



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jana Šmakala a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **S. A. R.**
zastoupen advokátem Mgr. Bc. Jakubem Langerem, sídlem
Havlíčkova 1100/20, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, sídlem Škroupova 1760/18, 301 00
Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2022, č.j. PK-RR/2646/22,

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou ze dne 1. 12. 2022, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2022, č.j. PK-

RR/2646/22 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Rokycany (dále jen „*prvoinstanční orgán*“) ze dne 25. 4. 2022, č.j. MeRO/4245/OST/22 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žalobcova žádost o vydání společného povolení pro stavbu „*Rodinný dům*“ na pozemku parc. č. X. v katastrálním území X. Žalobce požadoval též zrušení prvoinstančního rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. Žalobce uvedl, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že důvodem zamítnutí žádosti o společné povolení pro stavbu rodinného domu, kterou podal žalobce, bylo vydání záporného závazného stanoviska, které vydal dne 11. 2. 2021 dotčený orgán, a to Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (dále jen „*Agentura*“), přičemž toto záporné závazné stanovisko bylo následně potvrzeno nadřízeným orgánem, a to Ministerstvem životního prostředí. Žalovaný tak v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že prvoinstanční orgán správně neprováděl další dokazování a žádost žalobce zamítl, a to právě s ohledem na existenci záporného závazného stanoviska. Žalobce s napadeným rozhodnutím nesouhlasí, jeho vydáním byl zkrácen na právech a současně došlo k narušení žalobcova legitimního očekávání.
3. Žalobce dále uvedl, že když předmětný pozemek kupoval, neexistoval ve veřejném seznamu, tj. v katastru nemovitostí, žádný záznam o tom, že by se pozemek nacházel v chráněné krajinné oblasti. K zápisu této poznámky tedy došlo až následně, a to až po dni 12. 2. 2020, kdy k tomu dni žalobce disponuje výpisem z katastru nemovitostí, v němž je pouze poznámka u způsobu ochrany, že se jedná o zemědělský půdní fond. V době podání žalobcovy žádosti o stavební povolení byl předmětný pozemek veden v územním plánu jako zastavitelná plocha, a to plocha smíšená obytná – venkovská. I v současné době je přitom tento stav nezměněn, tj. stále se dle územního plánu (viz bod C.3. Vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby, Územní plán S. po změně č. 8) jedná o plochu určenou k zastavění, jak vyplývá z přiložených důkazů (zóna Z15).
4. Žalobce dále konstatoval, že obec S. si nechala v roce 2020 vypracovat odbornou studii „*Posouzení vlivu koncepce územního plánu S. na evropsky významné lokality a ptáčích oblastí*“, přičemž ze závěru této studie vyplývá, že rozšíření dané oblasti o další plochy k zastavění nebude mít významný negativní vliv na celistvost a předměty ochrany evropsky významných lokalit a ptáčích oblastí. Z uvedené studie tak vyplývá, že v dané oblasti lze povolit další stavební plochy, aniž by tím došlo k významnému narušení CHKO.
5. Žalobce po vydání napadeného rozhodnutí konfrontoval starostu obce S. s tím, jak je možné, že je předmětný pozemek, resp. celá oblast kolem předmětného pozemku, vedena v územním plánu jako plocha zastavitelná, přičemž Agentura vydala žalobci k jeho žádosti záporné závazné stanovisko, z něhož vyplývá, že v dané oblasti nelze de facto stavět žádné stavby. Starosta obce S. se pak k tomuto rozporu vyjádřil tak, že je z této situace sám překvapen, kdy obec dle jeho tvrzení disponuje souhlasným závazným stanoviskem Agentury k novému územnímu plánu obce jako celku. Dle tohoto souhlasného závazného stanoviska měla Agentura dle tvrzení starosty obce S. udělit souhlas k tomu, aby předmětné území vč. předmětného pozemku žalobce bylo vedeno jako území zastavitelné s možností realizace staveb venkovského typu. Žalobce, resp. jeho družka - zmocněnec paní L. V., si s ohledem na výše uvedené vyžádala od obce S. předmětné souhlasné závazné

stanovisko, nicméně ke dni sepsání této žaloby jí bohužel nebylo doručeno. Obdrželi-li žalobce souhlasné závazné stanovisko Agentury k územnímu plánu, obratem jej soudu zašle, aby toto stanovisko mohlo být provedeno jako důkaz. Z opatrnosti však žalobce současně zdvořile žádá soud, aby pro případ, že by žalobce nestihl tento důkaz dodat včas, tak si toto stanovisko vyžádal soud přímo od obce S.

6. Žalobce dále k výše uvedenému konstatoval, že bylo-li Agenturou vydáno souhlasné závazné stanovisko k územnímu plánu jako celku, dle něhož se předmětný pozemek žalobce nachází v zastavitelném území, pak muselo být záporné závazné stanovisko Agentury ad hoc k žádosti žalobce vydáno v rozporu s tímto souhlasným závazným stanoviskem vydaným pro celý územní plán obce, resp. toto záporné závazné stanovisko musí zákonitě odporovat souhlasnému závaznému stanovisku. Vydáním záporného závazného stanoviska došlo k narušení žalobcova legitimního očekávání, jelikož všechny veřejně dostupné doklady vč. územního plánu a závazného stanoviska Agentury k územnímu plánu umožňují žádosti žalobce vyhovět a současně všechny ostatní dotčené orgány s vyhověním žádosti žalobce souhlasily.
7. Žalobce tak s ohledem na shora uvedené považoval napadené rozhodnutí za nezákonné. Pochopil by a respektoval, pokud by Agentura podmiňovala vydání souhlasného závazného stanoviska nějakými úpravami žádosti žalobce tak, aby došlo v co možná nejvyšší míře k zachování krajinného rázu dané oblasti, nicméně vydání záporného závazného stanoviska s odůvodněním, že v dané oblasti nelze de facto vůbec provádět stavby, považuje žalobce za nezákonné.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, a správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Pokud tedy Agentura jako příslušný dotčený orgán vydala ke stavbě rodinného domu nesouhlasné závazné stanovisko, byl prvoinstanční orgán povinen ho respektovat a postupovat v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu, tedy neprovádět další dokazování a žádost zamítnout. Vzhledem k tomu, že odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí směřovalo proti nesouhlasnému závaznému stanovisku Agentury, postupoval žalovaný v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádal si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, kterým je v tomto případě Ministerstvo životního prostředí. Nadřízený orgán nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil a žalovaný byl povinen na jeho základě v odvolacím řízení rozhodnout. Žalovaný po obdržení přezkumného závazného stanoviska ověřil, že se nadřízený orgán přezkoumatelným způsobem vypořádal s námitkami odvolatele. Žalovaný považuje námitky žalobce za nedůvodné.

IV.

Posouzení věci soudem

9. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s projednáním věci bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) o věci samé bez jednání.
10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

A.

11. S ohledem na obsah žaloby je vhodné učinit nejprve několik obecnějších úvah.

1.

12. Nejprve je vhodné zmínit závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2023, č.j. 6 As 209/2021 - 37 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
13. Nejvyšší správní soud uvedl: „*Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje, že krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásady 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. Podle § 12 odst. 2 téhož zákona platí, že k umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. V § 90 odst. 1 věta druhá zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. Podle § 149 odst. 3 správního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2017) jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je toto ustanovení „projevem zásady ekonomie řízení. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět. Tuto zásadu správní řád z roku 2004 reflektuje i v ostatních řízeních (§ 51 odst. 3)“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, bod [47]). Podle odst. 4 téhož ustanovení správního řádu jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Zákonností a správností vydaného závazného stanoviska se tedy k odvolacím námitkám uplatněným proti závaznému stanovisku zabývá primárně „odvětvově“ příslušný nadřízený správní orgán. Potvrzující závazné stanovisko vypracované v souzené věci žalovaným v tomto postavení pak má z procesního hlediska rovněž formu závazného stanoviska (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 - 30, č. 3214/2015 Sb. NSS).“*
14. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „soudní přezkum závazného stanoviska (jakožto závazného podkladu pro rozhodnutí ve věci samé) je s ohledem na znění § 75 odst. 2 s.ř.s. umožněn právě v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí ve věci samé, nikoli samostatně (již výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j.2As75/2009-113). V projednávaném případě se proto krajský soud správně zabýval vedle rozhodnutí žalovaného ve věci umístění stavby rovněž zákonností závazného stanoviska a

potvrzujícího závazného stanoviska, jejichž závěr povolení umístit stavbu stěžovatelů do území vyloučil.”

15. Nejvyšší správní soud dále konstatovat: „*Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014 - 49, rovněž citovaném krajským soudem: „Pojem krajinný ráz je typickým příkladem neurčitého právního pojmu; v jeho případě zákonodárce v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. stanoví interpretační vodítko ve smyslu příkladného výčtu jeho charakteristických znaků („přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti“), i uvedení jeho konkrétních prvků, pomocí příkazu k zachování „významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině“. Hodnocení, zda, případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změní nebo sníží, je čistě otázkou dokazování. (...) 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.“ V obecné rovině lze skutková zjištění potřebná pro hodnocení zásahu do krajinného rázu rozdělit do dvou okruhů. V rámci prvního z nich je správní orgán povinen shromáždit dostatek podkladů k zodpovězení otázky, co se v daném konkrétním případě rozumí „přírodní, kulturní a historickou charakteristikou určitého místa“, jaké „významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty“ se v rozhodném místě nacházejí, jak se v krajině projevuje „harmonické měřítko“ a čím se vyznačují „vztahy v krajině“. Na místě druhém se pak správní orgán zabývá tím, jak a do jaké míry tyto významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině budou negativně dotčeny umístěním zamýšleného záměru.“*

2.

16. Podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
17. Na základě § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. musí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.
18. Soudní řízení správní, včetně řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je ovládáno zásadou dispoziční. Tuto skutečnost konstantně potvrzuje jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud.
19. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 9. 2014, č.j. 8 Afs 106/2014 - 26, uvedl: „*Řízení před správními soudy je totiž ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou, proto již v žalobě musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo, a to ve lhůtě vymezené v § 72 odst. 1 ve*

spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. Soudní řád správní neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 1 Afs 25/2004 – 69, ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007 – 92, ze dne 16. 9. 2008, čj. 8 Afs 91/2007 – 407, nebo ze dne 16. 12. 2009, čj. 6 A 72/2001 – 75). Také Ústavní soud potvrdil, že s ohledem na efektivnost soudního řízení zákonodárce koncentroval řízení před krajskými soudy tím, že stanovil lhůtu k podání správní žaloby v délce dvou měsíců, přičemž žalobce musí v uvedené lhůtě uplatnit veškeré žalobní body (viz nálezy ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, nebo ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, odst. 39). Pro řádné uplatnění žalobního bodu nepostačuje, pokud žalobce vznese určitou námitku v daňovém řízení, ale v samotné žalobě ji vůbec nezmíní. Žalobní námitky jsou jednou ze základních a nezbytných náležitostí žaloby [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Názor stěžovatele by vedl k absurdním důsledkům, neboť by nutil krajský soud přezkoumat správní řízení v celém rozsahu, aniž by bylo třeba uplatnit jakékoliv žalobní námitky a fakticky by postačovalo, aby žalobce podal blanketní žalobu. Takový závěr by byl neslučitelný s úlohou správního soudu, zcela by popřel smysl dispoziční zásady, podle níž žalobce vymezuje v žalobě rozsah soudního přezkumu, a učinil by § 71 odst. 1 písm. d) a § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s. obsolentními. Žalobce je povinen v žalobě vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Požadavky na obsahové vymezení žalobních bodů mají zaručit také rovnost procesních stran v řízení, neboť umožňují druhé straně seznat, k čemu se má vlastně vyjádřit (bližší viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS).“

20. Jak vyplývá z ustanovení § 75 odst. 2 s.ř.s., soud je povinen přezkoumat i stanovisko vydané podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Avšak pouze za podmínky, že tak žalobce v žalobě namítne. Současně s ohledem na dispoziční zásadu, pouze v rozsahu žalobních bodů proti tomuto stanovisku směřujícím. Dovodit tak lze z toho, že na základě věty první ustanovení § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Přezkoumává-li soud v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí, je logické, aby v případě námitky v mezích žalobních bodů přezkoumával i jiný úkon správního orgánu. Jiný postup ostatně nemá oporu v s.ř.s. ani jiném právním předpisu. Dovodit tak lze i z toho, že umožňuje-li zákon žalobci napadnout úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví, platí pro řízení o takové žalobě opět ustanovení věty první ustanovení § 75 odst. 2 s.ř.s. Tedy samostatný přezkum napadených výroků rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Není tedy vůbec žádný důvod pro to, aby tomu bylo v případě přezkumu v rámci žaloby směřující proti rozhodnutí opřeného o negativní stanovisko podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jinak.

3.

21. V rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011 - 79, Nejvyšší správní soud uvedl: „Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4. V odvolacím řízení lze dle § 82 odst. 4 správního řádu uvádět jen takové nové skutečnosti, které nemohl účastník uplatnit dříve (např. proto, že nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí). Ve zmíněném § 90 odst. 4 má odvolací orgán ve správním řízení povinnost zrušit

napadené rozhodnutí a zastavit řízení, pokud zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení. Tato povinnost se musí analogicky použít i na rozhodování samotného orgánu v prvním stupni. Obdobně podle § 96 odst. 2 správního řádu se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje v přezkumném řízení správním podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Ostatně i u obnovy řízení je ve smyslu § 100 odst. 1 nezbytným předpokladem to, že dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které mezitím vyšly najevo, existovaly v době původního řízení (nikoliv tedy jen na jeho počátku, ale kdykoliv v jeho průběhu včetně jeho konce). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 – 126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26). I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení. Takový postup by jistě byl naprosto absurdní. Nutil by totiž správní orgán v prvním stupni vydat rozhodnutí, o kterém by ovšem všichni jeho aktéři věděli, že bude zrušeno v řízení odvolacím nebo v jiném řízení. Tím samozřejmě není vyloučeno, aby zákonodárce ve zvláštních případech stanovil, že rozhodný pro posouzení žádosti ve správním řízení je skutkový stav, který existoval v okamžiku podání žádosti či v jinak určeném okamžiku (např. době spáchání disciplinárního provinění, srov. § 51 odst. 1 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví). To ovšem není tento případ.”

B.

22. Aplikujíc shora uvedené závěry na případ žalobce, je nezbytné dospět k níže uvedeným závěrům.
23. Jak vyplývá z výroku prvoinstančního rozhodnutí, byla žádost žalobce o vydání společného povolení na stavbu zamítnuta odkazem na ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu. Podle tohoto ustanovení platí, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
24. Konkrétně šlo o závazné stanovisko Agentury ochrany přírody ze dne 11. 2. 2001, kterým nebyl udělen souhlas podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně nebyl udělen souhlas podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.
25. V rámci odvolacího řízení pak bylo žalovaným postupováno v souladu s ustanovením § 149 odst. 7 správního řádu, podle kterého, 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. Jak vyplývá ze závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 8. 2022, došlo jím k potvrzení obou závazných stanovisek Agentury ochrany přírody.

26. Jak pak vyplývá z obsahu žaloby, žalobce proti obsahu závazných stanovisek nepodal žádné konkrétně formulované žalobní námitky, které by zpochybňovaly závěry o tom, že by „realizace záměru představovala nepřípustné ovlivnění zájmů chráněných nařízením vlády č. 292/2015, o chráněné krajinné oblasti Brdy“ a o „nepřípustném snížení krajinného rázu negativním zásahem do hodnot přírodní a kulturně historické charakteristiky krajinného rázu a narušení harmonických vztahů v krajině“. Tedy nijak nerozparoval v tomto směru učiněné konkrétní závěry uvedené ve stanovisku Agentury ochrany přírody ani Ministerstva životního prostředí. Přitom tak učinit mohl, když ve stanoviscích jsou podrobně popsány důvody, které správní orgány k jejich vydání vedly. Za této situace je nezbytné uzavřít, že se žalobci nepodařilo prokázat nezákonnost těchto závěrů.
27. Pokud jde o námitku žalobce o „narušení legitimního očekávání“ je třeba uvést následující.
28. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 5. 2020, č.j. 8 As 63/2018 - 112, dospěl k závěru, že „soulad záměru s platným územním plánem je pouze jedním z předpokladů jeho budoucí realizace, ale nelze z něj dovodit veřejný zájem, který se posuzuje až s ohledem na konkrétní záměr, jeho dopady na lokální podmínky území a potřeby obyvatelstva, přičemž tento veřejný zájem musí převažovat nad zájmy ochrany přírody. Územně plánovací dokumentace může předpokládat umístění určitých typů staveb v uvažovaném území, avšak před zahájením územního řízení není známo, zda konkrétní realizací dojde k dotčení chráněných zájmů a případně v jaké míře. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Soulad záměru s územně plánovací dokumentací je nutný, neboť pokud záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací, stavební úřad v územním řízení žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne [viz § 90 odst. 1 písm. a) a § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu]. Z územně plánovací dokumentace však dopředu nelze dovozovat veřejný zájem ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť neobsahuje povědomí o vlivech konkrétních projektů na zákonem chráněné zájmy. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, neboť pokud by k vyvození veřejného zájmu stačil soulad záměru s plánovací dokumentací, byl by požadavek na jakékoliv posuzování veřejného zájmu zcela zbytečný. Nadto z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že veřejný zájem (§ 56 zákona o ochraně přírody a krajiny) musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního. Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu. Je proto nezbytné, aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně a konkrétně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích cílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS).“
29. Podle § 94o odst. 1 stavebního zákona stavební úřad ve společném územním a stavebním řízení posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Podle § 94o odst. 2 stavebního zákona stavební úřad dále ověří zejména, zda a) dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, b) je zajištěn příjezd ke

stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem. Podle § 94o odst. 3 stavebního zákona stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby.

30. V ustanovení § 94p odst. 2 pak stavební zákon výslovně stanoví, že není-li stavební záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o, stavební úřad žádost zamítne.
31. Z právě citovaných ustanovení stavebního zákona jednoznačně vyplývá, že soulad stavebního záměru s územním plánem je pouze jedním z předpokladů pro vydání společného povolení, avšak zdaleka ne jediným. Žalobce tedy na základě souladu jeho záměru s územním plánem nemohl oprávněně nabýt přesvědčení o splnění všech podmínek pro vydání společného povolení.
32. Odkazem na právě citované závěry Nejvyššího správního soudu je pak nutné doplnit, že v případě žalobce Agentura ochrany přírody i Ministerstvo životního prostředí ve svých stanoviscích konkrétním způsobem opřeným o konkrétní skutečnosti definovaly existenci veřejného zájmu, který brání vyhovění žádosti žalobce. Žalobce však existenci tohoto veřejného zájmu konkrétním způsobem nevyvrátil.
33. Jak bylo uvedeno shora, správní orgány rozhodují zásadně podle skutkového a právního stavu, který zde byl v okamžiku vydání jejich rozhodnutí. Ani v případě žádosti žalobce tomu nebylo jinak. Není tedy podstatný stav, který zde byl v době, kdy žalobce předmětný pozemek kupoval. Skutečnost, že je v katastru nemovitostí pouze poznámka „*o způsobu ochrany, zemědělský půdní fond*“, nevypovídá vůbec nic o existenci či neexistenci veřejného zájmu popsaného ve stanoviscích Agentury ochrany přírody a Ministerstva životního prostředí.
34. Pokud jde o žalobcem zmiňované Posouzení vlivu koncepce „ÚP S.“ na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny z ledna 2020 zpracované RNDr. M. B., Ph.D., osobou autorizovanou k provádění posouzení podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, toto bylo zpracováno k posouzení vlivu návrhu územního plánu na lokality soustavy Natura 2000, resp. za účelem zjištění, zda návrh územního plánu může mít významný negativní vliv na předmět ochrany a celistvost evropský významných lokalit a ptačích lokalit. Ani jeho existence sama o sobě neprokazuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. V případě tohoto posouzení se jedná o podkladový materiál pro zpracování územního plánu. Zabývá se posouzením souladu návrhu územního plánu z pohledu ustanovením § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli však souladem stavebního záměru žalobce z pohledu ustanovení § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Závěry posouzení a závazných stanovisek není možné pouze z prosté jejich existence považovat za vzájemně se vylučující. Žalobce ani na základě posouzení nemohl nabýt oprávněného očekávání o tom, že právě jeho stavební záměr je v souladu se všemi zákonnými požadavky pro jeho vyhovění. Posouzením totiž nic takového vysloveno nebylo.
35. Jde-li pak o žalobcem tvrzené vyjádření starosty obce S. či žalobcem vyžádané vyjádření obce S., je vhodné konstatovat, že starosta obce ani obec nejsou správními orgány oprávněnými k vydání závazných stanovisek podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tedy i jejich případný nesouhlas se závěry závazných stanovisek jejich nezákonnost nezpůsobuje ani neprokazuje.
36. Konečně k tomu, aby nezákonnost napadeného rozhodnutí způsobila skutečnost, že namísto stanovení podmínek pro stavební záměr žalobce byl zvolen jeho zákaz, by bylo

třeba, aby žalobce prokázal, že deklarovaný veřejný zájem nevyžaduje zákaz, nýbrž stačí pouze stanovení určitých omezujících podmínek. Žalobce však nic takového konkrétním způsobem netvrdil a ani neprokázal. Prosté tvrzení, že došlo k zákazu namísto stanovení omezujících podmínek, tak nezákonnost závazných stanovisek ani napadeného rozhodnutí neprokazuje.

V.

Rozhodnutí soudu

37. Soud neshledal žádný ze žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VI.

Odůvodnění neprovedení důkazů

38. Soud neprovedl žádný z žalobcem navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

VII.

Náklady řízení

39. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 23. října 2023

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu