



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně: **S & M CZ s.r.o.**, se sídlem Třebovská 809, Jevíčko, zastoupena Mgr. Silvií Gubovou, LL. M., advokátkou se sídlem Klimentská 1207/10, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: ZO Českého svazu ochránců přírody č. 50/02 „Rybák“ Svitavy, se sídlem Dimitrovova 29, Svitavy 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2012, č. j. KrÚ – 25293/65/2012/OMSŘ/Ma-6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 12. 6. 2013, č. j. 52 A 61/2012 – 106,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 12. 6. 2013, č. j. 52 A 61/2012 – 106, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 13. 9. 2012, č. j. KrÚ – 25293/65/2012/OMSŘ/Ma-6 zamítl Krajský úřad Pardubického kraje (dále „žalovaný“) odvolání žalobkyně (dále „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Městského úřadu Svitavy, odboru výstavby ze dne 17. 1. 2012, čj. 2082-12/OV-hoa/61-2008, kterým byla zamítnuta její žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění dočasné stavby – „Dvě samostatné větrné elektrárny V1 a V3 v obci Dětrichov“ (dále „předmětná stavba“).

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka správní žalobou, v níž především

rozporovala závěry vycházející ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, který nesouhlasil s umístěním a povolením předmětné stavby. Konkrétně namítala nedostatečně určenou oblast, které se narušení krajinného rázu týká, nejasné vymezení konkrétních estetických a krajinných prvků, jež by mohly být předmětnou stavbou dotčeny, a rovněž nevypořádání se s posudky, které v řízení předložila. Orgán ochrany přírody tak dle stěžovatelky mohl překročit meze správního uvážení. V závěru žaloby stěžovatelka poukázala na diskontinuitu v rozhodování orgánu ochrany přírody, který v dřívějším závazném stanovisku se stavbou souhlasil.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále „krajský soud“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 12. 6. 2013, č. j. 52 A 61/2012 – 106, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností.

K samotnému posouzení věci na úvod poznamenal, že prvostupňový správní orgán rozhodl v souladu se závazným stanoviskem, které sice není přezkoumatelné samostatně, nicméně jeho přezkum je možný společně s konečným rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Dle krajského soudu pro přezkum dle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že správní soudy nemohou nahrazovat činnost správních orgánů, které vydávají konečná rozhodnutí, ale ani těch, co vydávají závazná stanoviska. V dané věci tak nemohl autoritativně rozhodovat o odborných otázkách nacházejících se mimo oblast práva. Stejně tak nebyl oprávněn nahradit správní uvážení uvážením soudním. Žalobní námitky se dle krajského soudu shodují s argumentací, kterou stěžovatelka uplatnila již v odvolání proti napadenému rozhodnutí o umístění stavby, a proto svou pozornost zaměřil především na to, zda se s nimi žalovaný vypořádal přezkoumatelným a srozumitelným způsobem, a zda správní uvážení nepřekročilo rámec zákona.

Otázku (ne)dostatečně vymezeného území, které by bylo předmětnou stavbou dotčeno, posoudil krajský soud v intencích napadeného správního rozhodnutí, závazného stanoviska a jeho potvrzení. Vyšel rovněž ze studií předložených v průběhu správního řízení a dospěl k závěru, že žalovaný z mezí správního uvážení nevybočil. Jeho rozhodnutí je proto zákonné. Uvedl, že zásadní důvod nesouhlasného stanoviska byl popsán dostatečně a logicky na základě příslušných podkladů a konkrétně zdůraznil snížení estetické hodnoty potlačením dominant kostelů v Koclířově a Dětřichově.

Ke kolizi posudků předložených stěžovatelkou a posudku, z něhož vycházel orgán ochrany přírody [posudek Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (dále „AOPK“)], krajský soud uvedl, že orgán ochrany přírody nemusel vycházet z podkladů předložených stěžovatelkou, které navíc logický a jasný posudek AOPK rovněž hodnotil. Podotkl také, že orgán ochrany přírody nebyl povinen provádět dokazování, neboť výsledkem posouzení bylo závazné stanovisko a nikoli správní rozhodnutí. Námitky v tomto směru označil krajský soud za obecné a stěžovatelce vytkl, že nepředložila žádné podklady, které by odborně zpochybnilly závěry AOPK. Překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení tak krajský soud neshledal.

pokračování

Námitku diskontinuity při vydávání závazných stanovisek soud neuznal s odkazem na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a potvrzení závazného stanoviska. Zdůraznil, že není třetí instancí ve správním řízení, a jako takový není povinen zabývat se opětovně námitkami, jež byly vzneseny již v odvolání a řádně vypořádány. Krajský soud konstatoval, že ani v poslední námitce stěžovatelka neuvedla, v čem žalovaný vybočil z mezí správního uvážení a celkově dospěl k závěru, že je žaloba nedůvodná.

Kasační stížnost a vyjádření k ní

Kasační stížností ze dne 2. 7. 2013, doplněnou podáním ze dne 19. 9. 2013, napadá stěžovatelka rozsudek krajského soudu v celém rozsahu pro důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka především uvádí, že činnost správních soudů samozřejmě nemá nahrazovat činnost správních orgánů, ale v případě, kdy se správní orgány s námitkami uplatněnými ve správním řízení nevypořádaly, je na místě, již vznesené námitky zopakovat. V opačném případě by se totiž nemohla proti nesprávnému postupu správního orgánu nikterak bránit. Stěžovatelka s krajským soudem souhlasí, že správní orgány jsou závazným stanoviskem vázány, nicméně dodává, že právě to je důvodem pro podrobnější přezkum jeho nedostatků. Dle stěžovatelky bylo povinností krajského soudu přezkoumat rozhodnutí správních orgánů a především závazné stanovisko (včetně potvrzení) i přesto, že se žalobní body podstatněji neliší od námitek uplatněných již v odvolání.

Samotnou argumentaci krajského soudu k jednotlivým žalobním námitkám pokládá stěžovatelka za nedostatečnou. Dle ní se krajský soud spokojil jen se shrnutím závěrů správních orgánů. Opětovně napadá závěr uvedený v závazném stanovisku, že dotčený krajinný prostor může být určen také volněji. Domnívá se, že takové vymezení prostoru je nepřezkoumatelné, neboť z něj není jasné, jaká oblast je vlastně posuzována. Tím se však krajský soud nezabýval a námitku v tomto směru nevypořádal.

Dle stěžovatelky není z rozhodnutí správních orgánů dále zřejmé, proč upřednostnily posudek AOPK před jinými odbornými studiemi. Uvádí, že nezbytnost posuzovat kumulativní efekt není zmiňována ani v metodikách ministerstva, které se danou problematikou zabývají. Nesouhlasí rovněž s názorem soudu, že se orgány ochrany přírody nemusely předloženými studiemi zabývat, neboť závazné stanovisko není správním rozhodnutím. V tomto ohledu stěžovatelka připomíná, že závazné stanovisko do jisté míry určuje závěr konečného rozhodnutí, a akcentuje proto nároky na jeho přezkoumatelnost. V rozporu s tím je ovšem postup, kdy se správní orgán přiklonil na stranu jedné ze studií, aniž by to dostatečně odůvodnil. Stěžovatelka v tom vidí možnou libovůli správního orgánu.

Závěr kasační stížnosti se věnuje problému kontinuity závazných stanovisek v dané věci. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že původní závazné stanovisko (platné do konce roku 2009) se k předmětné stavbě vyjádřilo kladně. Následně však bylo vydáno stanovisko záporné, v němž není jasné vymezen prostor, kde došlo k podstatným změnám podmínek, které ke změně názoru vedly. Ve vztahu k napadenému rozsudku především

namítá, že se krajský soud uvedenou problematikou nezabýval, respektive nezdůvodnil závěr, proč ani v této otázce správní orgány nepochybily.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatelka napadený rozsudek zrušit, popřípadě zrušit i správní rozhodnutí, která mu předcházela.

Žalovaný jen velmi stručně uvedl, že se s důvody kasační stížnosti neztotožňuje a napadený rozsudek považuje za souladný s právními předpisy. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ačkoli stěžovatelka explicitně napadá rozsudek krajského z kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že krajskému soudu vytýká toliko vady dle písm. b) a d) tohoto ustanovení. Převážná část námitek se přitom dotýká tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Dle stěžovatelky krajský soud vypořádal nedostatečně, popřípadě zcela opomenul nebo odmítl vypořádat námitky, které uplatnila již v odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že správní žaloba mířila především do závěrů, jež vyplynuly ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a jeho potvrzení, pokládá Nejvyšší správní soud za nezbytné nejprve definovat režim soudního přezkumu závazných stanovisek dle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Uvedené problematice se detailně věnoval rozšířený senát zdejšího soudu (shodou okolností také v souvislosti s problematikou větrných elektráren) v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 – 113, kde vyslovil názor, že „Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“. Také závazné stanovisko orgánu ochrany přírody v dané věci je proto nutné posuzovat jako závazný podklad konečného správního rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud je tedy přezkoumával z hlediska zákonnosti. To znamená, že přezkum byl zaměřen toliko na otázku, zda se správní orgán při vydávání závazného stanoviska držel v mezích určených zákonem a zda řádně zvažoval veškerá zákonná hlediska pro vyslovení závazného názoru. V intencích uplatněných žalobních námitek bylo povinností krajského soudu rovněž zkoumat, zda závazné

pokračování

stanovisko obsahuje náležitosti, které jsou standardně kladeny na správní rozhodnutí. Platí totiž závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150: „S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“

Se stěžovatelkou lze souhlasit, že úkolem krajského soudu je vypořádat veškeré žalobní námitky, včetně těch, na nichž stěžovatelka konzistentně trvá a uplatnila je již ve správním řízení. Naopak chybný je názor krajského soudu, že nemůže zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu. Krajským soudem uvedený nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99, z něhož takový názor vyvodil, se dotýká zcela jiné situace, v níž správní soud žalobu zamítl, ačkoli skutkově i právně vyšel z diametrálně odlišných okolností než správní orgán. V takovém případě měl totiž správní soud napadené rozhodnutí zrušit a nechat o věci rozhodnout správní orgán, před nímž mohl účastník například předložit důkazy, které se z dosavadního pohledu neukazovaly jako relevantní.

Nesprávná je rovněž úvaha krajského soudu, že není třeba věcně reagovat na žalobní námitky, které byly uplatněny již v odvolání a správním orgánem (žalovaným) byly vypořádány. Krajský soud se chybně domnívá, že se v takovém případě mohl zaměřit pouze na to, zda se s dříve vznesenými námitkami žalovaný vypořádal srozumitelným a přezkoumatelným způsobem. Nejvyšší správní soud připomíná, že v rámci řízení před soudem ve správním soudnictví je věc podrobena novému přezkoumání v plné jurisdikci (srov. § 77 odst. 2 s. ř. s.). Tento princip podporuje také judikatura tohoto soudu, viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 – 62: „Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkoumné činnosti soudu nedopadá“. Pokud tedy žalobci nic nebrání tvrdit v žalobě i důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, které neuplatnil v řízení před odvolacím správním orgánem, o to méně lze dovozovat, že by nemohl v žalobě tvrdit stejné důvody nezákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, se kterými se již ve správním řízení vypořádal odvolací správní orgán, a to třeba právě proto, že s jejich vypořádáním odvolacím správním orgánem nesouhlasí. Zásadně platí, že i námitky uplatněné již ve správním řízení, opakovaně vznesené v žalobě, musí správní soud vypořádat přezkoumatelným způsobem.

V nyní posuzované věci je však zapotřebí vnímat i specifická pravidla, kterými je

svázán přezkum závazného stanoviska jako podkladového rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Nelze totiž opomenout, že přezkum podkladových rozhodnutí probíhá pouze z hlediska jejich zákonnosti. V kontextu správní žaloby, která obsahovala námitky pouze ve vztahu k podkladovým rozhodnutím orgánu ochrany přírody, je tak nezbytné vnímat i argumentaci krajského soudu. Pokud se krajský soud odmítl zabývat věcnými námitkami stěžovatelky a několikrát zdůraznil, že není další instancí ve správním řízení, učinil tak především proto, že žalobními námitkami vymezený soudní přezkum byl zaměřen pouze na závěry podkladových rozhodnutí, jejichž věcný přezkum není ve správním soudnictví možný. Z obsahu napadeného rozsudku je potom zřejmé, že se krajský soud jednotlivými námitkami více či méně zabýval v rámci možností, které mu pro přezkum nabízí § 75 odst. 2 s. ř. s. Ostatně to dokládá to i argumentace stěžovatelky, která s některými jeho závěry polemizuje v kasační stížnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že námitka stěžovatelky důvodná není. Krajský soud se žalobními námitkami zabýval, zcela odmítl pouze jejich věcný přezkum, což je však v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nepřehlédl dílčí pochybení v názorech krajského soudu ohledně opětovně uplatněných námitek, ale vzhledem k tomu, že jejich přezkum byl do jisté míry nakonec proveden, neshledal Nejvyšší správní soud tuto vadu natolik podstatnou, aby sama o sobě vedla ke zrušení napadeného rozsudku.

I další námitka stěžovatelky směřuje ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatelka má totiž za to, že se krajský soud nijak nezabýval žalobním tvrzením, v němž rozporovala přístup orgánu ochrany přírody při stanovení oblasti, která měla být předmětnou stavbou dotčena.

Při řešení uvedené problematiky vycházel krajský soud důsledně z rozhodnutí žalovaného, a především ze stanovisek dotčených orgánů. Obecně přitom není problém, pokud se správní soud ztotožní s názorem správního orgánu a některé jeho závěry vezme za své. V daném případě soud vycházel z odborných závěrů správního orgánu – orgánu ochrany přírody, na jejichž věcné hodnocení sám neměl dostatečnou erudici. Vzhledem k tomu, že je věcný přezkum závazného stanoviska vyloučen, nebylo pochybením, že si soud neopatřil doplňující posudek, s nímž by závěry správního orgánu porovnal. I v případě, kdy soud vychází z odborného posouzení správního orgánu, však musí být z rozsudku patrné, k jakému názoru se soud přiklonil a proč. Krajský soud uvedl poukazem na jednotlivá rozhodnutí a studie, proč nebylo možné vymezit prostor, kterého se předmětná stavba dotýká, naprosto konkrétně. Z rozsudku vyplývá, že dotčený krajinný prostor není možné vymezit konkrétním katastrálním územím, neboť zasažená oblast je ovlivněna celou řadou proměnlivých faktorů, kdy např. pohybuující se větrné elektrárny jsou vnímány z větší vzdálenosti. Citací z posudku AOPK je zřejmé, že dotčený prostor byl vymezen i umístěním dalších větrných parků, které se nacházejí v okolí předmětné stavby. Právě větší koncentrace větrných elektráren na daném území totiž způsobuje tzv. kumulativní efekt, který má na pozorovatele vliv v tom směru, že tyto stavby vnímá intenzivněji. Krajský soud tak jasně specifikoval názory správních orgánů, s nimiž se ztotožnil a ověřil, že nedošlo k překročení správního uvážení, které bylo na danou otázku aplikováno.

pokračování

Nedostatky, dle stěžovatelky, trpí odůvodnění napadeného rozsudku ve vztahu k žalobní námitce, že orgán ochrany přírody vycházel především z posudku AOPK a opomenul přitom závěry vyplývající z posudků předložených stěžovatelkou. Námitka je kombinací kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. b) a d), neboť stěžovatelka tvrdí jak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, tak vady v řízení před správním orgánem.

Podobně jako v předchozím případě, i při řešení této námítky vyšel krajský soud ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a jeho potvrzení. Neurčitě odkázal i na pasáže z rozhodnutí žalovaného, kde se danou problematikou žalovaný zabýval. Konkrétně se krajský soud odvolává na hodnocení, které k posudkům předloženým stěžovatelkou zaujala AOPK, a které přejal do závazného stanoviska orgán ochrany přírody. Dle něj obsahuje posudek AOPK dostatečně logické a jasné argumenty, z nichž vyplývá jednoznačný závěr proti umístění předmětné stavby a jsou v něm uvedeny i nedostatky podkladů předložených stěžovatelkou.

V této části však nepovažuje Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného rozsudku za dostatečné. Krajský soud neuvedl jediný konkrétní závěr správních orgánů, se kterým by se ztotožnil. Z rozsudku už vůbec není zřejmé, proč soud pokládal názor žalovaného a názor vyslovený v podkladových rozhodnutích za správný. Není z něj rovněž zřejmé, v čem jsou argumenty AOPK jasné a logické. Přitom otázkou nedostatečného odůvodnění kolize několika posudků se krajský soud musel zabývat podrobně, neboť se jedná o problematiku, která by mohla mít vliv na zákonnost závazného stanoviska. Jak správně uvedla stěžovatelka, bezdůvodné upřednostnění jednoho posudku před druhým by ve svém důsledku mohlo znamenat i libovůli správního orgánu, čímž by mohlo dojít k překročení mezí správního uvážení. Ostatně její názor vyplývá již z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (publikován ve sbírce NSS pod číslem 906/2006), jehož relevantní závěr zní: *„Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu“*.

Bylo uvedeno, že soudní přezkum není naplněn pouhým odkazem na závěry správního orgánu, ale z rozhodnutí soudu musí být dostatečně patrné, s kterými názory správního orgánu se soud ztotožnil a proč. V opačném případě je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné. Uvedený závěr odpovídá i dřívější judikatuře tohoto soudu vztahující se k případům, kdy se krajský soud ztotožní s právním hodnocením správního orgánu ohledně námitek, které byly uplatněny již ve správním řízení. Například v rozsudku ze dne 13. 2. 2008, č. j. 3 As 68/2007 - 134, zdejší soud uvedl: *„Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li taková vada mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle stěžovatele je tento důvod dán tím, že krajský soud se námitkami stěžovatele podrobněji nezabýval a pouze se stručně ztotožnil se stanoviskem žalovaného. Tuto námitku neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou. Krajský soud se skutečně ztotožnil se stanoviskem a závěry žalovaného, což však neznamená, že by se vznesenými žalobními námitkami věcně nezabýval. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě zvolil*

naprosto stejné námitky, které uplatnil jak v odvolání, tak i při ústním jednání v průběhu územního řízení, krajský soud nepochybil, když se ztotožnil se závěry obsaženými v rozhodnutí žalovaného a dospěl k týmž závěrům. Nutno však podotknout, že krajský soud je nepřejal bez dalšího, nýbrž uvedl konkrétní důvody, proč je považuje za správné. V souladu s tímto závěrem je třeba zdůraznit, že závěry správního orgánu nemůže správní soud převzít bez dalšího, ale musí uvést konkrétní důvody, proč je považuje za správné. Krajský soud ovšem pouze obecně poukázal na hodnocení obsažené v posudku AOPK. Z odůvodnění napadeného rozsudku musí být, mimo jiné, zřejmé, jakým způsobem si krajský soud utvářel závěry o skutkovém stavu. V daném případě tomu tak není, a je proto nutné konstatovat, že napadený rozsudek trpí vadou (nedostatek důvodů) ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomu srov. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

Za nepřesné lze označit rovněž vyjádření krajského soudu, že závazné stanovisko není rozhodnutím a tudíž nemusel orgán ochrany přírody provádět dokazování a nemusel vycházet z podkladů předložených stěžovatelkou. V tomto ohledu lze zopakovat, že i na závazné stanovisko se uplatní základní zásady správního řízení a musí z něj být patrné, z jakých důvodů orgán ochrany přírody rozhodl. I při vydávání závazného stanoviska se uplatní princip volného hodnocení důkazů, avšak do jeho odůvodnění by měly být promítnuty úvahy správního orgánu, z nichž musí vyplývat, co jej k upřednostnění jednoho podkladu před druhým vedlo. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žádným způsobem nepředjímá, zda závazné stanovisko (a jeho potvrzení) v dané věci takové hodnocení obsahuje či nikoli, neboť posoudit tuto otázku bude teprve úkolem krajského soudu. Nelze se však spokojit s názorem, že si správní orgán může z předložených studií vybrat jednu bez dalšího a na ní posléze založit své rozhodování.

Rovněž poslední námitka stěžovatelky směřuje ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tvrdí, že se krajský soud nezabýval otázkou, zda mohl orgán ochrany přírody vydat závazné stanovisko s odlišným výsledkem od závazného stanoviska, které bylo v dané věci vydáno již v roce 2007. Již v žalobě se stěžovatelka odvolávala na ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění platném v době vydání správního rozhodnutí.

I v tomto případě musí dát Nejvyšší správní soud stěžovatelce za pravdu. Napadený rozsudek obsahuje pouze obecné odkazy na rozhodnutí žalovaného a stanoviska orgánu ochrany přírody. Krajský soud prakticky vůbec nehodnotí, zda se orgán ochrany přírody, na jehož závěry navázal i žalovaný, dostatečně vypořádal s otázkou, zda v dotčené oblasti došlo k podstatné změně podmínek a bylo tedy na místě vydat stanovisko opačné. Stručnou zmínku k této problematice sice krajský soud uvádí v úvodu hodnocení první žalobní námitky (strana 8 napadeného rozsudku), ale tou nejsou vůbec reflektovány četné výtky stěžovatelky uvedené v žalobě. I v tomto případě nemůže Nejvyšší správní soud predikovat, zda rozhodnutí žalovaného, popřípadě podkladová stanoviska, obsahují úvahu, proč bylo nezbytné předchozí názor orgánu ochrany přírody revidovat. Nutné je ovšem trvat na dostatečném odůvodnění rozsudku, z něhož musí být patrné, jak na danou problematiku krajský soud nahlížel a z čeho konkrétně vyslovené závěry vycházejí. Obecný odkaz na jednotlivé stránky správního rozhodnutí nelze v tomto kontextu považovat za dostatečný.

pokračování

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že kasační stížnost důvodná je, neboť napadený rozsudek krajského soudu trpí shora popsány vadami ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

Věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle § 110 odst. 4 vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení bude úkolem krajského soudu přezkoumatelným způsobem zhodnotit, zda orgán ochrany přírody dostal požadavkům kladeným na správní uvážení a na zákonnost rozhodnutí, když se přiklonil k posudku AOPK a na jeho základě vydal nesouhlasné stanovisko. Krajský soud bude zároveň povinen opětovně se vyjádřit k otázce, zda se žalovaný, a v návaznosti na něj i orgán ochrany přírody, dostatečně vypořádal s důvody pro vydání nového (opačného) stanoviska k předmětné stavbě.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 12. února 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu