



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **A. O.**
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Rakem
sídlem Štefánikova 58/31, 742 21 Kopřivnice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2016 č. j. MSK 12137/2016, ve věci
dodatečného povolení stavby,

takto:

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

Odůvodnění:

A.

Shodu s prvopisem potvrzuje

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo k žalobcovu odvolání změněno rozhodnutí Městského úřadu Nový Jičín ze dne 15. 3. 2011 č. j. ÚPS/19355/2011, jímž byla zamítnuta žalobcová žádost o dodatečné povolení stavby „pro lesní hospodářství o zastavěné ploše 3x4 m, včetně terasy o zastavěné ploše 3x2 m na pozemku parc. č. X k. ú. Hostašovice“. Namítá, že:
 - 1) byla nesprávně posouzena vhodnost projektové dokumentace, když samotné provedení stavby vychází z typové dokumentace FREDOS Vsetín, která zohledňuje požadavky na minimalizaci narušení okolních přírodních podmínek,
 - 2) je zcela subjektivním a ničím nepodloženým tvrzením, že se lze domnívat, že stavba byla nazvána jako „pro lesní hospodářství“ účelově. K tomu žalobce dodává, že k zalesnění získal souhlas Vlády ČR ze dne 9. 9. 1999 a odkazuje též na pořízenou fotodokumentaci. Pod bodem V.1.b) žaloby žalobce rozvádí tento žalobní bod, kdy zdůrazňuje, že není pravdou, že by obhospodařoval toliko 810 m² lesních pozemků, zdůrazňuje spoluvlastnictví dalších pozemků, přičemž všechny tyto lesní pozemky v součtu představují 2,3108 ha (z toho osázená plocha 2,1 ha). K tomuto žalobnímu bodu navrhuje doplnit dokazování předmětnou fotodokumentací, výpisem z katastru nemovitostí o rozloze pozemků v žalobcově spoluvlastnictví a zákresem zalesněných pozemků v katastrální mapě;
 - 3) změna právní kvalifikace odvolacím orgánem [uvedení jiných ustanovení zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stav. zák.“), podle nichž bylo/nebylo řízení u správního orgánu I. stupně vedeno] je vadou, kterou nelze v rámci odvolacího řízení napravit;
 - 4) pokud byla provedenou změnou z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně vypuštěna část „K umístění stavby bylo vydáno nesouhlasné koordinované závazné stanovisko ...“, právě toto stanovisko bylo stěžejním podkladem rozhodnutí o věci samé. Odůvodnění žalovaného, že tento text náleží do odůvodnění, nikoli do výroku, nemění ničeho na tom, že tento text byl z celého rozhodnutí úplně odstraněn;
 - 5) v předcházejícím rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2007 č. j. MSK 151585/2007 byl předmětný pozemek parc. č. X zahrnut do konečného řešení a určeno jeho jednoznačné místo pro další využití. Toto rozhodnutí však nebylo vzato v úvahu, přestože se jedná o rozhodnutí závazné, potvrzené rozsudky Krajského soudu v Ostravě a Nejvyššího správního soudu. Tímto rozhodnutím totiž byly stanoveny podmínky využití daného území včetně pozemku parc. č. X;
 - 6) napadené rozhodnutí neuvádí konkrétní a v řízení prokázané tvrzení, že v dané věci není veřejný zájem na dodatečném povolení stavby. Konkrétní veřejný zájem je nutno přesně definovat, nejen ho pouze obecně zmiňovat. Do doby takového řádného vytčení veřejného zájmu nelze zájmy investora porovnávat s veřejným zájmem. Závěr, že stavba není skutečně nezbytná a že nepřevyšuje obecně nastavený nekonkrétní veřejný zájem, je tak předčasný;
 - 7) není pravdou, že by se v okolí v minulosti či nyní nenacházely jiné stavby, když hned vedle (10 – 15 m) je pergola postavená a zkolaudovaná v r. 2006 a dále též řádně schválená studna, obojí k týmž účelům. V minulosti se na místě nacházela maringotka plnící účel předmětné stavby. K tomu navrhl doplnit dokazování fotodokumentací pergoly a studny, jakož i písemnostmi o povolení pergoly;
 - 8) krajinný ráz mnohem výrazněji narušují jiné stavby v okolí, jako je hřbitov či nová výstavba rodinných domů v obci. Současně není ani odůvodněno, proč stavba o půdorysu 4x3 m + 2x3 m narušuje krajinný ráz významněji než samo zalesnění 2,1 ha. K tomu navrhl doplnit dokazování fotodokumentací předmětné stavby, staveb v okolí a

Shodu s prvopisem potvrzuje

- znaleckým posudkem, v němž by znalec (znalecký ústav) zodpověděl otázku, zda se stavba do dané lokality hodí a zda je pro lesní hospodaření žalobce potřebná;
- 9) předmětná stavba se nachází pouhých 6 m od hranice přírodního parku, byť na jeho území. K tomu navrhl doplnit dokazování snímkem předmětné stavby se zákresem hranice přírodního parku;
 - 10) žalobce při své péči o les onemocněl boreliózou a dokáže si jen stěží představit, že by veškeré stroje a zařízení umístěné v předmětné stavbě v jejich množství denně nosil do lesa, aby mohl plnit schválený lesní hospodářský plán;
 - 11) Městský úřad Nový Jičín žalobci dne 2. 6. 2010 sdělil, že stavby sloužící lesní výrobě jsou v předmětné lokalitě přípustné;
 - 12) napadené rozhodnutí neuvádí konkrétní a v řízení prokázané tvrzení, že v dané věci není veřejný zájem na vydání požadovaného dodatečného stavebního povolení. Veřejný zájem je nutno v každé konkrétní věci definovat a identifikovat, ne jej pouze obecně zmiňovat. Do doby, než bude takto řádně definován veřejný zájem, nelze zájmy investora (taktéž přesně a konkrétně definované) porovnávat, resp. bez tohoto zjištění vyslovit názor, že stavba není „skutečně nezbytná“ a že žalobcův zájem na jejím vybudování nepřevyšuje obecně nastavený a v dané věci nekonkrétní veřejný zájem;
 - 13) pokud je žalobci vytýkána absence vynětí dotčeného pozemku ze zemědělského půdního fondu, k tomuto vynětí došlo již rozhodnutím Městského úřadu Nový Jičín ze dne 29. 6. 1999 č. j. ŽPÚR/201.1/1493/405/99ing.Ry a o změně využití území za účelem trvalého zalesnění bylo rozhodnuto rozhodnutím téhož úřadu ze dne 3. 8. 1999 č. j. SÚ/328/1208/ 99Kr;
 - 14) zásobování vodou je na pozemku zajištěno pomocí studny, která byla dodatečně povolena rozhodnutím Městského úřadu Nový Jičín ze dne 9. 5. 2008 č. j. OŽP/32444/2008 a povolení k nakládání s vodami bylo vydáno tímž úřadem dne 7. 5. 2008 pod č. j. OŽP/ 32447/2008.
2. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Má za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě přesvědčivě zjištěného skutkového stavu a jeho odůvodnění vyhovuje nárokům § 67 - § 68 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „spr. ř.“). Napadené rozhodnutí je totožné s předchozím, které bylo přezkoumáváno krajským soudem pod sp. zn. 22 A 243/2011. K jednotlivým žalobním bodům uvádí:
- 1) – 6), 12) zde odkazuje na své vyjádření k žalobě projednávané krajským soudem pod sp. zn. 22 A 243/2011 a na závěry krajského soudu obsažené v rozsudku ze dne 23. 5. 2013¹⁾. Pokud v této souvislosti žalobce argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014 č. j. 8 As 38/2013-29¹⁾, žalovaný zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu ani žalovaného tehdy meritorně nepřezkoumával;
 - 7) – 9) přezkumem závazného stanoviska orgánem ochrany přírody a krajiny byl žalovaný při svém rozhodování podle § 149 odst. 4 spr. ř. vázán;
 - 10) **jediným důvodem zamítnutí** žalobcovy žádosti, kterým se žalovaný zabýval, byla nepřípustnost stavby z pohledu **krajinného rázu**. Žalovaný se jinými důvody nezabýval, když už jen z tohoto důvodu nebylo možno předmětnou stavbu dodatečně povolit;
 - 13) – 14) vzhledem k vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu, jak byl vysloven v jeho rozsudku ze dne 20. 10. 2014 č. j. 8 As 38/2013-29¹⁾, si žalovaný vyžádal

¹⁾ dostupné na www.nssoud.cz

i potvrzení závazného stanoviska i z pohledu ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany vod. Výsledek tohoto přezkoumání však nemá na závěry žalovaného [s ohledem na argumentaci uvedenou shora k žalobnímu bodu 10)] žádný vliv.

3. U dnešního jednání žalobce navrhl doplnit dokazování fotodokumentací místa k posouzení otázek krajinného rázu. Dále zopakoval návrh na doplnění dokazování znaleckým posudkem k otázkám zásahu předmětné stavby do krajinného rázu a k potřebnosti stavby pro lesní hospodářství žalobce. Zdůraznil, že za dobu celého řízení již okolní stromy povyrostly a předmětná stavba je s ohledem na to v okolí prakticky neviditelná, což by mohlo být ověřeno v dalším správním řízení, pokud bude napadené rozhodnutí zrušeno.

B.

4. Z obsahu správních spisů soud zjistil, že žalobce podal dne 8. 2. 2011 žádost o dodatečné povolení předmětné stavby, která byla zamítnuta Městským úřadem Nový Jičín z důvodu, že ke stavbě bylo vydáno nesouhlasné koordinované stanovisko orgánu ochrany přírody. Důvodů nesouhlasného stanoviska Městského úřadu Nový Jičín (odboru životního prostředí) ze dne 22. 10. 2011 č.j. OŽP/69249/2010 bylo několik:
 - a) stavba je bez jakékoli návaznosti na zastavěnou část sídla. Je nežádoucí činností, která znamená živelné rozšiřování zástavby do krajiny. Dle platného územního plánu je předmětný pozemek součástí volné krajiny (území neurbanizovaného) a náleží do zóny Z – zeleně (krajinné). Orgán ochrany přírody má proto za to, že stavba je v rozporu s územním plánem;
 - b) objekt srubu je typové konstrukce Fredos spol. s r.o. Tento výrobek je nabízen jako zahradní chatka. Stavba je realizována z přírodních materiálů, avšak vzhled stavby nemůže být v souladu s charakterem okolní zástavby, když tu žádná ani není;
 - c) jediným lesním pozemkem ve spoluvlastnictví žalobce je pozemek parc. č. X o výměře pouhých 810 m², tudíž pro hospodaření na něm není nutné umístění stavby v bezprostřední blízkosti obhospodařovaných pozemků;
 - d) k využití pro pracovníky nesplňuje stavba hygienické požadavky;
 - e) stavba má podle orgánu ochrany přírody charakter rekreačního objektu, která byla pro potřebu lesního hospodářství nazvána jen účelově tak, aby splňovala požadavky územního plánu;
 - f) v území, jehož součástí je pozemek parc. č. X, byl vyhlášen Přírodní park Podbeskydí. Orgán ochrany přírody akcentuje ochranu tohoto území proti nekoordinované zástavbě, kdy by o povolení účelových objektů lesní výroby požádali i vlastníci dalších pozemků. Uzavírá, že umístění jakékoli stavby v předmětném území představuje změnu krajinného rázu, kdy snižuje estetickou hodnotu území a narušuje dosavadní stav území, proto je nežádoucí. V minulosti se v posuzovaném území – volné krajině mimo sídelní útvar – stavby daného architektonického ztvárnění a účelu nevyskytovaly a nemají pro údržbu lesních pozemků zásadní opodstatnění. Umísťování staveb odděleně od souvisle zastavěného území narušuje harmonické měřítko a nepříznivě a nepředvídatelně ovlivňuje vztahy v krajině (např. i změnou provozních vztahů, zvýšenou dopravou ve volné krajině aj.).

Shodu s prvopisem potvrzuje

5. Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení podal žalobce včasné odvolání, kde jako odvolací námitky uplatňoval m.j. i námitky obdobné žalobním bodům 1), 2), 6), 8), 12), 13) a 14).
6. Žalovaný proto vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného orgánu ochrany přírody. Nadřízený orgán ochrany přírody dne 23. 8. 2011 pod č.j. MSK 88530/2011 nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil. Odmítl hodnotit soulad s územním plánem, když tato otázka není předmětem závazného stanoviska podle § 12 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Dále zdůraznil, že stavba je umístěna na pozemku, který je součástí Přírodního parku Podbeskydí ve volné nezastavěné a nezastavitelné krajině. Fakt, že se stavba nachází právě na pozemku, jež je součástí území s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami (kterým je přírodní park již ze své podstaty - § 12 odst. 3 ZOPK), a to bez návaznosti na stávající zástavbu, představuje jednoznačné snížení krajinného rázu daného území, a to excesivně. S ohledem na lokalizaci stavby ve volné krajině mimo sídelní útvar, kde se stavby daného architektonického ztvárnění a účelu dosud nevyskytovaly, je umístění předmětné stavby třeba vnímat jako výrazné ovlivnění harmonického měřítka a tím i krajinného rázu cenného a exponovaného místa (dotčené oblasti). Jakkoli se jedná o stavbu menších rozměrů s použitím přírodě blízkých materiálů, jedná se s ohledem na shora uvedené o zásah excesivní. Samotná skutečnost, že žalobce spoluvlastní rozsáhlé plochy zalesněných pozemků, neprokazuje skutečnou nezbytnost stavby na předmětné lokalitě. K námitkám žalobce ze dne 5. 9. 2011 se nadřízený orgán ochrany přírody vyjádřil dne 20. 9. 2011 pod č.j. MSK 151339/2011, kde doplnil, že pojem „veřejný zájem“ není právním řádem výslovně obsahově vymezen. Jedná se o zájem celé nebo podstatné části společnosti a směřuje k všeobecnému blahu a dobru. Účelem institutu ochrany krajinného rázu je ochrana zejm. přírodní, kulturní a historické charakteristiky určitého místa či oblasti před činnostmi snižujícími jeho estetickou či přírodní hodnotu. Stavba je umístěna v území s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami, jehož ochrana je v souladu s principy ochrany přírodního bohatství. Právě pro excesivní zásah do krajinného rázu pak představuje ohrožení takto vytčeného veřejného zájmu.
7. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 25. 10. 2011 č. j. MSK 64189/2011 změnil rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení tak, že m. j. pod bodem 2) svého výroku vypustil z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně bez náhrady text „*K umístění stavby bylo vydáno nesouhlasné koordinované závazné stanovisko Odboru životního prostředí MěÚ Nový Jičín ze dne 22. 10. 2010, č. j. OŽP/69249/2010.*“, kdy dále též odstranil z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně odkaz na ust. § 111 stav. zák. a nahradil je odkazem na § 129 odst. 2 stav. zák. (ostatní změny nejsou žalobou napadány), ovšem co do věci samé rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že jakkoli se v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje i podle § 111 - § 115 stav. zák., stavební úřad v tomto řízení nejprve zkoumá naplnění požadavků § 129 odst. 2 stav. zák. V posuzované věci nebyl naplněn požadavek § 129 odst. 2 písm. c) stav. zák., proto bylo posuzování žádosti podle § 111 stav. zák. nadbytečné. Dále uvedl, že z výrokové části vypustil odstavce týkající se nesouhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť tato informace patří do odůvodnění rozhodnutí. Na závěr odůvodnění žalovaný dodal, že pokud odvolání směřovalo proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska, toto bylo podle § 149 odst. 4 spr. ř. přezkoumáno v odvolacím

Shodu s prvopisem potvrzuje

řízení příslušným nadřízeným orgánem, přičemž závěrem tohoto přezkumu je žalovaný vázán.

8. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2011 podepsaný soud zamítl rozsudkem ze dne 23. 5. 2013 č. j. 22 A 243/2011-33¹⁾).

9. Ke kasační stížnosti žalobce však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 10. 2014 č. j. 8 As 38/2013-29¹⁾ zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 25. 10. 2011 č. j. 22 A 243/2011-33¹⁾ i rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2011 č. j. MSK 64189/2011. Věcně se případem vůbec nezabýval a uzavřel na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i rozsudku krajského soudu takto:

„[27] Při posuzování rozsudku krajského soudu si však Nejvyšší správní soud nemohl nevšimnout, že se žalovaný dopustil závažných procesních pochybení.

[28] Podle § 149 odst. 4 spr. ř. platí: »Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.«

[29] Jak bylo zmíněno výše, stěžovatel se v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu neztotožnil s nesouhlasným koordinovaným závazným stanoviskem v částech, které se vyjadřovaly k oblastem ochrany přírody, ochrany zemědělského půdního fondu a podpůrnému vyjádření vodoprávního úřadu. Jednotlivá závazná stanoviska v daných oblastech zpracovávala příslušná oddělení odboru životního prostředí Městského úřadu Nový Jičín.

[30] Žalovaný si však vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska pouze od orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedenou žádost adresoval jinému odboru žalovaného, tj. odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Ten jako nadřízený správní orgán dle § 149 odst. 4 spr. ř. se v potvrzení (zřejmě vzhledem k formulaci žádosti) vyjádřil pouze k části napadeného koordinovaného závazného stanoviska týkající se ochrany přírody a krajiny. (Pozn.: Ke zpracování potvrzení závazného stanoviska v oblastech ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany vod by byl rovněž příslušný odbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje.)

[31] Ačkoli pak žalovaný v rozhodnutí o odvolání tvrdil, že shromáždil všechny podklady pro vydání rozhodnutí, výše uvedené svědčí o tom, že tomu tak nebylo.

[32] Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 5 As 56/2009-63 vyslovil, že pokud odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 spr. ř. vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, »dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé«. (Všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.)

[33] Byť si v předložené věci žalovaný vyžádal částečné potvrzení obsahu závazného stanoviska, nedostal plně požadavku § 149 odst. 4 spr. ř. Nelze proto tvrdit, že by si vyžádal všechny podklady nezbytné pro své rozhodnutí dle § 50 spr. ř. Žalovaný tak předně zvolil nesprávný

Shodu s prvopisem potvrzuje

procesní postup (resp. nebyl důsledný v aplikaci § 149 odst. 4 spr. ř.), a v důsledku svého pochybení rozhodoval, aniž by shromáždil všechny podklady pro rozhodnutí, tj. dopustil se dalšího pochybení. Tím podstatně porušil ustanovení o řízení, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[34] Žalovaný se nadto, opět v důsledku výše uvedeného postupu, nevyjádřil k odvolacím námitkám stěžovatele, v nichž stěžovatel nesouhlasil s koordinovaným závazným stanoviskem v částech vztahujícím se k ochraně zemědělského půdního fondu a ochraně vod. Žalovaný ani nemohl sám nahradit chybějící odborná vyjádření svým vlastním – mohl pouze postupovat podle § 149 odst. 4 spr. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 46/2010-54). Vzhledem k tomu, že část odvolacích námitek stěžovatele zůstala zcela nevyřešena, zatížil žalovaný své rozhodnutí i vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 51/2007-84).

[35] Pro kumulaci těchto závažných vad měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit. Krajský soud však pochybení žalovaného nijak nezohlednil. Tím krajský soud způsobil, že jeho rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[36] To platí i přesto, že stěžovatel na tyto vady rozhodnutí žalovaného výslovně v žalobě neupozornil. Tuto otázku Nejvyšší správní soud zvažoval, neboť dle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí pouze v mezích žalobních důvodů.

[37] Soudní přezkum tedy není a ani nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující pro soudní přezkum je rozsah žalobních bodů. Výslovná výjimka je obsažena pouze v § 76 odst. 2 s. ř. s. Podle ní soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Druhá, judikaturou dotvořená výjimka pro postup z moci úřední přichází v úvahu u většiny vad způsobujících nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to za podmínky, že tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 79/2009-84).

[38] Nejvyšší správní soud má za to, že vada nepřezkoumatelnosti u správního rozhodnutí v předložené věci je vadou, k níž měl krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného byla způsobena nesprávným procesním postupem žalovaného, který rozhodoval, aniž by si obstaral všechny podklady, a tím způsobil, že nebyly vypořádány všechny odvolací námitky stěžovatele. Tato pochybení ovlivnila celý výsledek řízení žalovaného tak, že nelze ani s jistotou označit za nepřezkoumatelnou pouhou část rozhodnutí žalovaného. Pokud tedy stěžovatel v žalobě brojil proti závěrům žalovaného, proti koordinovanému závaznému stanovisku i jeho potvrzení, bránily vady rozhodnutí žalovaného přezkoumání jeho rozhodnutí. Krajský soud tedy měl napadené rozhodnutí žalovaného zrušit.

[39] Za této situace by byl přezkum jeho závěrů předčasný. Žalovaný bude ve věci rozhodovat znovu a jeho rozhodnutí bude možné opět přezkoumat ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že se zrušením rozsudku krajského soudu ani zrušením rozhodnutí žalovaného nijak nevyjadřuje k závěrům uvedeným v těchto rozhodnutích, neboť je meritorně nepřezkoumával.

10. Nato si žalovaný dne 26. 4. 2016 vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska, jak byl Nejvyšším správním soudem zavázán.
11. Co do ochrany zemědělského půdního fondu bylo žalovanému dne 17. 5. 2016 sděleno, že vyjádření Městského úřadu Nový Jičín ze dne 22. 10. 2010 č. j. OŽP/69249/2010 neobsahuje skutečnosti zakládající právní podstatu odnětí půdy ze zemědělského

Shodu s prvopisem potvrzuje

původního fondu ve smyslu § 9 zák. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, protože se nejedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 spr. ř.

12. Co do ochrany vod bylo závazné stanovisko Městského úřadu Nový Jičín ze dne 22. 10. 2010 č. j. OŽP/69249/2010 zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 8. 2016 č. j. MSK 56417/ 2016.
13. Nato žalovaný nyní napadeným rozhodnutím opět změnil rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení tak, že m. j. pod bodem 2) svého výroku vypustil z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně bez náhrady text „*K umístění stavby bylo vydáno nesouhlasné koordinované závazné stanovisko Odboru životního prostředí MěÚ Nový Jičín ze dne 22. 10. 2010, č. j. OŽP/69249/2010.*“, kdy dále též odstranil z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně odkaz na ust. § 111 stav. zák. a nahradil je odkazem na § 129 odst. 2 stav. zák. (ostatní změny nejsou žalobou napadány), ovšem co do věci samé rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění zdůraznil, že:
 - § 129 stav. zák. umožňuje dodatečně povolit stavbu, která splňuje požadavky stanovené v § 129 odst. 2 stav. zák., to však musí vlastník stavby nebo stavebník v řízení prokázat. **V případě, že stavební úřad dospěje k závěru, že stavba nesplňuje některý z požadavků stanovených v § 129 odst. 2 stav. zák., stavební úřad bez dalšího dokazování postupuje podle § 51 odst. 3 spr. ř. – žádost o dodatečné povolení stavby zamítne;**
 - pokud stavební úřad zjistil nenaplnění požadavků uvedených v § 129 odst. 2 stav. zák., je nadbytečné, aby dále žádost posuzoval podle § 111 stav. zák. – z prvostupňového rozhodnutí je přitom zřejmé, že podle § 111 stav. zák. stavební úřad ani nepostupoval;
 - závazné stanovisko na úseku ochrany přírody a krajiny bylo potvrzeno příslušným nadřízeným orgánem podle § 149 odst. 4 spr. ř. a jím bylo potvrzeno. Tímto závěrem je žalovaný vázán;
 - jakkoli žalovaný vyžádal přezkoumání dílčích závazných stanovisek na úseku ochrany zemědělského původního fondu a na úseku ochrany vod, **výsledek tohoto přezkoumání nemá na výsledek tohoto řízení žádný vliv. Pouhá skutečnost, že stavba je v rozporu se zájmy chráněnými ZOPK, znamená, že ji nelze dodatečně povolit**, bez ohledu na to, zda by pro stavbu bylo možno vydat souhlas s odnětím ze zemědělského půdního fondu či zda je stavba možná z hlediska zájmů ochrany vod;
 - pokud se v případě ochrany zemědělského půdního fondu jednalo o pouhé vyjádření Městského úřadu Nový Jičín, vyžadovat si nové vyjádření k tomuto postupu od Městského úřadu Nový Jičín nemá smysl, protože **stavbu nelze dodatečně povolit z důvodu nesouhlasného stanoviska v oblasti ochrany přírody a krajiny;**
 - zrušení podpůrného vyjádření vodoprávního úřadu nemá na rozhodování žalovaného žádný vliv, neboť **závazné stanovisko v oblasti ochrany přírody a krajiny zůstalo nedotčeno.**

C.

14. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje

D.

15. K návrhu žalobce krajský soud doplnil dokazování fotografiemi předmětné stavby, blízké studny

s pergolou a okolí, z nichž seznal, že na pozemku žalobce se nachází studna s pergolou, které jsou hmotově nesouměřitelné s posuzovanou stavbou. V předmětné stavbě je uloženo nářadí. Předmětná stavba je na fotografiích viditelná i ze vzdálenějšího pohledu. Pod kopcem u starších domů probíhá nová výstavba.

E.

16. Při přezkoumávání žalobních bodů 1) – 2), 5) – 6) vycházel krajský soud z ustálené judikatury správních soudů k otázce přezkoumávání závazných stanovisek vydaných podle § 149 spr. ř., podle které tato závazná stanoviska nejsou samostatně soudně přezkoumatelná, soudní přezkum je možný až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí, pro které byla tato stanoviska podkladem [srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011 č.j. 2 As 75/2009-113, Sb. NSS č. 2434/2011¹⁾]; v případě odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem je účelem potvrzení/změny závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem zajistit, aby tyto odvolací námitky podléhaly odbornému posouzení ze strany nadřízeného odborného správního orgánu, který disponuje odpovídajícími znalostmi. Dochází k protnutí devolutivního účinku odvolání a vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem. Odvolací orgán rozhodující o věci samé je vázán stanoviskem nadřízeného odborného správního orgánu a nemůže se od něj odchýlit [srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010 č.j. 5 As 56/2009-63, Sb. NSS 2167/2011¹⁾].
17. Krajský soud dále zdůrazňuje, že vždy je předmětem jeho přezkumu napadené rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.), tzn. rozhodnutí odvolacího správního orgánu, nikoli správního orgánu I. stupně (ledaže by zákon žádný řádný opravný prostředek nepřipouštěl).
18. Obdobně – u závazných stanovisek vydávaných podle § 149 spr. ř. soud přezkoumává výsledek odborného posouzení věci v posledním stupni. Předmětem soudního přezkumu závazného stanoviska tak není přímo původní závazné stanovisko dotčeného odborného správního orgánu I. stupně, ale výsledek přezkumu takového závazného stanoviska nadřízeným odborným správním orgánem, t.j. potvrzení nebo změna závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 4 spr. ř.
19. Krajský soud na tomto místě zdůrazňuje, že důvodem potvrzení závazného stanoviska nebyly důvody uplatněné dotčeným správním orgánem ochrany přírody I. stupně uvedené shora pod písm. a) – e), proti nimž směřují žalobní body 1) – 2). Důvodem potvrzení závazného stanoviska nadřízeným odborným správním orgánem byl totiž jen důvod uvedený shora pod písm. f). Žalobní body 1) a 2) tak směřují zcela mimo důvody potvrzení závazného stanoviska, proto se jimi nemohl krajský soud dále zabývat. Ze stejného důvodu zamítl soud návrhy na doplnění dokazování k těmto žalobním bodům.
20. K žalobnímu bodu 3) krajský soud zdůrazňuje, že pokud správní orgán I. stupně uvedl, že rozhodoval podle § 111 stav. zák., je z odůvodnění jeho rozhodnutí zřejmé, že žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje

žalobce zamítl podle § 111 odst. 1 písm. d) stav. zák., které zní: „*Stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány.*“

21. Pokud pak žalovaný změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že namísto ust. § 111 stav. zák. stanovil, že bylo rozhodováno podle § 129 odst. 3 písm. c) stav. zák., toto ustanovení zní: „*Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*“
22. S ohledem na to, že veřejný zájem chráněný zvláštním právním předpisem chrání podle § 4 odst. 2 písm. a) stav. zák. právě dotčené orgány vykonávající státní správu na příslušném úseku, je zjevné, že obsah ust. § 111 odst. 1 písm. d) stav. zák. ve slovech „*zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány*“ a § 129 odst. 3 písm. c) stav. zák. ve slovech „*není v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem*“ je totožný.
23. Nutno zdůraznit, že podle § 90 odst. 1 spr. ř. je důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně jen celkový nesoulad rozhodnutí správního orgánu I. stupně s právními předpisy, t. j. s právním řádem ČR jako celkem. Procesní vady mohou přitom být důvodem pro zrušení podle § 89 odst. 2 věty třetí spr. ř. jen tehdy, pokud mohly mít vliv na tento soulad s právním řádem ČR jako celkem. Z napadeného rozhodnutí se podává, že k takovému závěru žalovaný nedospěl, když uzavřel, že žádost byla zamítnuta po právu, byť se tak mělo stát s poukazem na § 129 odst. 3 písm. c) stav. zák., nikoli s poukazem na § 111 stav. zák.
24. Za situace, kdy se jedná o ustanovení obsahově totožná – jak již bylo rozvedeno výše – a jediný rozdíl spočívá v tom, že ust. § 129 stav. zák. se aplikuje v řízení o dodatečném povolení stavby, zatímco ust. § 111 stav. zák. v řízení o (řádném) povolení stavby, krajský soud tuto úvahu žalovaného aprobuje. Vlastní právní posouzení věci, t.j. že stavbu nelze dodatečně povolit proto, že je v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštními předpisy, se totiž nezměnilo.
25. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy bylo stiženo vadou, která však neměla žádného vlivu na zákonnost tohoto rozhodnutí, proto taková vada nemohla podle § 89 odst. 2 věty třetí spr. ř. být důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a byla reparaovatelná v řízení odvolacím. Krajský soud proto vyhodnotil žalobní bod 3) jako nedůvodný.
26. Namítá-li žalobce v žalobním bodu 4), že odkaz na podkladové závazné stanovisko zmizel provedeným zásahem žalovaného z rozhodnutí zcela, je třeba zdůraznit, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně se odkazy na závazné stanovisko vyskytují i v odůvodnění – viz str. 3, 5. a 6. odstavec, kdy do této pasáže odůvodnění napadené rozhodnutí žalovaného nikterak nezasáhlo. Navíc i žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí řádně odkazuje na potvrzení závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem. Krajský soud proto shrnuje, že tvrzení žalobce tvořící obsah žalobního bodu 4) je v rozporu s obsahem odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, a proto je žalobní bod 4) nedůvodný.

Shodu s prvopisem potvrzuje

27. K žalobnímu bodu 5) je zdejšímu soudu ze spisu 22 Ca 33/2008 známo, že žalobcem odkazovaným předcházejícím rozhodnutím byl pozemek parc. č. X zahrnut do ochranného pásma hřbitova, kde je z důvodu ochrany hřbitova před negativními účinky provozu průmyslových nebo zemědělských staveb zakázána realizace staveb pro výrobu a skladování, jakož i staveb zemědělských.
28. S tímto předcházejícím rozhodnutím se nyní napadané rozhodnutí žalovaného neocitá v žádném rozporu, pokud z důvodů od předešlého rozhodnutí odlišných (zde ochrana krajinného rázu, v předcházejícím rozhodnutí ochrana hřbitova) zamezuje v předmětném území stavět i stavby jiné než zakázané předcházejícím rozhodnutím. V rozporu by se tato rozhodnutí ocitla jen, pokud by na předmětném místě byla nyní povolena stavba zakázaná rozhodnutím předešlým.
29. Předchozí řízení totiž mělo vliv na pozemek parc. č. X jen v tom, že s ohledem na ochranu hřbitova vymezilo činnosti zakázané na pozemku parc. č. X, které by mohly mít vliv na hřbitov. Jiné možné v úvahu připadající využití pozemku parc. č. X předmětem předcházejícího rozhodování správních orgánů nebylo. Ani žalobní bod 5) proto krajský soud důvodným neshledal.
30. V žalobních bodech 6) a 12) žalobce namítá nekonkrétnost vymezení konkrétního veřejného zájmu, s nímž má být předmětná stavba v rozporu. Zde krajský soud připomíná obsah potvrzení závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem, a to včetně vyjádření ze dne 20.9.2011. V těchto dokumentech nadřízený správní orgán neoperoval jen obecným veřejným zájmem na ochraně krajinného rázu, ale jasně uvedl, že stavba je umístěna na pozemku, který je součástí Přírodního parku Podbeskydí ve volné nezastavěné a nezastavitelné krajině. Účelem institutu ochrany krajinného rázu je ochrana zejm. přírodní, kulturní a historické charakteristiky určitého místa či oblasti před činnostmi snižujícími jeho estetickou či přírodní hodnotu. Fakt, že se stavba nachází právě na pozemku, jež je součástí území s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami (kterým je přírodní park již ze své podstaty - § 12 odst. 3 ZOPK), a to bez návaznosti na stávající zástavbu, představuje jednoznačné snížení krajinného rázu daného území, a to excesivně. S ohledem na lokalizaci stavby ve volné krajině mimo sídelní útvar, kde se stavby daného architektonického ztvárnění a účelu dosud nevyskytovaly, je umístění předmětné stavby třeba vnímat jako výrazné ovlivnění harmonického měřítko a tím i krajinného rázu cenného a exponovaného místa. Jakkoli se jedná o stavbu menších rozměrů s použitím přírodě blízkých materiálů, jedná se s ohledem na shora uvedené o zásah excesivní.
31. Krajský soud se s tímto vytčením chráněného veřejného zájmu ztotožňuje a toliko pro úplnost doplňuje, že v předmětné věci je tedy veřejným zájmem zachování volné zcela nezastavěné krajiny (nezastavěného území) mimo stávající sídelní útvary, neboť se jedná o území s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami. Na tomto vytčení, které přihlíží k individuálním podmínkám daného místa, krajský soud neshledává ničeho nekonkrétního či vágního.
32. Namítá-li žalobce, že se na místě nachází pergola a studna a že se zde v minulosti nacházela i maringotka [žalobní bod 7)], krajský soud tyto skutečnosti nezpochybňuje. K maringotce nemůže než konstatovat, že i sám žalobce připouští, že tato již v současnosti na

Shodu s prvopisem potvrzuje

předmětném pozemku není. Pokud se týká studny s pergolou, jedná se o mnohem menší stavby, které jsou svou viditelnou hmotou zcela odlišné od dřevěného srubu s krytinou z pálených tašek, jehož dodatečného povolení se nyní žalobce domáhá. Pergola ani studna tedy nemohou zvrátit závěr o tom, že stavba, jejíhož dodatečného povolení se žalobce domáhá, a která se nachází ani v sousedství dosud zastavěné oblasti, navíc se nachází na území přírodního parku, narušuje krajinný ráz volné a nezastavěné krajiny.

33. Pokud má žalobce za to, že krajinný ráz mnohem více narušuje nová výstavba rodinných domů v obci či hřbitov [prvá část žalobního bodu 8)], sám uvádí (a co do hřbitova je soudu známo i ze spisu zdejšího soudu sp. zn. 22 Ca 33/2008) a v řízení bylo ověřeno I jím předloženou fotodokumentací, že se jedná o stavby „v obci“, t. j. stavby navazující na dosavadní výstavbu a mimo území přírodního parku. Proto se podle krajského soudu jedná o stavby, na které nelze nahlížet stejně jako na stavbu žalobce, která se naopak nachází ve volné nezastavitelné krajině, bez návaznosti na současnou zástavbu, navíc na území přírodního parku. Žalobce tedy v první části žalobního bodu 8) srovnává stavby vzájemně nesrovnatelné. Proto krajský soud shledal i první část žalobního bodu 8) nedůvodnou.
34. V druhé části žalobního bodu 8) žalobce namítá, že krajinný ráz výrazněji než předmětná stavba ovlivňuje samo povolené zalesnění na ploše 2,1 ha. Touto argumentací ovšem žalobce ignoruje fakt, že orgán ochrany přírody a krajiny akcentuje veřejný zájem na nezastavěné krajině v předmětném území. Krajskému soudu pak není v této souvislosti zřejmé, jak by mohla být krajina zalesněním (i sebevětší její částí) zastavěna, t. j. jak by zalesněním mohl být narušen právě zájem na nezastavěné krajině. Proto shledává krajský soud nedůvodnou i druhou část žalobního bodu 8).
35. Pokud se pak předmětná stavba nachází 6 m od hranice přírodního parku [žalobní bod 9)], ničeho to nemění na tom, že se nachází nikoli mimo přírodní park, ale právě na jeho území. Jak již bylo dříve zdůrazněno, přírodní park je územím s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami. Na takovém území je třeba zájmy ochrany přírody a krajiny zvláště bedlivě střežit, neboť v opačném případě by vymezení takových chráněných území ztrácelo jakýkoli smysl.
36. Krajský soud nepochybně žalobcovy zdravotní potíže [žalobní bod 10)], ani ty ovšem nemohou změnit závěry o excesivním dotčení nezastavěné krajiny na území přírodního parku předmětnou stavbou. Stav. zák. znemožňuje povolit stavbu, která je v rozporu s (tímto řádně vymezeným) veřejným zájmem [§ 129 odst. 2 písm. c) in fine], proto žalobcem požadovaný test proporcionality [část žalobního bodu 12)] nelze v nyní posuzovaném případě provést.
37. Pokud pak žalobce namítá, že mu stavební úřad dne 2. 6. 2010 sdělil, že stavby sloužící lesní výrobě jsou v předmětné lokalitě přípustné [žalobní bod 11)], stavební úřad takto žalobce řádně seznámil s obsahem regulace územním plánem. To však ničeho nemění na ochraně dílčích veřejných zájmů k tomu příslušnými orgány ve smyslu § 129 odst. 2 písm. c) in fine stav. zák., ať už územní plán stanoví pro předmětnou oblast cokoli. Jednotlivé nástroje regulace území předvídané stav. zák. se vzájemně doplňují, kdy zcela konkrétní posouzení konkrétní stavby na konkrétním místě zajišťuje až rozhodnutí o umístění stavby (u nepovolené provedené stavby suplované rozhodnutím o dodatečném povolení stavby). Vyšší prostředky (územní plán, zásady územního rozvoje či politika územního rozvoje)

Shodu s prvopisem potvrzuje

mohou stanovit toliko obecné regulativy předmětného území, nemohou znemožnit posouzení umístění konkrétní stavby ve zcela konkrétním místě a čase. To přísluší právě rozhodnutí o umístění stavby, v němž – jakkoli platí i omezení stavená územním plánem – je nutno zkoumat i dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny konkrétní stavbou. Proto ani žalobní bod 11) krajský soud důvodným neshledal.

38. Žalobní body 13) – 14) se pak zcela ocitají mimo důvody napadeného rozhodnutí. Jediným důvodem napadeného rozhodnutí krajského úřadu je totiž rozpor se zájmy ochrany přírody a krajiny, nikoli rozpor se zájmy ochrany zemědělského půdního fondu či se zájmy ochrany vod. Zde se může krajský soud toliko ztotožnit s žalovaným v úvaze, že **pokud musí být žádost o dodatečné povolení stavby zamítnuta pro rozpor s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny, je zcela nadbytečné a v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení (§ 6 spr. ř.) zabývat se souladem s ostatními veřejnými zájmy, zde zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu a zájmem na ochraně vod.**
39. Pokud dále žalobce u dnešního jednání uplatnil argument, že za dobu řízení již stromy povyroستly, čímž se předmětná stavba stala méně viditelnou až neviditelnou, je nutno připomenout, že soudy rozhodující ve správním soudnictví vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného (viz část C. tohoto odůvodnění). Změny skutkového stavu, které nastaly v době řízení před správním soudem, jsou totiž pro posouzení otázky, zda bylo napadené rozhodnutí v době jeho vydání v souladu se zákonem, nerozhodné.

F.

40. Žádný z žalobních bodů krajský soud důvodnými neshledal, proto pro nedůvodnost všech žalobních bodů žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 19. února 2018

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje