



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců:

a) M. P.
bytem X

b) V. P.
bytem X

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

proti

žalovanému:

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

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

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh soudního řízení

1. Žalobci se domáhali zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Sedlec-Prčice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 9. 2016, č. j. SÚ/1540/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta společná žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby „*novostavba rodinného domu v Uhřetěchách*“ (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. X v k. ú. U. u S., obec S. Nosným důvodem zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí bylo vydání

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

negativního závazného stanoviska dotčeným orgánem na úseku ochrany přírody a krajiny podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 319/2016 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), neboť Městský úřad Sedlčany, odbor životního prostředí (dále jen „orgán ochrany přírody“), ve svém závazném stanovisku ze dne 8. 2. 2016, č. j. ŽP/2116/2016 (dále jen „závazné stanovisko“), shledal, že umístěním stavby by došlo k nepřípustnému zásahu do krajinného rázu, a tento závěr v průběhu odvolacího řízení potvrdil i orgán nadřízený dotčenému orgánu ochrany přírody (dále jen „nadřízený orgán ochrany přírody“).

2. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) v řízení o žalobě vyzval žalobce k zaplacení soudního poplatku a doložení plné moci za žalobkyni b), na což zástupkyně žalobců v podání ze dne 24. 7. 2017 sdělila, že „[p]ro odstranění všech pochybností Žalobce uvádí, že osobou žalobce je pouze Žalobce, nikoliv jeho manželka, paní V. P.“. Krajský soud proto dovodil, že žaloba je podávána pouze za žalobce a), proto rozsudkem ze dne 18. 6. 2020, č. j. 46 A 108/2017 - 67, (dále též jen „první rozsudek“) žalobu ve vztahu k žalobci a) zamítl.
3. První rozsudek však byl na základě kasační stížnosti žalobců zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 4. 2021, č. j. 6 As 219/2020 - 47 (dále jen „zrušovací rozsudek NSS“). NSS zjistil, že v řízení před krajským soudem zástupkyně žalobců dodatečně upřesnila, že soudní řízení má být vedeno s oběma manželi (žalobci) s tím, že žalobkyně b) soudu doplatí soudní poplatky za žalobu a současně doloží soudu plnou moc, což se také podáním ze dne 27. 9. 2017 stalo. Navzdory této skutečnosti však bylo v řízení před krajským soudem jednáno pouze se žalobcem a) a rozhodnuto toliko o jeho žalobě, což NSS posoudil jako podstatnou vadu řízení. NSS současně vyloučil, že by se mohlo jednat o zjevnou nesprávnost odstranitelnou opravou záhlaví, neboť v celém odůvodnění se hovořilo pouze o žalobci a) a ani z ověření protokolu o hlasování nebylo možno zjistit, že by krajský soud rozhodl o žalobě obou žalobců a že by se při vyhotovení rozsudku dopustil pouze formální nesprávnosti. NSS rovněž vyloučil možnost odmítnutí kasační stížnosti žalobkyně b) kvůli absenci pravomocného rozsudku coby podmínky řízení. NSS proto dospěl k závěru, že v důsledku opomenutí rozhodnutí o žalobě jednoho z účastníků řízení trpí první rozsudek vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto jej zrušil, aniž by se zabýval věcným vypořádáním kasačních námitek žalobců.
4. Krajský soud je vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) v tom smyslu, že je povinen jednat se žalobcem a) i se žalobkyní b) a rozhodnout o žalobě ve vztahu ke každému z nich.
5. Jelikož se NSS ve svém zrušovacím rozsudku nezabýval věcným přezkumem žalobních bodů, tak v tomto směru krajský soud žádným závazným právním názorem vázán není. Současně platí, že soud se mohl zabývat vypořádáním pouze těch žalobních bodů, které byly uplatněny pouze v rámci lhůty pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Vzhledem k těmto procesním okolnostem se soud při přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) nemá důvod odchýlit od skutkových a právních závěrů učiněných v prvním rozsudku. **Soud proto předeseílá, že následující odstavce se do značné míry shodují s textem odůvodnění prvního rozsudku**, byť tentokrát je vypořádání žalobních bodů (v souladu se závazným právním názorem zrušovacího rozsudku NSS) činěno ve vztahu k oběma žalobcům.

II. Obsah žaloby

6. Žaloba je koncipována jako chronologické líčení událostí od záměru žalobců zrealizovat stavbu na pozemcích zakoupených v obci Sedlec-Prčice až po vydání napadeného rozhodnutí, přičemž v rámci tohoto popisu jsou průběžně zdůrazňovány jednotlivé okamžiky, ve kterých žalobci spatřují pochybení správních orgánů. Soud podotýká, že zvolená forma zpracování činí žalobu poněkud nepřehlednou a nekonzistentní. Z žalobního textu je leckdy obtížné rozpoznat, zda je určitá skutečnost vytýkána jako konkrétní pochybení, nebo zda je pouze obecně konstatována jako určitá událost v řízení. Navíc se značná část námitek opakuje, byť je zdůrazňována ve vztahu k jiné fázi řízení či k postupu jiného správního orgánu (tj. žalovaného, stavebního úřadu, orgánu ochrany přírody či nadřízeného orgánu ochrany přírody). Soud proto níže rekapituluje pouze podstatné části žaloby, jež jsou dle obsahu žalobními body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které vyhodnotil jako jádro sporovaných skutečností:
7. Žalobci předně namítají, že správní orgány v průběhu řízení neoprávněně změnily své předchozí kladné hodnocení stavebního záměru na negativní. Žalobci jsou přesvědčeni, že tento názorový obrat správních orgánů nastal poté, co žalobce a) přestal spolupracovat se zhotovitelem, kterého jim doporučil M. K., odpovědný vedoucí společnosti Sedlec-Prčice s. r. o. zřízené městem Sedlec-Prčice. S výše jmenovaným totiž žalobci zpočátku vyjednávali o budoucí podobě svého stavebního projektu a byli v tomto směru ochotni se přizpůsobit požadavkům stavebního úřadu, který k jejich projektu neměl zpočátku výhrady. V této souvislosti žalobci poukázali též na výsledky zasedání Rady města Sedlec-Prčice ze dne 3. 12. 2014 a ze dne 15. 9. 2015, na nichž bylo vůči jeho stavebnímu projektu opětovně vyjádřeno kladné stanovisko. Navzdory těmto skutečnostem však orgán ochrany přírody přistoupil k vydání nesouhlasného závazného stanoviska s odůvodněním, že budoucí stavba je v rozporu s krajinným rázem, což v konečném důsledku vedlo k zamítnutí žádosti žalobce a jeho manželky o vydání územního rozhodnutí. Žalobci tento postup vnímají jako překvapivý názorový obrat v hodnocení jeho projektu, neboť pokud by zamýšlená stavba měla být v rozporu s krajinným rázem, pak by to mělo být zřejmé od samého počátku. V tomto směru žalobci vnímají napadené rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím jako porušení jejich legitimního očekávání a dobré víry v budoucí povolení svého stavebního záměru.
8. Žalobci dále brojí proti nesouhlasnému závaznému stanovisku dotčeného orgánu ochrany přírody. Především zdůrazňují, že samotný zásah do krajinného rázu či jeho změna ještě nepředstavuje důvod k nepovolení nové výstavby, a odkazují přitom zejména na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227. V návaznosti na to vznášejí řadu námitek proti obsahu předmětného závazného stanoviska, zejména polemizují se skutkovými zjištěními ohledně charakteru okolní krajiny. V této souvislosti se žalobci především vymezují proti tvrzením orgánu ochrany přírody o podobě okolní zástavby, zdůrazňují existenci rozsáhlého lyžařského centra Monínec, u něhož orgán ochrany přírody postačuje částečné zaclonění zelení, zatímco v případě stavby žalobců mu nepostačuje ani úplné zaclonění zelení, ke kterému se žalobci zavázali čestným prohlášením. Žalobci rovněž nesouhlasí s většinou skutkových závěrů orgánu ochrany přírody ohledně podoby dotčené lokality. Vytýkají mu například tvrzení o výši stromů po obvodu plánované stavby, neboť považují za nepravdivé, že by stromy byly nižší než nejvyšší bod plánované stavby. Rovněž odmítají tvrzení, že v krajině se nevyskytují vysoká nadzemní elektrická vedení. Mají za to, že orgán ochrany přírody rovněž nevzal v potaz, že stavba má být budována v příkrém svahu, a pracoval pouze s jejím nejvyšším bodem. Polemizují též s úvahami orgánu ochrany přírody o tom, že se

při realizaci stavby vykácení vzrostlé stromy po obvodu pozemku i stromy na sousedních pozemcích. K tomu žalobci opětovně poukazují na svoje čestná prohlášení, v nichž se zavázali stromy nekácet a naopak vysadit nové. Žalobci dále orgánu ochrany přírody opakovaně vytýkají, že při vydání nesouhlasného závazného stanoviska překročil meze správního uvážení a zneužil jej, a to zejména tím, že po nich vyžadoval prokázání, že by celospolečenský zájem převyšoval nad zájmy ochrany přírody a krajiny, ačkoliv žádný takový požadavek není zákonem vyžadován. Žalobci rovněž považují předmětné závazné stanovisko za nedostatečně odůvodněné a vnitřně rozporné, a tedy nepřezkoumatelné.

9. Žalobci dále vytýkají stavebnímu úřadu, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody bez dalšího přejal, aniž by sám dostatečně zkoumal, zda navrhovaná stavba skutečně nevyhovuje požadavkům dané lokality. Opětovně poukazují na závěry judikatury, podle které nelze samotnou změnu krajinného rázu paušálně odmítat. Žalobci dále připomínají, že dotčená lokalita dle územního plánu spadá do plochy určené k zástavbě, proto nebyl důvod nepovolit zde stavbu rodinného domu. V této souvislosti poukazují na výrazný kontrast lyžařského areálu Monínek a tamní hotelové budovy, které svou kapacitou požadavky územního plánu jednoznačně přesahují. Dle žalobců takový přístup svědčí o rozdílné povolovací praxi správních orgánů.
10. Žalobci dále namítají, že stavební úřad vůbec nebral v potaz hodnocení vlivu na krajinný ráz, které mu předložili v rámci odborné studie zpracované společností Zelený prostor pro život, z. s. Stavební úřad si totiž nechal zpracovat odbornou studii od další třetí osob, doc. Ing. arch. I. V., CSc., její závěry ohledně dotčení krajinného rázu se však rozcházejí se závěry studie předložené žalobci. Žalobci rovněž spatřují ve stavebním úřadem zadané studii doc. V. zásadní věcné nedostatky, neboť z ní nejsou dostatečně zřejmé konkrétní důvody, na základě kterých zpracovatel dospěl k závěru o nevhodnosti zamýšlené stavby do krajiny. Současně žalobci hojně poukazují na zpracovatelova protichůdná či rozporná tvrzení.
11. Rozporem mezi výše specifikovanými odbornými studiemi se dostatečně nezabýval ani nadřízený orgán ochrany přírody, který v tomto směru zcela pominul důkazní návrhy žalobců. Nadřízený orgán ochrany přírody se rovněž nezabýval tím, že se v okolí zástavby nacházejí předimenzované stavby, a to nikoliv pouze lyžařský areál Monínek, rovněž nevzal v potaz důvody náhlé změny v hodnocení stavby správními orgány. Žalobci jsou proto přesvědčeni, že nadřízený orgán ochrany přírody akceptoval nesprávná skutková zjištění učiněná orgánem ochrany přírody a v rozporu s právními předpisy potvrdil jím vydané závazné stanovisko, které změnil pouze po formální stránce.
12. Žalobci dále namítají, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jejich odvolacími námitkami směřujícími jak proti závěru prvostupňového rozhodnutí, tak proti závěru závazného stanoviska. V tomto směru žalovanému vyčítají zejména opomenutí jejich důkazních návrhů. Z tohoto důvodu žalobci považují napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Hojně pak žalovanému vytýkají potvrzení předchozích skutkových zjištění a právních závěrů učiněných stavebním úřadem či orgánem ochrany přírody, která považují za nepravdivá či nesprávná.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal především na stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody. Z něho vyzdvihl části uvádějící, že zájem žalobců na výstavbě nelze

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

III. Skutková zjištění

14. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující relevantní skutečnosti:
15. Dne 5. 9. 2016 podali žalobci společnou žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Přílohami žádosti byly (vedle další dokumentace k územnímu řízení) mj. též následující podklady:
 - Čestné prohlášení žalobců ze dne 21. 10. 2015, v němž mj. prohlásili, že zachovají stávající zeleň na okraji stavbou dotčeného pozemku a zavázali se též k výsadbě nových stromů, přičemž zachování zeleně označili jako svou hlavní prioritu.
 - Odborná studie ze dne 18. 2. 2016 vypracovaná společností Zelený prostor pro život, z. s., která se zabývala možným zásahem plánované stavby do krajinného rázu a jejím celkovým vlivem na životní prostředí v dané lokalitě, přičemž dospěl k závěru, že stavební záměr je z pohledu ochrany krajinného rázu ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny přípustný.
 - Závazné stanovisko, které vydal orgán ochrany přírody (Městský úřad Sedlčany, odbor životního prostředí) v rámci působnosti dotčeného orgánu ochrany přírody dne 8. 2. 2016 pod č. j. ŽP/2116/2016. Ve výrokové části orgán ochrany přírody vyslovil, že nevydává souhlas ve formě závazného stanoviska podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ke stavebnímu záměru. V odůvodnění zkonstatoval, že krajina, do které by plánovaná stavba měla být umístěna, je krajinou s vyrovnaným podílem lesní zeleně a zemědělsky obhospodařovaných ploch, se zástavbou seskupenou do malých vesnických sídel, osad a izolovaných stavení. Za rozsáhlejší stavební záměr označil toliko Ski areál Monínec. S odkazem na zjištění učiněná při terénních šetřeních orgán ochrany přírody zkonstatoval, že na dotčeném pozemku rostou ovocné stromy a po jeho obvodu se nacházejí zhruba desetimetrové stromy, přičemž dospěl k závěru, že při realizaci plánované stavby by se tyto stromy musely vykácet, což by snížilo funkční i estetickou hodnotu cenného biotopu. Orgán ochrany přírody přihlédl k rozměrům navrhované stavby (nejvyšší bod 12,32 m, výměra plochy domu 434,12 m², zpevněné plochy

1336,7 m²), zhodnotil ji jako „dům středomořského charakteru“, který svým umístěním vytváří vlastní komunikační prostor bez bližší návaznosti na stávající zástavbu a charakter osady, a současně zdůraznil, že stavby tohoto typu (výška 12 m, jedno podzemní podlaží, dvě nadzemní podlaží a podkroví, světlá barva s červenou střechou) nejsou v obci Jetřichovice typické, a pokud ano, pak tvoří negativní dominantu dané lokality. Dle orgánu ochrany přírody by taková dominanta bez návaznosti na historický vývoj vznikla i v případě realizace žalobci zamýšlené stavby, přičemž v této souvislosti orgán ochrany přírody poukázal též na lokalizaci předmětného pozemku, který se nachází na protilehlé straně nejvyšší části osady. Orgán ochrany přírody se rovněž vyjádřil k návrhu žalobců na výsadbu nových stromů a k jejich čestnému prohlášení o zachování zeleně, přičemž shledal, že tímto se neřeší negativní dopad stavby na krajinný ráz, pouze se jej snaží eliminovat. Uvedená zjištění orgán ochrany přírody vyhodnotil jako narušení místní venkovské zástavby a umístění stavby do dané lokality shledal za nepřípustné. V závěru zkonstatoval, že nemá za prokázané, že by celospolečenský zájem výrazně převyšoval nad zájmy ochrany přírody, konkrétně nad zájmem krajinného rázu, neboť shledal riziko snížení estetické hodnoty krajiny a narušení harmonického měřítka. Z těchto důvodů orgán ochrany přírody vydal nesouhlasné závazné stanovisko.

16. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím společnou žádost žalobců zamítl. Hlavním důvodem zamítnutí žádosti bylo negativní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Dále stavební úřad doplnil, že navrhovaná stavba svým charakterem nesplňovala požadavky platného územního plánu Města Sedlec-Prčice, dle kterého je daná oblast obytným územím venkovského typu.
17. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci společné odvolání. V něm namítali, že nesouhlasí se závěrem stavebního úřadu a orgánu ochrany přírody o negativním zásahu do krajinného rázu. Jimi zamýšlená stavba by totiž neměla být v důsledku bariéry stromů převyšujících její nejvyšší bod vůbec viditelná. Kladli důraz především na rozdíl mezi podobou jimi zamýšlené stavby a jinými dominantními stavbami v okolí, zejména Ski areálem Monínec, rovněž orgánu ochrany přírody vytýkali nedostatečná skutková zjištění a nesouhlasili s jeho požadavky ohledně barvy stavby a její střechy. V souvislosti s tím připojili ke svému odvolání sérii fotografií Ski areálu Monínec. Žalobci ve svém odvolání rovněž nesouhlasili s názorem stavebního úřadu, že by umístění stavby byl nežádoucí precedens. Žalobci naopak poukázali na dosavadní rozhodovací praxi stavebního úřadu spočívající v povolování podstatně rozsáhlejších projektů. Opětovně stavebnímu úřadu vytýkali jeho názorový obrat oproti původnímu hodnocení.
18. Stavební úřad spolu s odvoláním žalobců předložil žalovanému též odbornou studii ze dne 5. 12. 2016 zpracovanou doc. Ing. arch. I. V., CSc. Z obsahu tohoto posudku vyplývá, že zadavatelem byl právě stavební úřad (byť v samotném správním spise o žádný záznam není). Tato odborná studie se zabývala dopadem stavebního záměru žalobců na okolní krajinu, přičemž dospěla k závěru, že jde o záměr představující neúnosný zásah do krajinného rázu.
19. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení shledal, že odvolání směřuje proti nesouhlasnému závaznému stanovisku orgánu ochrany, a proto vyžádal jeho potvrzení nebo změnu od nadřízeného orgánu ochrany přírody (tj. od odboru životního prostředí v rámci vnitřní struktury žalovaného). Nadřízený orgán ochrany přírody úkonem ze dne 22. 3. 2017,

č. j. 014439/2017/KÚSK, změnil výrok závazného stanoviska orgánu ochrany přírody z původního „*nevydává souhlas formou závazného stanoviska*“ na „*vydává nesouhlasné stanovisko*“, věcně však závazné stanovisko potvrdil (dále jen „*potvrzující závazné stanovisko*“). Nadřízený orgán ochrany přírody se rovněž stručně vyjádřil k odborné studii od společnosti Zelený prostor pro život, z. s., ze dne 18. 2. 2016 a k odborné studii doc. Ing. arch. I. V., CSc. ze dne 5. 12. 2016 (obě přitom označoval jako „*posudky hodnocení vlivu*“), přičemž shledal, že obě studie považují realizaci záměru žalobců za zásah do krajinného rázu, liší se pouze posouzením závažnosti, nicméně i s přihlédnutím k jejich závěrům lze považovat stavební záměr z hlediska dopadů na krajinný ráz za negativní a nepřijatelný.

20. Po obdržení potvrzujícího stanoviska nadřízeného orgánu ochrany přírody zaslal žalovaný zástupkyni žalobců sdělení ze dne 28. 3. 2017, v němž účastníky informoval o výsledku posouzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem a s poukazem na § 36 odst. 3 správního řádu je vyzval k seznámení se s nově doplněnými podklady pro vydání rozhodnutí.
21. Následně žalovaný vydal napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobců zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný odkázal na § 90 a § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „*stavební zákon*“), dle kterého není-li záměr žadatelů v souladu se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů, nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne. Připomněl, že podle § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování musejí postupovat s dotčenými orgány ochrany přírody ve vzájemné součinnosti. Poukázal na potvrzující stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody, jímž předložený návrh rovněž nebyl odsouhlasen, a proto zkonstatoval, že nemohl prvostupňové rozhodnutí změnit, neboť i on je vázán stanovisky dotčených orgánů.
22. Při prvním soudním jednání ve věci, které proběhlo dne 18. 6. 2020, bylo žalujícími zdůrazňováno, že závazné stanovisko ani potvrzující stanovisko nadřízeného orgánu nebylo doručováno, a proto nebyl prostor se k nim před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřit. Rovněž byla zdůrazňována pochybení ve skutkových zjištěních správních orgánů, která popisovala odlišnou podobu lokality, než byla namítána v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Proto žalobci očekávali provedení místního šetření, k němuž nedošlo. Rovněž byla namítána neaktuálnost údajů ve studii doc. V., neboť údaje v ní obsažené odkazovaly na zjištění z roku 2009, přesto je však správní orgány bez dalšího převzaly, aniž by provedly nové místní šetření.
23. Žalovaný při prvním jednání dne 18. 6. 2020 poukázal na skutečnost, že ještě před podáním žádosti o územní rozhodnutí žalobci žádali pro svůj stavební záměr vydání územního souhlasu, avšak již tehdy jim bylo vysvětleno, že povolení záměru nebude možné a již tehdy byli seznámeni s negativním závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody. Žalovaný při jednání předložil své rozhodnutí ze dne 14. 7. 2016, č. j. 102066/2016/KÚSK, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno usnesení stavebního úřadu ze dne 27. 4. 2016, č. j. SÚ/1587/2015-12, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobců. Rovněž namítal, že odborné studie doc. V. a společnosti Zelený prostor pro život, z. s. (zástupkyní žalovaného označené jako „*znalecké posudky*“).

V. Průběh řízení po zrušovacím rozsudku NSS a druhé jednání ve věci

24. Při jednání dne 10. 6. 2021 účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupkyně žalobců při tomto jednání zdůraznila, že stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí vycházel pouze ze studie doc. V. a že nebyla vypořádána otázka významného krajinného prvku, neboť každá stavba představuje zásah do krajinného prvku, avšak mělo být dostatečně zodpovězeno, zda jde o zásah pozitivní nebo negativní. Rovněž namítla, že ve správním spise nebyl záznam o místním šetření, které měl žalovaný konat, a vznesla dotaz, zda v tomto směru nebyl správním spis v mezidobí doplněn. Žalovaný oponoval, že studie doc. V. v době vydání prvostupňového rozhodnutí ještě nebyla vůbec zpracována, tudíž na ni v tomto rozhodnutí logicky ani nemohlo být odkazováno. Pokud jde o místní šetření, to z jeho strany nebylo vůbec prováděno, není tedy zřejmé, o jaký protokol by se mělo jednat.

VI. Posouzení věci krajským soudem

25. Soud přezkoumával napadené rozhodnutí v mezích žalobních uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřehlédl, že v žalobním petitu bylo explicitně žádáno též o zrušení prvostupňového rozhodnutí, závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a potvrzujícího stanoviska nadřízeného orgánu. K tomu je třeba podotknout, že uvedené podkladové akty jsou v mezích § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumávány spolu s napadeným rozhodnutím, přičemž v případě vyhovění žalobě lze spolu se zrušením napadeného rozhodnutí žalovaného podle okolností samostatně vyslovit i zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Naproti tomu v případě závazného stanoviska orgánu ochrany a potvrzujícího stanoviska nadřízeného orgánu není možno ve výroku rozsudku vyslovit jejich zrušení, neboť v nejde o samostatná správní rozhodnutí. Ve vztahu ke zmiňovaným podkladovým aktům by tedy v případě zrušení napadeného rozhodnutí bylo možno toliko vyslovit závazný právní názor, aby se z nich v dalším řízení nevycházelo, čímž by tyto podkladové akty pozbyly pro účely dalšího řízení účinnosti (§ 78 odst. 5 s. ř. s.; srov. též rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 - 44, nebo ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 168/2018 - 107, bod 70).
26. Soud nicméně dospěl k závěru, že žaloba je celkově nedůvodná.
27. Soud předně konstatuje, že se neztotožnil s námitkami brojícími proti nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Vzhledem k tomu, že žalobci jsou schopni se k závěrům napadeného rozhodnutí (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím a závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody a potvrzujícím stanoviskem nadřízeného orgánu ochrany přírody) vyjadřovat v žalobě a věcně s nimi polemizovat vznášením protiargumentů, zjevně nelze uvažovat o nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 6 As 166/2017-83, dostupný stejně jako všechna zda uváděná soudní rozhodnutí na www.nssoud.cz). Soud má z kontextu žaloby za to, že je v ní pojem 'nepřezkoumatelnost' chápán spíše ve smyslu nedostatečné přesvědčivosti vyslovených závěrů, což však nelze bez dalšího považovat za nevypořádání skutečností významných pro rozhodnutí.
28. Nicméně pokud by soud napadené rozhodnutí hodnotil čistě kritériem přesvědčivosti, pak musí podotknout, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je vskutku nadmíru stručné až

zkratkovitě, neboť na čtyřech z pěti stran pouze rekapituluje obsah odvolání a cituje použitou právní úpravu, zatímco vlastnímu posouzení věci a vyjádření stanoviska k předmětu sporu je věnován pouze jediný odstavec, v němž žalovaný jen lakonicky odkázal na příslušná ustanovení stavebního zákona a zkonstatoval, že stavební úřad nepochybil, neboť negativní závazné stanovisko je důvodem pro zamítnutí žádosti, a vzhledem k potvrzujícímu stanovisku nadřízeného orgánu ani on sám nemohl prvostupňové rozhodnutí změnit. Takový způsob vypořádání odvolacích námitek je minimálně velmi nepřesvědčivý a spíše podněcuje eskalaci sporu.

29. To však nic nemění na tom, že závěr vyslovený žalovaným je (navzdory značné vyjadřovací úspornosti) v konečném důsledku správný. Stavební úřad totiž při posuzování žádosti o územní rozhodnutí musí posuzovat, zda záměr žadatelů je mj. v souladu se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů [§ 90 písm. e) stavebního zákona]. V případě vlivu záměru na krajinný ráz je tímto dotčeným orgánem příslušný orgán ochrany přírody, který rozhoduje o udělení souhlasu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (jde o druh závazného stanoviska, jak konstantně dovozuje judikatura, viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113). Není-li souhlas dle zmiňovaného ustanovení udělen (jinými slovy: závazné stanovisko je nesouhlasné), pak navržený záměr logicky není v souladu se stanoviskem dotčeného orgánu, tedy je zde předpoklad pro zamítnutí žádosti dle § 92 odst. 2 stavebního zákona. Jde o konkretizaci obecného pravidla, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu [§ 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „správní řád“)], a jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3 správního řádu). Proto obdržel-li stavební úřad v průběhu řízení o žádosti žalobců závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, které umístění navrhované stavby označovalo za nepřípustné z důvodu nepřiměřeného zásahu do krajinného rázu, pak stavební úřad nemohl o žádosti rozhodnout jinak než ji zamítnout [§ 92 odst. 2 ve spojení s § 90 písm. e) stavebního zákona a § 149 odst. 1 a odst. 3 správního řádu]. Totéž platilo pro žalovaného v průběhu odvolacího řízení, který po obdržení odvolacích námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody byl povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska od nadřízeného orgánu ochrany přírody (§ 149 odst. 4 správního řádu), avšak nedošlo-li poté k obsahové změně závazného stanoviska, pak ani žalovaný neměl prostor k tomu, aby zamítnutí žádosti jakkoli zvrátil.
30. Žalobci se proto mýlí, vytýkají-li správním orgánům obou stupňů, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody pouze přebraly, aniž by se zabývaly dalšími skutečnostmi tvrzenými v žádosti. Soud konstatuje, že žalovaný a stavební úřad v podstatě ani neměli jinou možnost, neboť existence negativního (nesouhlasného) závazného stanoviska skutečně vylučovala jiný způsob věcného vyřízení žádosti než její zamítnutí. Jakýkoliv jiný postup by byl *contra legem*, tj. zcela proti dikci zákona. Proto, nevyjádřil-li se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí explicitně ke všem odvolacím bodům (např. k námitkám proti požadavkům územního plánu) pak toto nelze považovat za vadu mající vliv na výrok napadeného rozhodnutí, neboť již samotná existence negativního závazného stanoviska vylučovala vyhovět žádosti, a to i bez nutnosti provádět další dokazování (§ 149 odst. 3 *in fine* správního řádu).

31. Argumentovali-li žalobci rozsudkem NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227, pak je třeba upozornit, že v žalobě citovaná část byla vytržena z kontextu, neboť NSS nevyslovil obecný nárok na vybudování stavby i v případě zásahu do krajinného rázu (jak se patrně žalobci mylně domnívají). Nosným závěrem v žalobci citované části předmětného rozsudku bylo, že nelze vyloučit i pozitivní zásah do krajinného rázu, ovšem je třeba, aby orgán ochrany přírody tuto otázku dostatečně posoudil. NSS ve zmiňovaném rozsudku dále dovodil, že toto posouzení provádí orgán ochrany přírody ve zvláštním řízení podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož výstupem je samostatné rozhodnutí, které je možno napadnout správní žalobou podle § 65 s. ř. s. Toto je však zastaralý výklad, který byl překonán rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, který dovodil (na rozdíl od rozsudku citovaného žalobci), že souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody je závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, které není přezkoumatelné jako samostatné rozhodnutí, ale až v rámci konečného rozhodnutí jako podkladový akt (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
32. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že napadené a prvostupňové rozhodnutí by bylo možno označit za nezákonné, bylo-li by nezákonné samotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody ve spojení s potvrzujícím stanoviskem nadřízeného orgánu. Ve vztahu k nyní posuzované věci je tudíž přezkum zákonnosti zmiňovaných podkladových aktů napadeného rozhodnutí zcela klíčovým krokem, jemuž jsou věnovány následující odstavce:
33. Vydání souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je nezbytné u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011-87). Z obsahu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí je přitom zřejmé, že stavební projekt žalobců má být umístěn do lokality, pro kterou jsou charakteristické lesní a zemědělské plochy s vesnickou zástavbou, tudíž potenciální zásah do krajinného rázu nebylo možno *a priori* vyloučit. Stavební úřad proto postupoval správně, podmiňoval-li vyhovění žádosti souhlasem (kladným závazným stanoviskem) orgánu ochrany přírody.
34. Značná část žalobních námitek brojících proti obsahu závazného stanoviska vychází z úvahy, že orgán ochrany přírody zneužil své správní uvážení. Zde je však třeba upozornit, že ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody nedává žádný prostor pro užití správního uvážení. Ke kritériím, která musí orgány ochrany přírody při aplikaci zmiňovaného ustanovení zohledňovat, se poměrně jednoznačně vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014-49, v němž uvedl: **„Pojem „krajinný ráz“, je typickým příkladem neurčitého právního pojmu; v jeho případě zákonodárce v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., stanoví interpretační vodítko ve smyslu příkladného výčtu jeho charakteristických znaků („přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti“), i uvedení jeho konkrétních prvků, pomocí příkazu k zachování „významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítká a vztahů v krajině“. (...) Hodnocení, zda, případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změní nebo sníží, je čistě otázkou dokazování. Jakkoliv se rovněž u hodnocení důkazů vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu (posouzení relevance provedených důkazů a jejich hodnocení), jde vždy o zjištění skutkového stavu věci, jehož výsledkem je jeho právní subsumpce, která nemá alternativu. Dospějí-li tedy orgány ochrany přírody na podkladě provedeného dokazování k závěru, že daný záměr změní nebo**

sníží krajinný ráz do míry, která vylučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka nebo vztahů v krajině, nemají na výběr, jaký právní následek s takto zjištěným skutkovým stavem spojí, a musí rozhodnout, že se souhlas s umístěním a povolení stavby neuděluje. Pro úplnost je nicméně vhodné dodat, že „zásah do krajinného rázu“ se ani při sebevětší snaze nedá jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením“ (zvýraznění doplněno zdejší soudem). Od výkladu citované judikatury není důvod se jakkoli odchýlit ani v nyní posuzované věci, proto je třeba hodnotit, zda skutečnosti zjištěné orgánem ochrany přírody opravdu nasvědčovaly tomu, že záměr žalobců může zasáhnout do krajinného rázu tak, že jej změní či sníží.

35. Soud přitom dospěl k závěru, že v tomto případě závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (jehož podstatný obsah je konstatován v odstavci 11 výše) požadovaným kritériím jednoznačně dostalo. Orgán ochrany přírody v něm přehledně popsal zjištěný skutkový stav, tedy zejména vymezil charakter okolní krajiny a její význačné prvky, vzal v úvahu budoucí podobu projektované stavby, načež shledal, že stavba tohoto typu se do okolní krajiny nehodí a její umístění by představovalo nepřipustné narušení krajinného prvku. Soud toto posouzení hodnotí jako plně přezkoumatelný závěr opírající se o zcela konkrétní odborná skutková zjištění, tudíž nemá co vytknout.
36. Soud dále považuje za vhodné upozornit, že žalobci zčásti převrací význam některých zjištění orgánu ochrany přírody, resp. je mylně interpretují. Například pokud jde o závěr týkající se kácení stromů, orgán ochrany přírody rozhodně kategoricky netvrdil (jak je naznačováno v žalobě), že by žalobci měli v úmyslu vykácet stromy po obvodu stavbou dotčeného pozemku či na pozemcích sousedních, ale pouze upozornil, že budoucí realizace stavby by vykácení těchto stromů zřejmě vyžadovala. Soud souhlasí, že tuto možnost skutečně nelze vyloučit, a to ani v situaci, pokud by žalobci skutečně chtěli dodržet svůj závazek z čestného prohlášení, že stávající stromy kácet nebudou. Nelze totiž vyloučit, že avizovaný závazek z čestného prohlášení (jehož upřímnost soud nikterak nezpochybňuje) by se v okamžiku realizace stavby mohl dostat do kolize se stavebně bezpečnostními předpisy (srov. např. požadavky na zajištění prostoru staveniště dle § 24e či obecné požadavky na umísťování staveb dle § 23 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Jinak řečeno, žalobci by se i navzdory dobře míněnému osobnímu závazku zachovat stávající zeleň a vysadit novou mohli dostat do situace, že v okamžiku realizace platného stavebního povolení by museli volit mezi dodržením svého osobního závazku a porušením veřejnoprávních předpisů. Z tohoto důvodu soud nepovažuje za pochybení, jestliže orgán ochrany přírody uvážil, že závazek žalobců zachovat stávající zeleň a vysadit novou není možno považovat za dostatečnou garanci pro udržení kvality krajinného rázu. V tomto směru se naopak jedná o adekvátní projev předběžné opatrnosti.
37. Podobně je třeba vnímat i úvahy orgánu ochrany přírody o výšce plánované stavby a okolních stromů. Ani zde orgán ochrany přírody kategoricky netvrdil, že veškeré stromy v okolí jsou nižší než nejvyšší bod plánované stavby (jak je opět tvrzeno v žalobě), pouze porovnával rozměry budoucí stavby vůči celkovému charakteru okolí. Totéž platí i ve vztahu ke zmínce o absenci elektrických vedení, kterou nelze chápat jako kategorické tvrzení, že v krajině vůbec žádná elektrická vedení nejsou, což potvrzuje hned navazující dovětek, ve kterém se orgán ochrany přírody zmiňuje o lanovce Ski areálu Monínece,

kteřou označuje jako rušivý element, přestože je z větší části zakryta zelení (viz druhá věta ve druhém odstavci na str. 3 závazného stanoviska). Zde soud připomíná závěry výše citované judikatury (viz odstavec 28), že hodnocení potenciálního zásahu do krajinného rázu nelze zcela objektivizovat ve smyslu matematických či fyzikálních veličin a naopak se nelze vyhnout určité míře subjektivního hodnocení. V tomto případě soud shledal, že orgán ochrany přírody se při porovnávání rozměrů stavby vůči okolí pohyboval zcela v mantinelech přípustného subjektivního hodnocení.

38. Pokud jde o námitku žalobců, že po nich orgán ochrany přírody požadoval nad rámec zákonných požadavků prokázat převahu celospolečenského zájmu nad zájmy ochrany přírody a krajiny, pak soud konstatuje, že i tato část odůvodnění závazného stanoviska je ze strany žalobců dezinterpretována. Žádná průkaznost celospolečenských zájmů nebyla vůči žalobcům ze strany orgánu ochrany přírody vůbec požadována. Konstatování o neprokázání celospolečenského zájmu ve čtvrtém odstavci na str. 4 závazného stanoviska je třeba číst v kontextu celého odůvodnění, z něhož je zjevné, že orgán ochrany přírody chtěl zdůraznit, že mu není známa žádná jiná objektivní skutečnost, kvůli které by zájem na zachování krajinného rázu musel ustoupit umístění stavby.
39. Bylo-li v průběhu předešlého soudního jednání zdůrazňováno, že v reakci na uplatněné odvolací námitky měl žalovaný vykonat dodatečné místní šetření, pak je třeba připomenout, že ze strany žalobců takový požadavek nezazněl ani v jejich odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, ani v doplňujícím vyjádření ze dne 19. 3. 2017. Oba žalobci ve svém odvolání naopak odkazovali primárně na výsledky provedeného šetření na místě (viz např. čtvrtý odstavec str. 7 jejich vyjádření ze dne 19. 3. 2017). Jestliže žalobci následně tvrdili, že v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí namítali nedostatky skutkových závěrů závazného stanoviska, pak soud musí podotknout, že byť jejich doplňující vyjádření ze dne 19. 3. 2017 obsahuje rozsáhlé pasáže brojící proti závaznému stanovisku, tak se převážně jedná jen o reprodukci podstatných částí odůvodnění závazného stanoviska, přičemž vlastní polemika se skutkovými závěry orgánu ochrany přírody je obvykle omezena na konstatování typu 'není to pravdou' či 'není to dostatečné'. Soud podotýká, že jakkoli se ve správním řízení uplatňuje vyšetřovací zásada (§ 3 správní řád), tak to neznamena, že účastníci řízení nemají břemeno tvrzení a že nenesou žádnou odpovědnost za obsah přednesených tvrzení. Proto, bylo-li v odvolání (resp. v doplňujícím vyjádření) všeobecně zdůrazňováno, že v dotčené lokalitě byly opakovaně povoleny i jiné rozsáhlé stavby, ale zároveň za jedinou stavbu tohoto typu odvolatelé (žalobci) označili pouze Ski areál Monínec, ale jinak neuvedli, jaké jiné rozsáhlé stavby mají konkrétně na mysli, ani jak se tyto stavby mají projevovat na vzhledu krajiny, pak soud považuje za logické, že žalovaný a nadřízený orgán ochrany přírody při posouzení této otázky vycházeli pouze ze zjištění orgánu ochrany přírody a již nepovažovali za nutné iniciovat nové místní šetření či jiné doplňující dokazování. Fotografie zaslané žalovanému jako přílohy doplňujícího vyjádření ze dne 19. 3. 2017 nic nevypovídají o vzhledu okolí, neboť se jedná o sérii reklamních fotografií provozovatele Ski areálu Monínec, zachycujících především hotelový interiéru. Podklady takového obsahu jen stěží mohly být relevantním podnětem pro nové místní šetření za účelem ověření poznatků o stavu okolní krajiny.
40. V návaznosti na předchozí odstavec pak soudu poněkud uniká smyslu poznámky zástupkyně žalobců při druhém soudním jednání, že ve správním spise nenachází záznam o žalovaným provedeném místním šetření, když při předchozím jednání naopak žalovanému zcela protichůdně vyčítala, že žádné místní šetření neprovedl. Soud tedy pouze

konstatuje, že nebylo-li místní šetření konáno, pak o něm přirozeně nemohl být pořizován žádný záznam, který pak logicky ani není obsažen ve správním spise.

41. Pokud jde o žalobci namítané rozdíly rozhodovací praxe, zejména s poukazem na rozměry existujícího Ski areálu Monínec, pak ani zde soud nemohl s argumentací žalobců souhlasit. Orgán ochrany přírody se i touto otázkou v odůvodnění závazného stanoviska zabýval, přičemž připustil, že Ski areál Monínec je rozsáhlejší stavbou výrazně se lišící od okolní zástavby. Současně však v jiné části svého odůvodnění shledal, že stavby těchto rozměrů tvoří negativní dominantu dané lokality. V kontextu uvedeného považuje soud za zcela logické, že orgán ochrany přírody již nechce vznik dalších nadrozměrných staveb připouštět, třebaže z hlediska celkových rozměrů šlo o stavby menší než je stávající lyžařský areál. Opačný přístup by znamenal, že jeden případ nevhodného zásahu do krajinného rázu (v minulosti vybudovaný rozlehlý lyžařský areál narušující vzhled krajiny) by automaticky legitimizoval veškeré ostatní zásahy do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, což by bylo zcela absurdní. Lapidárně řečeno: Nelze uvažovat stylem „když se něco přežene jednou, tak proč by nemohlo podruhé“ - tím by se zcela popřel smysl činnosti správních orgánů na úseku ochrany přírody. V této souvislosti se ovšem soud nemůže nepozastavit nad nesmyslnou až téměř nepatřičnou poznámkou žalovaného ve vyjádření k žalobě (viz str. 4 tohoto vyjádření), že výstavbu lyžařského centra nelze srovnávat se zamýšlenou stavbou rodinného domu. Je tomu přesně naopak, neboť z hlediska hodnocení vlivu na krajinný ráz je samozřejmě nezbytné tyto stavební záměry porovnat, což také orgán ochrany přírody učinil a jeho závěry o nepřipuštění jiného nadrozměrného – byť celkově menšího – stavebního projektu jsou v tomto směru zcela logické (zde si autor vyjádření žalovaného k žalobě patrně ani neuvědomoval, s jakým podkladem bylo při vydání napadeného rozhodnutí pracováno).
42. Závěry předchozího odstavce lze přiměřeně vztáhnout i k argumentaci nadnesené na jednání dne 10. 6. 2021, že v dotčené lokalitě se nachází golfové hřiště a hotel. Soudu předně není jasné, zda zmínkou o hotelu a golfovém hřišti zástupkyně žalobců ve skutečnosti neměla na mysli objekty tvořící již zmiňovaný Ski areál Monínec, či zda měla na mysli jiné zcela samostatně existující objekty v jiné části dotčené lokality (v žalobě toto explicitně uvedeno nebylo a při druhém jednání ve věci šlo spíše o všeobecnou zmínku). V obou případech však platí závěry předchozího odstavce, že případné předchozí (eventuálně nevhodné) zásahy do podoby krajinného rázu nemohou představovat „generální omluvenku“ pro jiné nevhodné zásahy v budoucnu. Soud má navíc za to, že například stavba typu golfového hřiště, jež je svou povahou spíše terénní úpravou a jako taková zpravidla nebude převyšovat okolní zástavbu, je z hlediska zásahů do harmonie krajiny nesrovnatelná s vícepodlažní stavbou domu středomořského typu (právě tuto podobu naznačuje žalobci předložená dokumentace k územnímu řízení).
43. Argumentují-li žalobci tím, že lokalita pro jimi navrhovanou stavbu je v územním plánu obce Sedlec-Prčice vymezena jako zastavitelná plocha, pak ani tato skutečnost nepředstavovala důvod k tomu, aby stavební úřad při posuzování žádosti nepřihlížel k závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody. Soulad záměru s územním plánem ještě nezakládá nárok na jeho povolení. Posuzování souladu předloženého záměru s územně plánovací dokumentací je totiž pouze jedním z kritérií, které musí stavební úřad hodnotit [§ 90 písm. a) stavebního zákona], proto vyhovění tomuto zákonnému požadavku ještě nemusí znamenat, že zde není dán rozpor s jiným zákonným požadavkem - například právě s požadavkem dotčeného orgánu [§ 90 písm. c) stavebního zákona]. Jinak řečeno,

vymezení určité plochy v územním plánu jako plochy zastavitelné neukládá stavebnímu úřadu povinnost povolit určitý záměr jen proto, že realizace tohoto záměru směřuje k zastavění dané plochy. V tomto ohledu je žalobní argumentace lichá. Nepovolil-li stavební úřad zastavění zastavitelné plochy s poukazem na negativní závazné stanovisko dotčeného orgánu (zde orgánu ochrany přírody), pak jednal zcela v souladu se zákonem a nedopouštěl se tím žádného pozměňování územního plánu, jak je naznačováno v žalobě.

44. Závěr o možném zásahu do krajinného rázu je závěrem právním, nikoliv odborným. Odbornou povahu mohou mít (a zpravidla mají) pouze skutková zjištění týkající se zkoumané lokality. Z tohoto důvodu nelze přeceňovat význam odborných studií, které byly vypracovány v souvislosti s posuzováním záměru žalobců, ať už jde o jimi předloženou studii společnosti Zelený prostor pro život, z. s. ze dne 18. 2. 2016, nebo o pozdější studii doc. I. V. ze dne 5. 12. 2016 zadanou stavebním úřadem. Obě zmiňované studie lze považovat toliko za listinné důkazy vztahující se k prokázání skutečností týkajících se dané lokality, nicméně jejich závěr o (ne)souladu záměru s krajinným rázem však nemusí být pro správní orgány nikterak závazný. Totéž by platilo, i kdyby obě studie měly charakter znaleckých posudků (o znalecké posudky se zde ovšem nejedná, jak mylně konstatoval žalovaný ve svém vyjádření), neboť i vyjádření znalce může mít význam toliko pro zodpovězení určité odborné (neprávní) otázky, nikoliv však pro zodpovězení otázky právní. Obě zmiňované studie se přitom poměrně explicitně vyjadřují i k právní otázce týkající se aplikace § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoliv řešení této otázky je výlučnou doménou orgánu ochrany přírody. Reálná použitelnost obou studií pro nyní posuzovanou věc tudíž byla značně omezená, neboť mohly posloužit nanejvýš jako rámcové doplnění skutkových zjištění orgánu ochrany přírody a krajiny. Je však nutno dodat, že z hlediska popisu krajinné charakteristiky zkoumané lokality se studie společnosti Zelený prostor pro život, z. s. ze dne 18. 2. 2016 a studie doc. I. V. ze dne 5. 12. 2016 příliš neliší, jejich největší rozdíl je v tom, že každý z nich klade důraz na jinou skutečnost, kterou považuje za významnou z hlediska přivolení dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Právě tento bod, jenž je ve své podstatě již právním hodnocením, obě studie odlišuje, nicméně z hlediska popisu krajinného charakteru zkoumané lokality (tj. skutkových okolností) ani jedna studie zásadně nevybočuje z toho, co ke skutkovému stavu konstatoval v odůvodnění závazného stanoviska orgán ochrany přírody. Z tohoto důvodu soud nemohl považovat za pochybení, že v průběhu řízení nebyly blíže zkoumány dílčí rozdíly v jedné či druhé studii, Z téhož důvodu soud nepovažoval za relevantní výhrady žalobců vůči nedostatkům studie doc. V., zejména pokud jde o namítanou neaktuálnost.
45. V návaznosti na předchozí odstavec však soud musí podotknout, že mu poněkud uniká smysl toho, proč si stavební úřad vypracování studie doc. V. vlastně zadával. Tato studie je dle datace (5. 12. 2016) o více než dva měsíce mladší než prvostupňové rozhodnutí (29. 9. 2016), stavební úřad tudíž zjevně dokázal meritorně rozhodnout i bez ní. Poprvé je tato studie ve správním spise zmiňována až v průvodní zprávě o postoupení odvolání žalovanému, jinak nelze ze správního spisu ohledně okolností zadání či obdržení dané studie nic vyčíst. V tomto kontextu působí počínání stavebního úřadu přinejmenším rozporuplně. Nicméně k závěrům studie doc. V. a jejímu porovnání se studií společnosti Zelený prostor pro život, z. s., se relativně uspokojivým způsobem vyjádřil nadřízený orgán životního prostředí v rámci přezkumu závazného stanoviska, když uvedl, že obě studie považují realizaci záměru za zásah do krajinného rázu, ale liší se posouzením závažnosti tohoto zásahu. Nadřízený orgán ochrany přírody tak přezkoumatelným

způsobem zareagoval na odvolací námitky brojící proti rozdílným výsledkům obou studií (viz str. 3 až 4 odvolání žalobce a jeho manželky ze dne 19. 3. 2017), proto soud nemůže přisvědčit žalobcům, že by nadřízený orgán ochrany přírody zcela pominul jeho důkazní návrhy. Se způsobem vypořádání těchto důkazů (dvou studií) soud v zásadě souhlasí, neboť rozdíl je zde skutečně v míře hodnocení závažnosti zásahu, což je však již otázka právního posouzení (viz předchozí odstavec). Jiné zásadní skutečnosti, pro které by nadřízený orgán ochrany přírody musel závazné stanovisko věcně měnit či dokonce zrušit, v průběhu odvolacího řízení najevo nevyšly.

46. V souvislosti s výše zmiňovanou studií doc. V. je třeba upozornit, že tato studie nebyla v odůvodnění napadeného ani prvostupňového rozhodnutí vůbec zmiňována (v době vydání prvostupňového rozhodnutí ostatně ani ještě neexistovala). Proto soud nemohl přisvědčit argumentu žalobců vznesenému v průběhu obou soudních jednání, že se správní orgány opřely výlučně o tuto studii a nikoliv o vlastní poznatky a vlastní právní hodnocení. Bylo tomu totiž přesně naopak: Správní orgány ze studie doc. V. prakticky vůbec nevycházely, páteční důvod pro zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí představovalo (jak již bylo opakovaně řečeno) negativní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Jediný ze správních orgánů, který studii doc. V. částečně zohlednil, byl nadřízený orgán ochrany přírody, který ji v rámci přezkumu závazného stanoviska porovnal s konkurující studií společnosti Zelený prostor pro život, z. s. (viz předchozí odstavec). Jinak studie doc. V. v rozhodování správních orgánů prakticky nehrála roli a její význam pro rozhodnutí správních orgánů zdaleka nebyl natolik výrazný, jak se snažila zdůraznit zástupkyně žalobců v průběhu obou jednání. Z téhož důvodu neobstojí ani výhrady, že studie doc. V. odkazovala na neaktuální údaje z roku 2009, neboť závazné stanovisko (jež bylo pro vydání napadeného i prvostupňového rozhodnutí klíčovým dokumentem) zjevně vycházelo ze stavu z roku 2016, proto ani z tohoto hlediska nemohly odvolací námitky proti prvostupňovému rozhodnutí představovat relevantní důvod k tomu, aby žalovaný inicioval dodatečné místní šetření (srov. odstavec 39 výše).
47. Rovněž není pravdou, jak bylo namítáno v průběhu prvního soudního jednání, že by žalobcům nebylo umožněno seznámit se s obsahem stanovisek dotčených orgánů. Toto tvrzení je jednak v rozporu s obsahem písemného znění žaloby, v níž je v průběhu líčení událostí předcházejících vydání napadeného rozhodnutí zmiňováno, že žalobci obdrželi nesouhlasné závazné stanovisko již v souvislosti se svou první žádostí o vydání územního souhlasu (viz str. 3-4 žaloby). Navíc ze správního spisu plyne, že toto závazné stanovisko bylo součástí dokumentace připojené k žádosti o vydání územního rozhodnutí. Žalobci jej tedy sami přikládali ke své žádosti, proto lze stěží namítat, že by jim nebylo před vydáním napadeného rozhodnutí známo. Pokud jde o potvrzující stanovisko nadřízeného orgánu ochrany přírody, pak je sice pravdou, že žalovaný jej žalobcům nezasílal přímo, nicméně, jak bylo konstatováno v rámci reprodukce obsahu správního spisu (viz odstavec 16 výše), žalovaný zaslal zástupkyni žalobců sdělení ze dne 28. 3. 2017, v němž účastníky informoval o výsledku posouzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem a s poukazem na § 36 odst. 3 správního řádu je vyzval k seznámení se s nově doplněnými podklady pro vydání rozhodnutí. Jak je rovněž zřejmé z obsahu spisu, v reakci na tuto výzvu zástupkyně žalobců dne 7. 4. 2017 nahlížela do správního spisu. Ve světle těchto zjištění je proto argumentace o nemožnosti seznámit se se stanovisky dotčených orgánů před vydáním rozhodnutí naprosto lichá. Soud rovněž upozorňuje, že k této otázce navíc nebyl ani vznesen řádný žalobní bod, námitka tohoto typu zazněla poprvé až při prvním soudním jednání dne 18. 6. 2020, tedy zjevně již po lhůtě pro rozšíření žaloby (srov. § 71 odst. 2 věty

čtvrté s. ř. s.). Závěry tohoto odstavce jsou proto vysloveny toliko nad rámec jako *obiter dictum*.

48. Soud dále nemohl přisvědčit argumentaci žalobců o jejich dobré víře v kladné schválení záměru, na které žalobci spoléhali vzhledem k předchozím jednáním s M. K., a také vzhledem ke kladným výsledkům zasedání Rady města Sedlec-Prčice konaných dne 3. 12. 2014 a dne 15. 9. 2015. I kdyby soud vzal za pravdivé tvrzení žalobců, že M. K. byl v inkriminované době odpovědným vedoucím společnosti Sedlec-Prčice s. r. o., pak tato skutečnost vypovídá leda o tom, že jmenovaný byl vedoucím zaměstnancem právnické osoby, jejímž zřizovatelem je město, což ale nemá nic společného s funkcí úřední osoby činné při rozhodování v agendě územního plánování či ochrany přírody a krajiny. Byť soud samozřejmě netuší, jaké byly myšlenkové pochody M. K. poté, co se dozvěděl, že žalobci změnili dodavatele, tak to nic nemění na tom, že jmenovaný nebyl osobou odpovědnou za vydání rozhodnutí v územním řízení, ani za vydání podkladového závazného stanoviska. Jeho případný vliv na rozhodování odpovědných úřední osob je tudíž v rovině spekulací a nelze jej dovozovat jen z toho, že orgán ochrany přírody vydal k projektu žalobců negativní závazné stanovisko, jež bylo hlavní příčinou zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Případný předchozí příslib M. K. je proto ve vztahu k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí zcela bez významu. Pokud jde o žalobci zmiňované kladné usnesení Rady města Sedlec-Prčice ze dne 3. 12. 2014 a ze dne 15. 9. 2015, pak taková usnesení předně nebyla připojena k žalobě a ani nejsou dohledatelná na webu města (<https://www.sedlec-prcice.cz/samosprava-mesta-rada-mesta-zastupitelstvo-mesta-zapisky/ms-4204/p1=4204>). Nicméně i kdyby soud vyšel z úvahy, že usnesení obsahu tvrzeného v žalobě byla skutečně vydána a vyjádřila se kladně ke stavebnímu záměru žalobců, pak to nic nemění na tom, že tato usnesení by byla pro rozhodování stavebního úřadu i orgánu ochrany přírody zcela nezávazná. Rada města je totiž orgánem samosprávy, proto usnesení či jiné úkony městské rady je nutno považovat za výkon samostatné působnosti, ledaže by zákon stanovil, že jde o výkon působnosti přenesené [srov. § 99 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 106/2016 Sb. (dále jen „zákon o obcích“)]. Žádný zákon přitom nestanoví, že by vyjádření rady města k určitému soukromému stavebnímu záměru mělo být výkonem přenesené působnosti, proto je třeba na žalobcem avizovaná kladná usnesení Rady města Sedlec-Prčice ze dne 3. 12. 2014 a ze dne 15. 9. 2015 nahlížet jako na akty vydané v rámci samostatné působnosti. Takový akt však není nijak závazný pro rozhodovací činnost orgánů města při výkonu přenesené působnosti, která představuje výkon (městu propůjčené) pravomoci státu, a nikoliv výkon vlastní (na státu nezávislé) pravomoci města (srov. § 7 odst. 2 ve spojení s § 61 odst. 1 zákona o obcích). Jak činnost stavebního úřadu na úseku územního plánování, tak i činnost orgánu ochrany přírody při vydávání předmětného závazného stanoviska představují výkon přenesené působnosti (§ 5 odst. 2 stavebního zákona, § 90a zákona o ochraně přírody a krajiny), proto pro ně nemůže usnesení rady města bez dalšího představovat závazný podklad. Proto nelze považovat za žádný podezřelý exces, že jeden orgán města (rada) zaujal k soukromému stavebnímu projektu diametrálně odlišný postoj než jiný orgán téhož města (městský úřad, v jehož struktuře je i agenda ochrany přírody a stavebního úřadu), neboť oba orgány vykonávaly úplně jiný druh pravomoci a tudíž musely zohledňovat i úplně jiná kritéria. V případě Rady města Sedlec-Prčice šlo v zásadě (zřejmě) jen o volnou úvahu, zda určitý záměr na svém území strpí, naopak stavební úřad a orgán ochrany přírody byly povinni hodnotit soulad tohoto záměru s požadavky právních předpisů, zde zejména stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny.

Z uvedených důvodů soud nemůže souhlasit s tím, že by (případný) kladný postoj rady města či příslib zaměstnance městem zřízené společnosti mohly na straně žalobců založit dobrou víru o tom, že jimi zamýšlený stavební projekt bude povolen. V tomto směru měli žalobci zcela nedůvodná očekávání.

VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

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

Poučení :

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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.

Praha 10. června 2021

JUDr. Věra ŠIMŮNKOVÁ, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

