



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudkyň Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **S & M CZ s.r.o., IČ 26884275, se sídlem Třebovská 809, 569 43 Jevíčko**, zastoupené: Dr. Davidem Koubou, advokátem se sídlem Klimentská 1207/10, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice**, za účasti: **ZO Českého svazu ochránců přírody č. 50/02 „Rybák“ Svitavy, se sídlem Dimitrovova 29, 568 02 Svitavy 2**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 13.9.2012, č.j. KrÚ – 25293/65/2012/OMSŘ/Ma-6,

t a k t o :

- I.** Žaloba se **z a m í t á**.
- II.** Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále v textu i „žalobce“) se včasnou žalobou domáhala soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl

odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Svitavy ze dne 17.1.2012, č.j. 2082-12/OV-hoa/61-2008, jímž tento správní orgán I. stupně dle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a podle § 51 odst. 3 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), zamítl žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dvou samostatných větrných elektráren V1 a V3 v obci Dětrichov na pozemcích specifikovaných v tomto rozhodnutí (dále jen „stavba“ nebo „stavba větrných elektráren nebo i VE“). Po úvodním popisu rozhodovacího procesu a uvedení obsahu rozhodnutí a stanovisek vydaných v řízení, které bylo ukončeno vydáním žalovaného rozhodnutí, uvedl žalobce následující žalobní body:

1) Podkladem žalovaného rozhodnutí bylo stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny vydané dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), ze dne 4.3.2011, přičemž tímto orgánem ochrany přírody byl Městský úřad Svitavy. Uvedené stanovisko orgánu ochrany přírody (dále jen „OOP“) obsahuje nesouhlas s umístěním a povolením zmíněné stavby větrných elektráren, a toto závazné stanovisko bylo potvrzeno dle § 149 odst. 4 správního řádu nadřízeným správním orgánem, tj. Krajským úřadem Pardubického kraje, sdělením ze dne 10.7.2012. V závazném stanovisku a jeho potvrzení a tedy ani v rozhodnutí žalovaného není zejména určité stanoveno, které oblasti se narušení krajinného rázu týká, a nejsou dostatečně podloženy vymezeny konkrétní dotčené krajinné a estetické hodnoty. OOP a jemu nadřízený úřad se „spokojily“ s paušálním uvedením, že je výstavbou větrných elektráren dotčena velká oblast, kterou nelze přesně vymežit. To však není důvodem proto, aby nebyl takový prostor konkrétněji specifikován. Dalším nedostatkem je vymezení konkrétních estetických a krajinných prvků, ty nebyly v závazném stanovisku definovány, stalo se tak až v potvrzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem. Není dostatečně „precizně uvedeno“, v čem by měla konkrétní estetická hodnota spočívat. Za problematické je nutno považovat odkaz na dotčení místní fauny, která má představovat také dotčenou krajinnou hodnotu, a to i přesto, že fauna není zmiňována v žádné z použitých studií. Závěr správních orgánů není podložen a je nedostatečný a nepřezkoumatelný. Odůvodnění žalovaného rozhodnutí a i potvrzení závazného stanoviska a závazné stanovisko vzbuzují pochybnosti, zda-li bylo vyhověno požadavkům na dodržení mezi správního uvážení.

2) Žalobce namítl, že odůvodnění potvrzení závazného stanoviska v částech, v nichž se nadřízený správní orgán OOP zabýval žalobcem předloženými studiemi, bylo nedostatečné a nevyhovělo všem požadavkům. Podle názoru žalobce nebyl dán důvod k jejich nepoužití. V dané věci správní orgány opřely svá stanoviska a rozhodnutí o posudek Agentury, ten však byl zadán jako posudek nedetailní, avšak pouze vztahující se pouze k určité konkrétní otázce, a to ke kumulativnímu efektu. Prostřednictvím tohoto posudku tedy jsou kritizovány zmíněné studie, přičemž se jedná o postup nedostatečný, hodnotící pouze část problematiky a nenahlízející na tuto jako na celek. Je nutno uvážit, že zde stojí jeden posudek vytvořený na žádost OOP, který ačkoliv je zpracován velice renomovaným ústavem, zabývá se pouze dílčí částí problematiky. Naproti tomu existují tři studie, hodnotící věc z různých úhlů, přičemž dvě z nich se také otázkou kumulativního efektu zabývají. Totéž platí ohledně výtky, že se studie nezabývají dopadem na faunu, když příslušné orgány se spokojily se závěrem, že dopad na faunu byl negativní. Žalovaný ani citací potvrzení závazného stanoviska, ani svými slovy žádným způsobem nevyvrací tvrzení a závěry v jednotlivých studiích. Správní orgány se dostatečně nevypořádaly s argumentem předložených studií, kdy právě dočasnost zamýšlené

stavby měla být jejich velkou výhodou. OOP se k tomu nevyjadřoval a v potvrzení závazného stanoviska je jen uvedeno, že v takovýchto případech dochází často k rekonstrukci zařízení a prodloužení jejich existence v krajině. To je dle názoru žalobce nedostatečný argument pro vydání negativního závazného stanoviska.

3) Žalobce namítl, že OOP je v souladu s § 4 stavebního zákona vázán svým předešlým stanoviskem k věci a může se od něj odchýlit pouze za předpokladu podstatné změny podmínek, za kterých bylo předcházející stanovisko vydáno. V tomto předchozím stanovisku ze dne 18.10.2007 byla omezena jeho časová platnost právě s ohledem na možný kumulativní efekt a vliv více VE v okolí. Žalobce zdůraznil, že původní závazné stanovisko sice bylo omezeno co do platnosti do 31.12.2009, nijak však nezmiňovalo „citlivost věci“ nebo kumulativní efekt jako důvod omezení. Skutečnost, že by mohl být stavbou VE dotčen krajinný ráz se dále promítla pouze do doporučení nejprve postavit pouze dvě VE z původních zamýšlených čtyř. V tomto požadavku se také žalovaný v tehdejší stanovisku opíral o závěry zjišťovacího řízení „EIA“, tento požadavek se vztahoval k větrnému parku Dětrichov u Svitav jako takovému a ne k existenci jiných větrných parků. Žalobce tomuto požadavku vyhověl, když od výstavby dalších dvou elektráren upustil. Pokud se tedy OOP hodlá odchýlit od svého původního stanoviska a nezachovat kontinuitu v rozhodování požadovanou zákonem, musí své rozhodnutí dostatečně odůvodnit podstatnou změnou podmínek rozhodování. Je pochopitelné, že takovou podstatnou změnou by mohly představovat další VE v posuzovaném území. Vzhledem k tomu, že však nebylo jednoznačně stanoveno, pro které území je zásah do krajinného prvku přesně zkoumán, je nezbytné, aby své rozhodnutí kontinuitu rozhodování nezachovat žalovaný a OOP detailněji odůvodnily.

Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že jedním z podkladů rozhodnutí bylo nesouhlasné závazné stanovisko OOP, od kterého se nemohl správní orgán odchýlit, přičemž nadřízený orgán OOP toto stanovisko potvrdil. Dále odkázal na žalované rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření k žalobě uvedla důvody, pro které by „soud měl posuzovat věc celistvě a úplně a vědět, proč místní organizace (hájící zájmy ochrany přírody a krajiny), státní správa, ale nakonec i samospráva, jednotliví občané či další občanská sdružení, mající kritické stanovisko k výstavbě větrných elektráren na Svitavsku“. Dále poukázala na předchozí porušení zákona ze strany žalobce týkajícího se ochrany přírody a krajiny (např. započetí jiné stavby větrné elektrárny bez udělení výjimky z ochrany přírody a krajiny) a navrhla, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkouvá napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkouvá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s.,

přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady *ne bis in idem*, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikatu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací – srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. *ex officio*, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod proto, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti

dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomů do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Jak vyplývá z žalovaného rozhodnutí, z jeho podkladů a ze správního spisu, předmětem žalovaného rozhodnutí byla žádost o povolení umístění staveb dvou větrných elektráren, kterou podal žalobce na základě žádosti ze dne 14.12.2007. V dané věci si správní orgán I. stupně vyžádal závazné stanovisko OOP k navrhované stavbě dle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž tento požadavek vyplývá z ust. § 12 odst. 2 tohoto zákona. Závazné stanovisko bylo vyžadováno i ve smyslu ust. § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a přílohy č. 3 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření. Zmíněné závazné stanovisko bylo vydáno orgánem OOP, tj. Městským úřadem Svitavy, dne 4.3.2011, přičemž OOP s umístěním a povolením stavby vyslovil dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nesouhlas. Poté správní orgán I. stupně na základě tohoto závazného stanoviska a v souladu s ním rozhodl tak, že zmíněnou žádost zamítl. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu s ust. § 149 odst. 3 správního řádu, podle něhož jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Protože žalobce podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které směřovalo proti obsahu závazného stanoviska, postupoval odvolací správní orgán v souladu s ust. § 149 odst. 4 správního řádu, podle něhož 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. Tímto nadřízeným správním orgánem byl Krajský úřad Pardubického kraje, který toto závazné stanovisko sdělením ze dne 10.7.2012 potvrdil. Nadřízený správní orgán tak neshledal důvod ke zrušení nebo změně závazného stanoviska, jak mu to umožňuje ust. § 149 odst. 5 správního řádu, podle něhož nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jak vyplývá z platné právní úpravy (§ 149 správního řádu), závazné stanovisko nelze napadnout žádným opravným prostředkem a není přezkoumatelné v rámci odvolacího či obdobného řízení. Změnit závazné stanovisko lze pouze v rámci přezkumného řízení, a to správním úřadem nadřízeným tomu správnímu úřadu, který je vydal. Pokud nadřízený správní orgán tomu, kdo závazné stanovisko vydal, toto zruší, vrátí věc k vydání nového závazného stanoviska.

Z uvedené platné právní úpravy vyplývá, že správní orgán I. stupně rozhodující ve věci samé (tj. o zmíněné žádosti žalobce) byl obsahem závazného stanoviska vázán a nebyl jej oprávněn jakýmkoliv extenzivním způsobem interpretovat či jinak obsahově měnit. Tím, že závazné stanovisko podmiňuje výrokovou část rozhodnutí ve věci samé, je správní úřad povinen v řízeních o žádostech, tj. v daném případě o žádosti o umístění zmíněné stavby, zamítnout tehdy, pokud závazné stanovisko brání žádosti vyhovět. Pokud je obsah závazného stanoviska jednoznačný, správní orgán nemá prostor pro správní uvážení a od okamžiku obdržení závazného stanoviska tak nemohl správní orgán I. stupně ani provádět žádné další dokazování a zahájené provádění důkazů musel ukončit (§ 149 odst. 3 správního řádu). V dané věci postupovaly správní orgán I. stupně a žalovaný v souladu s platnou právní úpravou, když zmíněné závazné stanovisko obsahuje jednoznačný nesouhlas s umístěním a

dokonce i s povolením uvedené stavby. Přezkum závazného stanoviska v dané věci je možný pouze na základě žaloby směřující proti rozhodnutí správního orgánu o zmíněné žádosti, a to dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Rozšířený senát NSS totiž dospěl ve svém rozsudku ze dne 23.8.2011, č.j. 2 As 75/2009-113 k závěru, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a vzhledem k tomu, že je závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Je tomu tak v případech, kdy platná právní úprava přímo nestanoví, že se závazné stanovisko vydává jen ve formě správního rozhodnutí. V dané věci tak platná právní úprava nestanoví (§ 12 zákona o ochraně přírody a krajiny), když se jedná o souhlas OOP k umístění zmíněné stavby, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). V dané věci tedy podal žalobce žalobu v souladu s výše zmíněným postupem, napadl rozhodnutí správního orgánu, kterým byla jeho žádost zamítnuta, přičemž v této žalobě se domáhal i přezkumu podkladového rozhodnutí, tedy zmíněného stanoviska OOP (§ 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 75 odst. 2 s. ř. s. a zmíněný rozsudek rozšířeného senátu NSS). K tomu však musí uvést krajský soud následující skutečnosti:

Při přezkumu uvedeného stanoviska (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) je nutné respektovat to, že soudy ve správním soudnictví nemohou nahrazovat činnost správních orgánů a nemohou tak doplňovat či nahrazovat odůvodnění jejich rozhodnutí, tím spíše nemohou nahrazovat činnost správních orgánů vydávajících závazná stanoviska dle § 149 správního řádu, přičemž v daném případě se jedná o stanovisko dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož předmětem je udělení či neudělení souhlasu OOP k umístění stavby. Příslušný správní orgán (v daném případě OOP – tj. Městský úřad Svitavy) a jeho nadřízený orgán (Krajský úřad Pardubického kraje) jsou bezpochyby úřady odborně kvalifikovanými k posouzení příslušného zásahu do krajinného rázu. Správní soud tak nemohl v dané věci samozřejmě sám autoritativně rozhodovat o otázkách, které jsou otázkami odbornými, mimo oblast práva, neboť to nejenže není jeho úkolem, ale jednalo by se jistě spíše o laické názory na odborné skutečnosti. Zároveň je nutné si uvědomit, že vydání souhlasu v podobě závazného stanoviska (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 149 správního řádu) je předmětem správního uvážení, přičemž soud není oprávněn nahradit toto správní uvážení uvážením soudním. Správní uvážení podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování, a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z těchto skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry (srov. rozsudek NSS ze dne 24.11.2005, č.j. 6 Azs 304/2004-43, rozsudek NSS ze dne 30.4.2008, č.j. 1 As 16/2008-48).

Při rozhodování soudu o tom, zda správní uvážení v dané věci vybočilo či nikoliv z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem, je nutné vycházet především ze smyslu a účelu právní úpravy obsažené v § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Účelem tohoto zákona, jak je ostatně zřejmé z jeho § 1, je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Zákon o ochraně přírody a

krajiny tedy chrání mimo jiné krajinu, jakožto část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, a chrání též prostřednictvím § 12 cit. zákona, její ráz. Krajinným rázem je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potencionální ohrožení významných krajinných prvků. Tyto zásahy do krajinného rázu, pokud by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jedině se souhlasem OOP podle § 12 odst. 2 uvedeného zákona. Účelem a smyslem rozhodování OOP podle § 12 odst. 2 zmíněného zákona je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině. Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má OOP k dispozici, je udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 citovaného zákona (rozsudek NSS ze dne 9.11.2007, č.j. 2 As 35/2007-75, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23.3.2005, č.j. 6 A 97/2001-39). Smyslem udělení souhlasu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je zabránit takovému přetvoření krajiny, které bude většinou na dlouhou dobu nevratné, a to takové krajiny, která je něčím jedinečná, přičemž její přetvoření na jiný typ krajiny je z dlouhodobého hlediska i veřejného zájmu horší, než ponechání krajiny původní (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11.4.2008, č.j. 7 Ca 219/2007-58, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 9/2010).

Dále soud musel konstatovat, že v případě, kdy žalobce opakuje svoji argumentaci z odvolání, čili žalobní námitka je totožná s odvolací námitkou, tak je třeba uvést následující skutečnosti:

Pro zhodnocení zákonnosti žalovaného rozhodnutí je podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami vypořádal žalovaný správní orgán. Soud ve správním soudnictví by se totiž v takovém případě nemohl vyjadřovat k námitce, kterou uplatnil žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, takovým způsobem, že by nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu. Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení. V případně drobných odchylek, tj. jestliže krajský soud se zcela neztotožní s tím, jak se odvolací orgán vypořádal s odvolacími námitkami, může pouze korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8Afs 51/2007-87). Zároveň je nutné připomenout, že pokud žalobce uplatní stejným způsobem námitku jak v odvolání, tak i v žalobě, v takovém případě nemůže soud ve správním soudnictví zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, tedy uvést k uvedené odvolací námitce jiný právní názor, než žalovaný v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru odvolacího orgánu. Podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18.10.1999, sp.zn. IV. ÚS 279/99). Proto krajský soud se musel v dané věci zaměřit v případě výše zmíněných totožných odvolacích námitek s námitkami uvedenými v žalobních bodech pouze na to, zda se s nimi žalovaný vypořádal tak, že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné, tj. je srozumitelné a obsahuje dostatek důvodů rozhodnutí, čili netrpí vadou uvedenou v ustanovení § 76 odst. 1 písm.a) s.ř.s. V případě takové vady by totiž musel soud, jak již výše bylo uvedeno, zrušit bez žalobní námitky, tedy ex officio, žalované rozhodnutí.

Ve světle uvedených hledisek dospěl ve vztahu k jednotlivým žalobním bodům soud k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Ad 1) Námitky uvedené v tomto žalobním bodu uvedl žalobce shodně i v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Bylo tedy podstatné, zda a jakým způsobem se s nimi vypořádal žalovaný.

V daném případě vycházel OOP z podkladů, které si vyžádal, a to z důvodu změny stavu v území oproti stavu, který panoval v době vydání předchozího závazného stanoviska, jehož platnost byla omezena do 31.12.2009. Tato změna spočívala v realizovaných stavbách větrných elektráren v okolí uvažovaného záměru, a to v lokalitách Anenská Studánka, Ostrý Kámen a Janov. Posouzení bylo požadováno především pro vyhodnocení možného kumulativního vlivu a bylo vypracováno Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR, správy chráněné krajinné oblasti Železné hory a krajského střediska Pardubice (dále jen „Agentura“), toto odborné posouzení obdržel OOP dne 8.2.2011 a kromě tohoto odborného posouzení měl OOP k dispozici další studie od společnosti ECO AUDIT, spol. s r.o., Brno a dále znalecký posudek doc. V. Š. z prosince roku 2010. Žalovaný uvedl, že uvedené podklady se shodují ve vymezení dotčeného krajinného prostoru, v němž se mohou větrné elektrárny pohledově uplatnit. Prostor byl vymezen jako území nepravidelného tvaru, přibližně 8 x 12 km veliké a „z pohledu krajského úřadu není zásadní, zda je dotčený krajinný prostor vymezen detailněji či volněji“. S ohledem na technické parametry větrných elektráren (především jejich výšku a dynamický charakter daný nejen otáčením, ale i možnými stroboskopickými efekty) i na umístění v konkrétní lokalitě (především její nadmořskou výšku) bude vnímání takovýchto staveb (v závislosti na povětrnostních podmínkách), nikoliv ze stovek metrů, ale kilometrů až desítek kilometrů. Není tedy možné stanovit dotčený krajinný prostor v katastrálním území, pohledově dotčené území bude vždy mnohem větší – viz studie, především potom příloha č. 4a studie společnosti ECO AUDIT, spol. s r. o. z ledna 2011“. Uvedený závěr byl též zmíněn v potvrzení závazného stanoviska ze dne 10.7.2012, vydaného ve formě sdělení Krajského úřadu Pardubického kraje. Podle názoru krajského soudu nelze oddělovat závazné stanovisko od výše zmíněného potvrzení, ale je nutné přihlížet i k závěrům uvedeným v tomto potvrzení. V případě závazného stanoviska se totiž nejedná o rozhodnutí správního orgánu, čili je podle názoru krajského soudu možné doplnit toto závazné stanovisko i v jeho potvrzení vydaném v souladu s ust. § 149 odst. 4 správního řádu. Z tohoto hlediska je nutné konstatovat, že rovněž vymezení „konkrétních estetických a krajinných prvků“, proti němuž brojil žalobce rovněž v odvolání, bylo obsaženo jak v žalovaném rozhodnutí, tak v potvrzení závazného stanoviska ze dne 10.7.2012. Jak vyplývá z žalovaného rozhodnutí a z potvrzení závazného stanoviska, vycházel OOP, a potažmo i žalovaný z posouzení Agentury, podle něhož v oblasti bezprostředního okolí uvažovaného záměru i v okolí širším definuje celkem 7 větrných parků s 19 větrnými elektrárnami. Oproti původnímu hodnocení dopadu na krajinný ráz v roce 2007, tj. v předchozím stanovisku OOP, bylo v širší oblasti postaveno 5 nových větrných parků s celkem 14 novými VE. Pro celou tuto oblast, která zahrnuje několik oblastí krajinného rázu, zpracovala Agentura mapu viditelnosti pro různé výškové úrovně, přičemž z jejích příloh je patrné, že především v pásmu slabé viditelnosti (10-20 km je pohledově dotčené v podstatě celé území od Vysokého Mýta až po východní hranici kraje. Byť jde o pásmo slabé viditelnosti, znamená každé další umístění VE do vymezené oblasti další jakési „zahušťování“ – je-li dnes

pohledové dotčení v pásmu slabé viditelnosti, umístěním dalších VE se pohledové vnímání přesouvá do oblasti zvýšeného vnímání. To s sebou nutně nese nežádoucí – kumulativní – efekt neustálého pohledového vnímání VE a jedním z takových záměrů, které znamenají další, již nevhodné doplňování území o VE, je posuzovaná lokalita Dětrichov (tj. předmětná stavba). OOP, resp. nadřízený orgán Městského úřadu Svitavy, který vydal zmíněné potvrzení závazného stanoviska, tak v souladu s uvedeným posouzením Agentury, jako podkladu stanoviska OOP dospěl k závěru, že by vydání souhlasného stanoviska k dotčení krajinného rázu znamenalo:

- 1) výrazné snížení jeho estetické hodnoty,
- 2) silné potlačení uplatnění znaků přírodní povahy a tím i snížení přírodní hodnoty krajinného rázu,
- 3) významné změny stavů v krajině,
- 4) výrazné snížení estetické hodnoty krajinného rázu potlačení pozitivní kulturní dominanty kostelů v Koclířově a Dětrichově.

Dále tento správní orgán nadřízený OOP uvedl, že uvedený závěr je třeba chápat jak ve vztahu ke konkrétní lokalitě, tak ve vztahu ke krajinnému rázu v širší oblasti a umístění stavby v rámci oblasti krajinného rázu Svitavsko - Orlickoústecko mezi dvěma územími se zvýšenou estetickou hodnotou, ve kterém se „zvýšenou měrou uplatní pozitivní vliv kulturních dominant – kostelních věží“. Dále v tomto potvrzení je podrobně uvedena úvaha týkající se popisu vztahu v krajině se zdůrazněním významu kostelních věží a výsky lesních porostů, které vymezují vertikální rozměr krajiny, přičemž tento rozměr je pouze lokálně narušovaný některými technicistními prvky – především stožáry elektrických vedení a „je umístěním několikanásobně vyšších staveb VE narušen, ke vnímání tohoto narušení dochází vzhledem k výškám VE nejen v místě, ale i v širším okolí. Kumulací s obdobnými záměry v okolí již realizovanými dojde k významným změnám vztahů – určujícím se stane vertikální rozměr, který bude znamenat snížení pohledového vnímání okolních znaků krajiny – ať již pozitivních tak i mírně negativních. Tím dojde k potlačení vnímání i přírodních znaků krajinného rázu – toto potlačení bude dáno nejen charakterem umísťovaných staveb (výrazná technicistní stavba), ale i jejich provedením (výškou - několikanásobně větší než je např. výška stromu; barvou – bílý či světle šedý odstín povrchu VE je pohledově citlivěji vnímán než tmavě a tmavší odstíny zeleně; dynamikou – rozsah otáčejícího se rotoru je podstatně větší než možný rozsah pohybu např. zeleně ve větru)“.

Žalovaný pak musel v podstatě respektovat výše zmíněný závěr OOP, což vyplývá i z ust. § 149 správního řádu. Žalovaný jako odvolací správní orgán tedy neměl zákonnou možnost „změnit“ či „zrušit“ uvedené závazné stanovisko, které je nutné posuzovat i ve světle závěrů uvedených nadřízeným orgánem OOP v potvrzení tohoto stanoviska. Krajský soud pak v intencích výše zmíněného závěru k možnostem soudního přezkumu musel konstatovat, že závěry správních orgánů, uvedené jak v podkladech žalovaného rozhodnutí, tak i přímo v žalovaném rozhodnutí, jsou zákonné z hlediska zákonných předpokladů pro přezkum správního uvážení (argumentace soudu viz výše). Na tomto závěru nic nemění ani to, že i nadřízený orgán OOP uvedl, že při hodnocení vlivu VE na přírodní složku krajinného rázu není možné opomenout ani vlivy na ptáky a letouny (netopýry), tj. že se týká i místní fauny, a že žádná ze studií hodnocení míry tohoto vlivu, podložené konkrétními údaji, neobsahuje, přičemž „i v obecné rovině je však možné uvést, že k negativnímu vlivu na uvedené skupiny živočichů dochází“. Tento vliv na faunu nebyl považován správním orgánem za zásadní, když ten základní, plně postačující k vydání uvedeného stanoviska, byl dostatečně podrobně,

logicky a na základě příslušných podkladů popsán zcela konkrétně (zejména např. snížení estetické hodnoty potlačením pozitivní kultury dominant kostelů v Koclířově a Dětrichově).

Krajský soud se tedy neztotožnil s tvrzením žalobce o tom, že postup OOP a jeho nadřízeného orgánu a i žalovaného nebyl dostatečně konkrétní a nebyl v souladu se zákonnými požadavky. Uvedený žalobní bod tak shledal soud za nedůvodný.

Ad 2) Rovněž námitky uvedené v tomto žalobním bodu byly obsažené v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Těmito námitkami se žalovaný zabýval, a to velice podrobně na stranách 5 až 9 svého rozhodnutí, když vycházel především z potvrzení závazného stanoviska vydaného nadřízeným orgánem OOP dne 10.7.2012. V tomto potvrzení a i v žalovaném rozhodnutí se správní orgány dostatečně vypořádaly s posouzeními vlivu staveb na ochranu přírody a krajiny, které byly obsaženy v žalobcem předložených podkladech (posudcích či „studiích“). Správní orgány, tj. jak nadřízený správní orgán OOP, tak i žalovaný, vycházely ze závěru závazného stanoviska vydaného Městským úřadem Svitavy, jako orgánem OOP, ve kterém tento orgán OOP poukazuje na hodnocení posudků zhotovených na zakázku investora, které bylo obsaženo v posouzení Agentury. Jedná se o podrobnou argumentaci, která konkrétně uvádí rozpory a nedostatky těchto podkladů zhotovených na zakázku investora, tj. předložených žalobcem. Toto hodnocení obsažené v podkladu pro vydání závazného stanoviska, tj. v posouzení Agentury, obsahuje zcela logické a jasné argumenty, přičemž z tohoto posouzení Agentury jednoznačně vyplývá logický závěr pro vydání nesouhlasu s umístěním staveb VE. K tomu soud poznamenává, že uvedené závazné stanovisko není rozhodnutím, tudíž v tomto případě není povinen OOP provádět dokazování, a i kdyby tomu tak bylo, tak nebyl povinen vycházet z podkladů předložených žalobcem, přičemž vycházel z podkladu vyhotoveného, resp. „zpracovaného velice renomovaným ústavem“, jak ostatně sám uznal žalobce v žalobě, přičemž žalobce nepředložil žádné další podklady, které by z hlediska odbornosti zpochybnilly zmíněné posouzení Agentury. Proto tvrzení žalobce o tom, že proti tomuto posouzení Agentury „existují tři studie hodnotící věc z různých úhlů“, je zcela obecné, navíc nedostatky studií byly předmětem kritiky obsažené v posouzení Agentury. Při vypracování závazného stanoviska nebyl orgán OOP povinen „vyvracet“ tvrzení a závěry v „jednotlivých studiích“ předložených žalobcem, když pro posouzení jeho zákonnosti plně postačovalo, že se tento orgán „opřel“ o posouzení Agentury obsažené v jejím odborném posudku, přičemž v tomto posudku byly zhodnoceny i studie předložené žalobcem. Správní orgány pak byly povinny dodržet postup stanovený v § 149 správního řádu, což splnily, přičemž nebyly oprávněny měnit závěry vyplývající ze závazného stanoviska a z podkladu tohoto stanoviska (tj. výše uvedeného posudku Agentury), tedy nemohly v žalovaném rozhodnutí „zrušit“ zmíněné závazné stanovisko OOP. Pokud tedy správní orgány vycházely z tohoto podkladového stanoviska, přičemž se vypořádaly s námitkami žalobce (tj. zejména když žalovaný se vypořádal s odvolacími námitkami žalobce směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a v případě námitek směřujících proti závaznému stanovisku obsažených v odvolání byl dodržen postup podle § 149 odst. 4 správního řádu, když závazné stanovisko nadřízený orgán nezměnil a ani nezrušil), tak soud musí konstatovat, že správní orgány nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení. Proto soud neshledal ani tento žalobní bod důvodným.

Ad 3) Námitky uvedené v tomto žalobním bodu v podstatě stejným způsobem uplatnil žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pro posouzení zákonnosti žalovaného rozhodnutí tak bylo opět podstatné, jakým způsobem se žalovaný s těmito námitkami vypořádal.

Předmětné námitky uvedené v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně směřovaly proti závaznému stanovisku OOP, proto žalovaný jako odvolací správní orgán správně postupoval podle § 149 odst. 4 spr. řádu a vyžádal si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného správního orgánu OOP, tedy od Krajského úřadu Pardubického kraje. Ten uvedené stanovisko potvrdil sdělením ze dne 10.7.2012, přičemž vycházel z jeho obsahu, ve kterém se tento nadřízený správní orgán podrobně zabýval důvody, proč nebylo aplikováno předchozí závazné stanovisko. Toto odůvodnění postupu OOP podrobně uvedl i žalovaný ve svém rozhodnutí (str. 8 a 9 odůvodnění žalovaného rozhodnutí), přičemž závěrem uvedl, že vycházel z výsledku přezkoumání nesouhlasného stanoviska OOP, jehož „odůvodnění považuje za dostatečně precizní, konkrétní, logické a srozumitelné“. Dále žalovaný konstatoval, že tento nadřízený orgán nesouhlasné stanovisko OOP přezkoumal z hlediska všech namítaných bodů v podaném odvolání, podrobně objasnil, z jakých podkladů při přezkoumání vycházel, proč není nutné v konkrétním posuzovaném závazném stanovisku vymezit detailně dotčený prostor, kterého se týká narušení krajinného rázu, proč se při svém rozhodování OOP a potažmo i krajský úřad přiklonil k odbornému posouzení Agentury a všechny tři studie předložené žadatelem považoval za nerozhodné. Žalovaný navíc uvedl, z jakých důvodů nespátřuje nezákonnost postupu OOP při vydávání odlišného stanoviska po skončení platnosti původního ve věci posuzování stejného záměru, opřel se o konkrétní údaje, které zároveň i v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl.

Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení, která by byl povinna se opětovně zabývat námitkami, které žalobce uvedl již v odvolání a jimiž se žalovaný vypořádal v žalovaném rozhodnutí (závěry soudu viz výše). Podrobné zhodnocení postupu OOP, které je obsaženo v žalovaném rozhodnutí a potažmo v potvrzení závazného stanoviska OOP, žalobce v žalobě nenapadl, když pouze zopakoval své námitky. Zřejmě očekával, že krajský soud se opětovně těmito námitkami bude věcně zabývat. V tom se však hluboce zmylil, neboť takový postup by byl v rozporu s účelem a významem soudního přezkumu ve správním soudnictví. Krajský soud tak mohl pouze konstatovat, že i tento žalobní bod byl shledán nedůvodným, když žalobce i v tomto žalobním bodu konkrétně neuvedl, v čem žalovaný vybočil z mezí správního uvážení, přičemž jen zopakoval své námitky ze správního řízení.

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná, a proto ji musel zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal.

P o u č e n í : 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). Případně-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.

V Pardubicích dne 12. června 2013

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
V. P.