter znaleckých posudků (o znalecké posudky se přitom nejedná, jak mylně uváděl žalovaný ve svém vyjádření), neboť i vyjádření znalce může mít význam toliko pro zodpovězení určité odborné (neprávní) otázky, nikoliv však pro zodpovězení otázky právní. Obě zmiňované studie se přitom poměrně explicitně vyjadřují i k právní otázce týkající se aplikace § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv řešení této otázky je výlučnou doménou orgánu ochrany přírody. Reálná použitelnost obou studií pro nyní posuzovanou věc tudíž byla značně omezená, neboť mohly posloužit nanejvýš jako rámcové doplnění skutkových zjištění orgánu ochrany přírody a krajiny. Zde je však nutno dodat, že z hlediska popisu krajinné charakteristiky zkoumané lokality se studie společnosti Zelený prostor pro život, z. s. ze dne 18. 2. 2016 a studie doc. I. V. ze dne 5. 12. 2016 příliš neliší, jejich největší rozdíl je v tom, že každý z nich klade důraz na jinou skutečnost, kterou považuje za významnou z hlediska přivolení dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Právě tento bod, jenž je ve své podstatě již právním hodnocením, obě studie odlišuje, nicméně z hlediska popisu krajinného charakteru zkoumané lokality (tj. skutkových okolností) ani jedna studie zásadně nevybočuje z toho, co ke skutkovému stavu konstatoval v odůvodnění závazného stanoviska orgán ochrany přírody. Z tohoto důvodu soud nemohl považovat za pochybení, že v průběhu řízení nebyly blíže zkoumány dílčí rozdíly v jedné či druhé studii. Z téhož důvodu soud nepovažoval za relevantní

výhrady žalobce vůči nedostatkům studie doc. V., zejména pokud jde o namítanou neaktuálnost.

37. V návaznosti na předchozí odstavec však soud musí podotknout, že mu poněkud uniká smysl toho, proč si stavební úřad vypracování studie doc. V. vlastně zadával. Tato studie je dle datace (5. 12. 2016) o více než dva měsíce mladší než prvostupňové rozhodnutí (29. 9. 2016), stavební úřad tudíž zjevně zvládl meritorně rozhodnout i bez ní. Poprvé je tato studie ve správním spise zmiňována až v průvodní zprávě o postoupení odvolání žalovanému, jinak nelze ze správního spisu ohledně okolností zadání či obdržení dané studie nic vyčíst. V tomto kontextu působí počínání stavebního úřadu přinejmenším rozporuplně. Nicméně k závěrům studie doc. V. a jejímu porovnání se studií společnosti ZPPŽ, z. s., se relativně uspokojivým způsobem vyjádřil nadřízený orgán životního prostředí v rámci přezkumu závazného stanoviska, když uvedl, že obě studie považují realizaci záměru za zásah do krajinného rázu, ale liší se posouzením závažnosti tohoto zásahu. Nadřízený orgán ochrany přírody tak přezkoumatelným způsobem zareagoval na odvolací námitky brojící proti rozdílným výsledkům obou studií (viz str. 3 až 4 odvolání žalobce a jeho manželky ze dne 19. 3. 2017), proto soud nemůže přisvědčit žalobci, že by nadřízený orgán ochrany přírody zcela pominul jeho důkazní návrhy. Se způsobem vypořádání těchto důkazů (dvou studií) soud v zásadě souhlasí, neboť rozdíl je zde skutečně v míře hodnocení závažnosti zásahu, což je však již otázka právního posouzení (viz předchozí odstavec). Jiné zásadní skutečnosti, pro které by nadřízený orgán ochrany přírody musel závazné stanovisko věcně měnit či dokonce zrušit, v průběhu odvolacího řízení najevo nevyšly.
38. V souvislosti s výše zmiňovanou studií doc. V. je třeba upozornit, že tato studie nebyla v odůvodnění napadeného ani prvostupňového rozhodnutí vůbec zmiňována (v době vydání prvostupňového rozhodnutí ostatně ani ještě neexistovala). Proto soud považuje za poněkud nelogickou argumentaci zástupkyně žalobce vznesenou v průběhu soudního jednání, že se správní orgány opřely výlučně o tuto studii a nikoliv o vlastní poznatky a vlastní právní hodnocení. Bylo tomu totiž přesně naopak: Správní orgány ze studie doc. V. prakticky vůbec nevycházely, páteří důvod pro zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí představovalo (jak již bylo opakovaně řečeno) negativní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Jediný ze správních orgánů, který studii doc. V. částečně zohlednil, byl nadřízený orgán ochrany přírody, který ji v rámci přezkumu závazného stanoviska porovnal s konkurující studií společnosti ZPPŽ, z. s. (viz předchozí odstavec). Jinak studie doc. V. v rozhodování správních orgánů prakticky nehrála roli a její význam pro rozhodnutí správních orgánů zdaleka nebyl natolik výrazný, jak se snažila zdůraznit zástupkyně žalobce v průběhu jednání. Z téhož důvodu neobstojí ani výhrady, že studie doc. V. odkazovala na neaktuální údaje z roku 2009, neboť závazné stanovisko (jež bylo pro vydání napadeného i prvostupňového rozhodnutí klíčovým dokumentem) zjevně vycházelo ze stavu z roku 2016, proto ani z tohoto hlediska nemohly odvolací námitky proti prvostupňovému rozhodnutí představovat relevantní důvod k tomu, aby žalovaný inicioval dodatečné místní šetření (srov. odstavec 33 výše).
39. Rovněž není pravdou, jak tvrdila zástupkyně žalobce v průběhu jednání, že by žalobci nebylo umožněno seznámit se s obsahem stanovisek dotčených orgánů. Toto tvrzení je jednak v rozporu s obsahem písemného znění žaloby, kde je v průběhu líčení událostí předcházejících vydání napadeného rozhodnutí zmiňováno, že žalobci obdrželi nesouhlasné závazné stanovisko již v souvislosti se svou první žádostí o vydání územního

souhlasu (viz str. 3-4 žaloby). Navíc ze správního spisu plyne, že toto závazné stanovisko bylo součástí dokumentace připojené k žádosti o vydání územního rozhodnutí. Žalobce a jeho manželka jej tedy sami přikládali ke své žádosti, proto lze stěží namítat, že by jim nebylo před vydáním napadeného rozhodnutí známo. Pokud jde o potvrzující stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody, pak je sice pravdou, že žalovaný jej žalobci ani jeho manželce nezasílal přímo, nicméně jak bylo konstatováno v rámci reprodukce obsahu správního spisu (viz odstavec 16 výše), žalovaný zaslal zástupkyni žalobce a jeho manželky sdělení ze dne 28. 3. 2017, v němž účastníky informoval o výsledku posouzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem a s poukazem na § 36 odst. 3 správního řádu je vyzval k seznámení se s nově doplněnými podklady pro vydání rozhodnutí. Jak je rovněž zřejmé z obsahu spisu, v reakci na tuto výzvu zástupkyně žalobce dne 7. 4. 2017 nahlížela do správního spisu. Ve světle těchto zjištění je proto argumentace o nemožnosti seznámit se se stanovisky dotčených orgánů před vydáním rozhodnutí naprosto lichá. Soud rovněž upozorňuje, že k této otázce navíc nebyl ani vznášen žádný žalobní bod, námitka tohoto typu zazněla poprvé až při soudním jednání, tedy zjevně již po lhůtě pro rozšíření žaloby (srov. § 71 odst. 2 věty čtvrté s. ř. s.). Závěry tohoto odstavce jsou proto vysloveny toliko nad rámec jako *obiter dictum*.

40. Soud dále nemohl přisvědčit argumentaci žalobce o jeho dobré víře v kladné schválení záměru, na které žalobce spoléhal vzhledem k předchozím jednáním s panem M. K., a také vzhledem ke kladným výsledkům zasedání Rady města S konaných dne 3. 12. 2014 a dne 15. 9. 2015. Vyjde-li soud z tvrzení žalobce, že M. K. byl v inkriminované době odpovědným vedoucím společnosti S s. r. o., pak tato skutečnost vypovídá leda o tom, že zmiňovaný M. K. byl vedoucím zaměstnancem právnické osoby, jejímž zřizovatelem je město, což ale nemá nic společného s funkcí úřední osoby činné při rozhodování v agendě územního plánování či ochrany přírody a krajiny. Byť soud samozřejmě netuší, jaké byly myšlenkové pochody M. K. poté, co se dozvěděl, že žalobce a jeho manželka změnili dodavatele, tak to nic nemění na tom, že jmenovaný nebyl osobou odpovědnou za vydání rozhodnutí v územním řízení, ani za vydání podkladového závazného stanoviska. Jeho případný vliv na rozhodování odpovědných úředních osob je tudíž v rovině spekulací a nelze jej dovozovat jen z toho, že orgán ochrany přírody vydal k žalobcovu projektu negativní závazné stanovisko, jež bylo hlavní příčinou zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Případný předchozí příslib M. K. je proto ve vztahu k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí zcela bez významu. Pokud jde o žalobcem zmiňované kladné usnesení Rady města S ze dne 3. 12. 2014 a ze dne 15. 9. 2015, pak taková usnesení předně nebyla připojena k žalobě a ani nejsou dohledatelná na webu města (<https://www.X.cz/X>). Nicméně i kdyby soud vyšel z úvahy, že usnesení žalobcem tvrzeného obsahu skutečně byla vydána a vyjádřila se kladně k jeho stavebnímu záměru, pak to nic nemění na tom, že tato usnesení by byla pro rozhodování stavebního úřadu i orgánu ochrany přírody zcela nezávazná. Rada města je totiž orgánem samosprávy, proto usnesení či jiné úkony městské rady je nutno považovat za výkon samostatné působnosti, ledaže by zákon stanovil, že jde o výkon působnosti přenesené [srov. § 99 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 106/2016 Sb. (dále jen „zákon o obcích“)]. Žádný zákon přitom nestanoví, že by vyjádření rady města k určitému soukromému stavebnímu záměru mělo být výkonem přenesené působnosti, proto je třeba na žalobcem avizovaná kladná usnesení Rady města S ze dne 3. 12. 2014 a ze dne 15. 9. 2015 nahlížet jako na akty vydané v rámci samostatné působnosti. Takový akt však není nijak závazný pro rozhodovací činnost orgánů města při výkonu přenesené působnosti, která

představuje výkon (městu propůjčené) pravomoci státu, a nikoliv výkon vlastní (na státu nezávislé) pravomoci města (srov. § 7 odst. 2 ve spojení s § 61 odst. 1 zákona o obcích). Jak činnost stavebního úřadu na úseku územního plánování, tak i činnost orgánu ochrany přírody při vydávání předmětného závazného stanoviska představují výkon přenesené působnosti (§ 5 odst. 2 stavebního zákona, § 90a zákona o ochraně přírody a krajiny), proto pro ně nemůže usnesení rady města bez dalšího představovat závazný podklad. Proto nelze považovat za žádný podezřelý exces, že jeden orgán města (rada) zaujal k soukromému stavebnímu projektu diametrálně odlišný postoj než jiný orgán téhož města (městský úřad, v jehož struktuře je i agenda ochrany přírody a stavebního úřadu), neboť oba orgány vykonávaly úplně jiný druh pravomoci a tudíž musely zohledňovat i úplně jiná kritéria. V případě Rady města S šlo v zásadě (zřejmě) jen o volnou úvahu, zda určitý záměr na svém území strpí, naopak stavební úřad a orgán ochrany přírody byly povinny hodnotit soulad tohoto záměru s požadavky právních předpisů, zde zejména stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny. Z uvedených důvodů soud nemůže souhlasit s tím, že by kladný postoj rady města či příslib zaměstnance městem zřízené společnosti mohly na straně žalobce založit dobrou víru o tom, že jím zamýšlený stavební projekt bude povolen. V tomto směru měl žalobce zcela nedůvodná očekávání.

VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

41. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že byt' je odůvodnění napadeného rozhodnutí skutečně nadmíru stručné, tak v konečném důsledku je správné, neboť existence negativního závazného stanoviska, jež ani nadřízeným orgánem nebylo věcně změněno (ale toliko formálně z hlediska formulace výroku), nepřipouštěla jiný způsob vyřízení žádosti o územní rozhodnutí než jeho zamítnutí. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je pak zcela přezkoumatelné a soud neshledal v souvislosti s jeho vydáním žádné vady. Žalobce se zároveň nemůže důvodně dovolávat dobré víry jen na základě skutečnosti, že měl povolení svého stavebního záměru v minulosti přislíbené od osob či orgánů města, které o samotném povolení nerozhodují. Z těchto důvodů soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
42. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyl procesně úspěšný. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. června 2020

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu