



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: **JUDr. M. L., X,**  
zastoupeného Mgr. Ladislavem Majerem, advokátem, Korunní  
810, 101 00 Praha 10,

proti  
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje, IČ 70891168, Závodní 353/88,**  
360 06 Karlovy Vary,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2022, č.j. KK/1152/SÚ/21-7,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 12. 7. 2022, č.j. KK/1152/SÚ/21-7, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Ladislava Majera, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

**[I] Předmět řízení**

1. Žalobou ze dne 5. 9. 2022, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 6. 9. 2022, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2022, č.j. KK/1152/SÚ/21-7 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Lázně Kynžvart, stavebního úřadu, ze dne 1. 11. 2021, č.j. 1564/21/Kyn (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 149 odst. 6 správního řádu zamítnuta žalobcova žádost podaná dne 17. 9. 2021 o vydání společného povolení na stavbu „Novostavba poutní kaple“ na pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále též „záměr“ nebo „stavba“).

2. Územní řízení a stavební řízení bylo upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), upravuje ochranu přírody a krajiny. Správní řízení je upraveno správním řádem.

### [III] Žaloba

3. Žalobce na úvod žaloby konstatoval, že výrok prvoinstančního rozhodnutí byl určen výhradně nesouhlasným závazným stanoviskem Agentury ochrany přírody a krajiny ČR – správy CHKO Slavkovský les, Mariánské Lázně, ze dne 15. 6. 2021, č.j. SR/0414/SL/2020-7 (dále jen „Stanoviska AOPK“) a výrok napadeného rozhodnutí byl určen závazným stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 1. 2022, č.j. MZP/2022/520/62 (dále jen „Stanovisko MŽP“). Poté popsal uvažovanou podobu záměru.

#### **Nepřezkoumatelnost, nesprávnost a nezákonnost Stanoviska AOPK (bod II. žaloby).**

4. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky – Správa CHKO Slavkovský les (dále jen „AOPK“ nebo „Agentura“) pro celé území dotčené chráněné krajinné oblasti dlouhodobě zpracovává, aktualizuje a publikuje studii Preventivní hodnocení krajinného rázu CHKO Slavkovský les (dále jen „Studie“). Poslední aktualizace Studie pochází z roku 2020. Jak plyne z úvodní části Studie (kapitoly A.1.1.), jde o podkladový krajinářský materiál s ambicí prostorově a charakterově diferenciovat území s určením jeho charakteristických vlastností – znaků a hodnot krajinného rázu, včetně stanovení bližší charakteristiky jednotlivých sídel s návrhem podmínek jejich dalšího rozvoje. Studie slouží jako podklad pro rozhodování v území a jako základní podklad závazných stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny (srov. kapitola A.1.2. studie).
5. Jak uvádí Stanovisko AOPK, záměr byl posuzován „*ve vztahu k příslušným ustanovením zákona, k dokumentu Preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO Slavkovský les a vlastní znalosti poměrů v místě stavby*“. Stanovisko AOPK zmiňuje Studii v jejím znění po aktualizaci z roku 2015. Bez ohledu na to, jaké znění Studie považovala Agentura v roce 2021 za podklad svého rozhodování, žalobce za podstatný považoval fakt, že k jejímu skutečnému materiálnímu použití v rámci posuzování záměru a tvorby předmětného závazného stanoviska nedošlo. Studie totiž (i) v kapitole A.2 definuje používané rozhodné pojmy, v rámci jejichž rejstříku se stěžejní část Stanoviska AOPK nepohybuje, a (ii) Studie konkrétně ve vztahu k sídlu záměru (Lazy) v kapitole C.2 (Kategorizace sídel) analyzuje a identifikuje charakter území a v pěti bodech pro něj definuje Podmínky ochrany krajinného rázu a doplňující doporučení k ochraně krajinného rázu, které Stanovisko AOPK na záměr neaplikovalo. Stanovisko AOPK se tak ve svých úvahách pohybuje zcela mimo rámec Studie, která má být jejím primárním podkladovým východiskem.
6. Jak uvedl žalobce již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, výroková část Stanoviska AOPK je založena na odůvodnění obsaženém ve třech odstavcích, z nichž první dva obsahují reálie (ohledně intravilánu nesprávné) a obecně platná tvrzení, ve třetím odstavci pak Agentura ve dvou větách a bez logické návaznosti na předchozí text předkládá svoji úvahu a konečný věcný závěr. Stanovisko AOPK je dle žalobce založeno na třech

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

závěrech, které Agentura v posledním citovaném odstavci učinila o a) jednostranně modernistickém pojetí záměru, které je cizorodé venkovské zástavbě Lazy; b) hmotě a provedení záměru, které velmi kontrastuje a nezapadá do charakteru místa; c) historické nenávaznosti záměru na tradiční hodnoty sídla nebo na historické umístění kaple v lokalitě záměru. Tyto závěry žalobce pokládal za nedůvodné, nesprávné a úvahy AOPK k nim vedoucí za nepřezkoumatelné.

7. K závěru ad a) žalobce uvedl, že Studie v kapitole C.2 (Kategorizace sídel) ohledně urbanistické struktury a charakteru zástavby v sídle Lazy (v části Vizuální projev zástavby a přiložené fotodokumentaci) popisuje stávající zástavbu sídla jako „značně různorodou“. Zahrnuje též objekty soudobé, cizorodé objekty s pultovou střechou a objekty v alpském stylu. Jak je patrné z koncepce subkapitoly studie týkající se Lazů a použitých příkladů architektury, zmíněná různorodá charakteristika lokality je Studií dovozována ve vztahu k objektům v převažující hlavní funkci tohoto sídla (tj. ve funkci obytné a rekreační), tedy hmotnějším objektům rodinných a rekreačních domů s podstatně vyšším potenciálem významně ovlivnit krajinu, než má záměr. Tím méně je pak jakýsi jednotný venkovský charakter zástavby, předpokládaný Stanoviskem AOPK, Studií dovozován ve vztahu k drobným objektům v sídle Lazy, navíc s tak specifickou kulturní a sakrální funkcí a zanedbatelnou hmotou, jako má záměr. Záměr je těmito svými parametry mimo rozlišovací schopnost Studie; byla to přitom AOPK, která takto koncipovanou Studii schválila jakožto svůj základní rozhodovací podklad.
8. Agentura ve Stanovisku AOPK nijak nevysvětluje podstatu údajného „jednostranně modernistického“ pojetí, které záměr vyčítá. Studie, kterou by AOPK měla na záměr aplikovat, s takovým pojmem nepracuje. Studie v blízké souvislosti používá pojmy tradiční architektonický výraz stavby a netradiční architektonický výraz stavby, které jsou založeny na použití historických nebo pro danou lokalitu tradičních forem. Tento pojem, dle žalobceva názoru, nesouvisí s „jednostranným modernismem“ a jednoznačně se vztahuje k případným hodnotným a jednotným formám identifikovaným v určité lokalitě. Jak uvádí Studie, sídlo Lazy, původní rozsáhlé vesnické sídlo poznamenané ve 20. století rozvrácením v podobě vysídlení obyvatelstva, přítomností vojenského prostoru, demolicí objektů a následnou nesourodou obytnou a rekreační zástavbou v období posledních cca 40 let, nemá homogenní charakter, který by se dal označit za tradiční. Hypotetický požadavek Agentury na větší „tradičnost“ takového specifického objektu jako je kaple, která je ze své podstaty vždy svým výrazem, hmotou a funkcí soliterní, by tak v dotčené lokalitě nebyl důvodný. Nepřímo vznesený požadavek AOPK na „méně jednostrannou modernost“ záměru, resp. na „méně minimalizmu a jiné materiály“, je pak v kontextu Studie nedůvodný, neodůvodněný a neurčitý. Žalobce se ze Stanoviska AOPK nedozví, jakým způsobem by měl záměr přepracovat, aby ve stávající (dle Studie „značně různorodé“) zástavbě Lazů nepůsobila kaplička „cizorodě“ a aby mohl v budoucnu bezpečně očekávat souhlasné stanovisko AOPK. Lokalita Lazů vzhledem k historickým souvislostem nedisponuje žádnou „typovou kapličkou“. Bezprostřední okolí záměru je pak (jak je patrné z detailu výkresu územního plánu) zastavitelnou plochou, kde teprve budou umístovány záměry obytných a rekreačních objektů; Agentuře tak nesvědčí ani možná argumentace přílehlými formami staveb. I z toho důvodu patrně AOPK zvolila pouze stručné a obecné odůvodnění svého nesouhlasu.
9. Stran závěru ad b) žalobce uvedl, že Stanovisko AOPK ani v nejmenším nespecifikuje, co přesně Agenturu irituje právě na hmotě a provedení záměru. Agentura nehodnotí záměr přezkoumatelným způsobem s ohledem na specifickou funkci, architektonické provedení, kompozici s přírodním a urbánním prostorem, stavební a estetickou hodnotou navrhované

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

stavby. Ve vztahu ke specifickému záměru (kaple) je pak požadavek na případnou změnu její hmoty zjevně neodůvodněný a nesprávný: hmota záměru je bezpečně zakotvena v běžných mezích hmoty kapliček v krajině a v tomto ohledu nijak nevybočuje. Žalobce byl přesvědčen, že hmota i provedení záměru není v objektivním rozporu se Studií a zejména se zájmy na ochranu přírody a krajiny v sídle Lazy. Stanovisko AOPK přezkoumatelným způsobem neprokázalo opak.

10. Stran první části závěru Agentury ad c), tj. nenavázání na hodnoty území, žalobce uvedl, že Agentura ani náznakem neuvádí, jaké jsou chráněné hodnoty sídla Lazy, na které by měl záměr kaple dle jejího názoru navazovat. Naopak, z platného územního plánu Města Lázně Kynžvart (vymezené zastavitelné území sídla Lazy) i kapitoly C. Studie lze dovodit, že je předpokládána dostavba sídla ve vazbě na stávající zástavbu a proluky. Žalobce měl za to, že hodnotou hodnou ochrany je právě návrat chybějící sakrální funkce (i sama funkce veřejně přístupného prostranství, jako protiváha soukromým pozemkům nových obytných a rekreačních staveb) do území poznamenaném zaniklými vesnicemi a památkami. Zejména zmizelých památek církevních, jak je identifikovala sama studie (odkaz na kap. A, str. 13, a kap. C, str. 55 Studie). Pokud je stávající využití území jednostranně obytné a rekreační (což dle názoru žalobce i Studie není žádná přínosná hodnota území), je veřejně přístupná poutní kaple funkčně harmonickým a hodnotným doplňkem. Závěr Stanoviska AOPK nedokazuje opak a je v tomto bodě nedůvodný, neodůvodněný a nesprávný.
11. Alternativní část závěru Agentury ad c), tj. nenavázání na historické umístění kaple, pokládal žalobce za absurdní. Požadavek na to, aby kaple stála na místě historické kaple je nedůvodné a nesmyslné; zvláště v krajině dlouhodobě urbanisticky a demograficky rozvrácené, ze které, jak výše uvedeno, sakrální objekty zmizely spolu s pamětí, kde byly umístěny. Kaple do Slavkovského lesa a obecně do české krajiny patří, požadavek na to, aby umístění záměru kaple bylo aprobováno tradicí jejího umístění v lokalitě, je absurdním požadavkem, jehož aplikace v krajinářství by znemožnila umísťování jakýchkoli takových nových objektů. Závěr Stanoviska AOPK je také v tomto bodě nedůvodný, neodůvodněný a nesprávný.
12. Žalobce shrnul, že Stanovisko AOPK nereflektuje, že Studie ve své kap. C sama pro sídlo Lazy identifikovala a vyjádřila podmínky ochrany krajinného rázu a doplňující doporučení k ochraně krajinného rázu (v podrobnostech viz žalobu). Žádné z těchto podmínek Stanovisko AOPK neaplikovalo. Aplikovat patrně ani nemohlo, protože uvedené podmínky na drobný (a nezastřešený) záměr nedopadají. Zejména pak na něj nedopadají podmínky týkající se architektury, jež je záměru primárně vytýkána – i ty jsou v dané lokalitě Studií aplikované na podstatně hmotnější stavby v rámci hlavních funkcí obytné a rekreační výstavby, které jsou schopné ovlivnit charakter zástavby sídla a vnímání krajiny. I na takové zásadnější stavby pak Studie aplikuje jen shora citované nejelementárnější požadavky (dbát alespoň základních architektonických pravidel) a formy. Poměrně uvolněná regulace a poměrně velké měřítko staveb, kterými se Studie v lokalitě Lazy zabývá, pak plyne z odborného posouzení lokality aprobovaného samotnou Agenturou. Záměr je v souladu s regulací lokality, podmínkami jejího rozvoje a chráněnými hodnotami ve smyslu Studie.
13. Agentura nemůže na základě dodatečné obecné argumentace obsažené ve Stanovisku AOPK v případě drobného solitérního a funkčně specifického prvku kaple ad hoc upírat sídlo Lazy současné architektonické řešení. Tedy řešení, které je v současnosti běžně aplikováno u obdobných současných drobných sakrálních staveb, památníků atp., a to i v podmínkách území chráněných krajinných oblastí. Pokud nejde o rekonstrukci či doplnění památkově

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

chráněného areálu či souboru staveb, tyto nové stavby v dané funkci zcela běžně sahají po současných formách, a to i v prostředí chráněných krajinných oblastí.

14. Agentura měla zvlášť zohlednit fakt, že v daném případě jde o část sídla Lazy, která je teprve určena k dostavbě a nové celkové kompozici. Právo na svůj „*minimalistický*“ příspěvek k této kompozici má bezesporu též záměr kaple. Fakt, že jsou vůči kapli uplatňovány jakési (nevyřčené) požadavky na historické architektonické šablony sakrálních staveb a požadavky na citlivost k nedefinovanému rázu a neurčitým hodnotám území, když je v přilehlém území na pozemku p.p.č. XA v k.ú. X Agenturou následně v říjnu 2021 bez jakýchkoliv námitek a připomínek dodatečně odsouhlasena (řádově hmotnější) fádni současná stavba s bílou fasádou, plastovými okny a plechovou imitací eternitové střechy v hlavní funkci rekreačního objektu, jejíž stavba byla započata bez stavebního povolení a stanoviska, nesvědčí o nezaujatém přístupu, identickém měřítku a souboru hodnotových požadavků aplikovaném Agenturou v obou dotčených případech.
15. Pokud chtěla Agentura současné architektonické řešení záměru odepřít, měla Stanovisko AOPK buď opřít o aplikovatelná ustanovení schválené Studie, jejímž hlavním dlouhodobým smyslem je vytvořit transparentní vodítka pro dotčené orgány a potenciální stavebníky v území, anebo v konkrétním stanovisku přinést přesvědčivou přezkoumatelnou argumentaci, proč záměr kapličky v dané lokalitě určené k zástavbě odporuje zájmům chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny. Agentura toto nečiní, a žalobce tak vnímal Stanovisko AOPK jako nepřezkoumatelné, nelegitimní a nezákonné.

#### **Nesprávnost, nezákonnost a nepřezkoumatelnost Stanoviska MŽP (bod III. žaloby)**

16. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „Ministerstvo“) v rámci Stanoviska MŽP potvrdilo Stanovisko AOPK, a to předně s tím, že stručnost jeho odůvodnění a absence přezkoumatelné úvahy s použitím určitých pojmů nezpůsobuje jeho nezákonnost. Činí tak na základě tvrzení, že žalobce v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí sám pochopil použité termíny správně.
17. Žalobce s tím nesouhlasil. Agenturou vytýkanou jednostrannost pochopil jako nesmyslný požadavek na fúzi stylů v rámci záměru, kombinující navrženou současnou architekturu s nějakým historizujícím slohem (např. barokem) a výslovně ho označil za paskvil. Ministerstvo, aby se vypořádalo s námitkou neurčité a nepřezkoumatelné úvahy Agentury, tento paskvil paradoxně označilo za dobře pochopený smysl Stanoviska AOPK a jím užitých pojmů. Ministerstvo přitom výslovně uvádí, že Agentura v záměru postrádala „*přítomnost nějakého tradičního prvku*“, což není pravda. Ministerstvo v tomto ohledu supljuje neexistující obsah Stanoviska AOPK. Žalobce v odvolání označil stylovou čistotu staveb za obecnou hodnotu, která je aplikovatelná i na Lazy; možnou interpretaci Stanoviska AOPK a Stanoviska MŽP, jako požadavku na snížení minimalizmu a jednostrannosti vložím nespecifikovaných historizujících prvků do záměru, pokládá za nedůvodný a nesmyslný požadavek, neopřený o Studii a krajinářské potřeby lokality a překračující kompetenci dotčeného orgánu.
18. Ministerstvo nepřináší k meritu věci jediný věcný argument, obecně odkazuje na podkladovou Studii, kterou přitom ani Ministerstvo, ani Agentura, ve svých stanoviscích neaplikovaly. Na základě obecných tvrzení naznačuje, že záměr má potenciál snížit přírodní a estetickou hodnotu lokality, nerespektuje významné krajinné prvky, kulturní dominanty krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. Nepřezkoumatelné Stanovisko MŽP v tomto ohledu navazuje na nepřezkoumatelnost Stanoviska AOPK.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

19. Ministerstvo ve svém stanovisku dále doplňuje Stanovisko AOPK o tuto svoji úvahu adresovanou záměru: „*Pokud jde o navrhovaný záměr, tento ze stávajícího rámce podoby sídelního útvaru podstatně vybočuje svým provedením, ať již tvarovým či materiálovým. Přestože v souladu s názorem odvolatele nelze mít stávající zástavbu sídelního útvaru Lazy za časově a stavebně homogenní, představovalo by umístění další stavby ve zcela odlišném moderním pojetí pouze další příspěvek tuto různorodost akcelerující, a tedy dále snižující přírodní a estetickou hodnotu daného místa. Je však nutno zdůraznit, že AOPK nijak nezpochybňuje možnost umístit v uvažované lokalitě stavbu sakrálního charakteru. Avšak právě povaha stavby nepochybně umožňuje upravit její podobu tak, aby lépe vyhovovala požadavkům ochrany daného místa co do krajinného rázu, a to bez toho, aby se tato změna jakkoli dotkla účelu, pro který má být tento záměr vybudován.*“
20. Ministerstvo tedy obdobně jako Agentura nechápe poutní kapli v její unikátní funkci, kontextu a drobném měřítku; jde z jeho hlediska o „*další stavbu ve zcela odlišném moderním pojetí*“. Jak žalobce uvedl, Ministerstvem je opomíjen fakt, že záměr kaple, jakož i jakákoliv (natož drobná) sakrální architektura, je vždy zcela specifickým stavebním záměrem, který zpravidla vždy vyjadřuje funkčně i architektonicky unikátní prvek v území (krajiny a/nebo zástavby), a nelze tedy vůči nim bez zvláštních důvodů a priori aplikovat požadavky jednotné formy. Natož takový požadavek uniformity aplikovat na území sídla, které jednotnou formou samo o sobě nevládne. Navíc v konkrétní lokalitě daného sídla, která je určena k zástavbě a teprve bude předmětem finální kompozice. Na svůj příspěvek této finální kompozici má v mezích studie přirozené právo také dotčená kaple, stejně tak jako každý další záměr umísťovaný v dané zastavitelné lokalitě. V případě kaple daných rozměrů pak jde pohledově o příspěvek velmi skromný a z pohledu měřítka krajiny nerušící. S ohledem na shora popsany unikátní význam, funkci a zcela zanedbatelný rozměr kaple přitom rozhodně nejde o záměr, s odkazem na který by jiní stavebníci v daném území mohli bez dalšího prosazovat krajinářsky problematické záměry v primární funkci bydlení či rekreace.
21. Ministerstvo obdobně jako Agentura vychází z neurčitého „*stávajícího rámce podoby sídelního útvaru*“, který architektonicky, materiálově, hmotově nijak nedefinují; obdobně tak nečiní ani studie. Ze Stanoviska MŽP tedy nelze dovodit, jaký tento rámec je a proč z něho záměr vybočuje. Lokalita Lazy v rámci postupné dostavby již zahrnuje a do budoucna bezesporu zahrnovat bude stavby současné architektury, na něž lze legitimně aplikovat omezující podmínky plynoucí z dlouhodobě uplatňované a průběžně aktualizované Studie, která žádné nevhodné architektonické styly a materiály neidentifikovala a která se ohledně požadovaného tvarosloví omezila na požadovaný tvar střech nové zástavby a ochranu hmoty a půdorysu starší obytné zástavby. Jak výše uvedeno, obdobně jako Agentura, Ministerstvo v rámci přezkumu závazného stanoviska neaplikovalo Studii a pouze vyjádřilo svoji obecnou nechuť k architektonické formě záměru, bez toho, že by bylo schopno kvantifikovat dopad navržené kaple na přírodní a krajinné hodnoty území.
22. Odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí dále obsahovalo další argumenty, které Stanovisko MŽP nezmínilo a nezohlednilo. Žalobce jednak tvrdil, že venkovská zástavba (či její malebnost) vzniká právě rozmanitostí použitých materiálů a stavebních postupů v rámci sídla a že současné napodobeniny tradiční zástavby jsou rušivým prvkem a devalvací pohledové hodnoty krajiny. Žalobce v odvolání tvrdil, že Agentura na záměr aplikovala pojem „*tradiční hodnoty sídla*“ bez toho, že by je identifikovala, resp. že odůvodnění Stanoviska AOPK vytváří dojem, že mezi tradiční hodnoty sídla nepatří jeho sakralita. Žalobce dále tvrdil, že záměr je navrhován v zastavitelném území, dotčený prostor je určen k zastavění, nejedná se z hlediska blízké budoucnosti o volnou krajinu a stěží si lze představit

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

citlivější využití prostoru než drobnou sakrální stavbu. Ve svém odvolání žalobce uvedl, že moderní drobné sakrální stavby jsou více než způsobilé plnit svou funkci, jsou v této své podobě veřejností přijímány a především se stávají vhodným estetickým a kompozičním krajinným prvkem (přičemž doplnil odkaz na moderní sakrální architekturu, umístěnou mj. též v podmínkách CHKO). Zejména úvahu dotčených orgánů nad posledním bodem žalobce chápal za stěžejní. Stanovisko MŽP se těmito argumenty nezabývalo.

23. Stanovisko MŽP mělo dle § 149 odst. 7 správního řádu obsahovat vyličení všech odvolacích námitek vztahujících se k napadenému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i úvahy, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č.j. 1 As 32/2021-64, bod 38). Stanovisko MŽP ve všech těchto svých funkcích selhává. S ohledem na vše shora uvedené žalobce považoval Stanovisko MŽP za nepřezkoumatelné, nezákonné a věcně nesprávné.

#### **Napadené rozhodnutí a odpovědnost žalovaného za závazná stanoviska (bod IV. žaloby)**

24. V případě žalobcova odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, které bylo podmíněno závazným stanoviskem dotčeného orgánu, žalovaný správně vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Obdobně jako byl správní orgán I. stupně vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu je i žalovaný vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit. To nemění nic na skutečnosti, že konečné rozhodnutí o odvolání náleželo žalovanému a přezkumné stanovisko orgánu nadřízeného dotčenému orgánu bylo pouze podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí o odvolání žalobce.
25. Jak výše uvedeno v předchozích částech žaloby, obsah Stanoviska AOPK a Stanoviska MŽP nejsou v souladu s pravidly logického posuzování, jejich premisy nebyly zjištěny řádným procesním postupem, a vybočily tak z mezí a hledisek stanovených zákonem. Odborné důvody obsažené v obou stanoviscích nejsou vysvětleny srozumitelně, logicky a přezkoumatelným způsobem. I na závazné stanovisko se uplatňují základní zásady správního řízení a musí z něj být patrné, z jakých důvodů orgán ochrany přírody a krajiny 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, č.j. 3 As 81/2013-38).
26. Stanovisko MŽP nevylicilo veškeré žalobcovy odvolací námítky vztahující se k Stanovisku AOPK, neobsahuje hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i úvahy, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí uvádí, že ověřil, že se Ministerstvo řádně vypořádalo se všemi odvolacími námítkami. Tento závěr je nesprávný.
27. Odpovědnost za uvedené nedostatky a nepřezkoumatelnost Stanoviska MŽP nese žalovaný, neboť závazné stanovisko nelze napadnout žalobou samostatně, když se jedná toliko o podklad k rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 149 správního řádu a soudní přezkum jeho obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Rozsah přezkumu závaznosti stanoviska zahrnuje rovněž posouzení, zda jeho obsah odpovídá požadavkům kladeným na odůvodnění

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150), případná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska způsobuje též nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jemuž slouží jako podklad, pokud správní orgán ve svém rozhodnutí na uvedené stanovisko poukáže, jak činí právě napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, č.j. 7 As 222/2019-45, bod 24).

28. Žalobce konstatoval, že napadené rozhodnutí, opřené o věcně nesprávná a nepřezkoumatelná negativní závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany přírody a krajiny, odepřelo žalobci realizaci připraveného záměru kaple situovaného na pozemku žalobce v zastavitelném území sídla Lazy. Faktickým důsledkem napadeného rozhodnutí je, že v daném území záměr umístěn a realizován být nemůže; žalobci přitom v rámci dotčeného řízení nebylo dáno vodítko, jakým konkrétním způsobem by mohl záměr upraven tak, aby mohl očekávat, že bude z krajinářského hlediska v místě akceptovatelný. Výrok napadeného rozhodnutí není aprobovaný skutečným veřejným zájmem v oblasti ochrany přírody a krajiny, a nedůvodně tak zasahuje do práva žalobce záměr realizovat.

### [III] Vyjádření žalovaného

29. Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 2. 11. 2022. Dle mínění žalovaného, žalobce v žalobě zopakoval námitky, které uplatnil již v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu a které směřovalo zejména proti obsahu Stanoviska AOPK. Žalovaný v řízení požádal o potvrzení nebo změnu Stanoviska AOPK, které bylo Stanoviskem MŽP potvrzeno. Na základě toho žalovaný vydal napadené rozhodnutí, které řádně odůvodnil a na své názory v něm vyslovené odkázal a trval na nich.
30. Jelikož se žalobní body týkají Stanoviska AOPK i Stanoviska MŽP, žalovaný konstatoval, že jako odvolací správní orgán nemůže nahradit odbornou skutkovou úvahu nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu svou vlastní, protože k tomu není odborně způsobilý. Závazné stanovisko může posoudit z hlediska příslušnosti, obsahu, formy a náležitostí, a zda bylo reagováno na uplatněné odvolací námitky. To žalovaný v napadeném rozhodnutí učinil. S ohledem na výše uvedené navrhl žalovaný žalobu zamítnout.

### [IV] Posouzení věci

31. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
32. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
33. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
34. Soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť žalobce i žalovaný s tímto postupem v souladu s § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. souhlasili.
35. Žaloba je důvodná.
36. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 149 odst. 6 správního řádu zamítnuta žalobcová žádost o vydání společného povolení (= společného územního rozhodnutí a stavebního povolení podle § 94j stavebního zákona) na stavbu. Důvodem zamítnutí bylo Stanovisko AOPK. Žalobce se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolal. Žalovaný postupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádal si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Ministerstvo životního prostředí Stanoviskem MŽP potvrdilo Stanovisko AOPK. Napadeným rozhodnutím pak bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno prvoinstanční rozhodnutí.

37. Žalobním leitmotivem je nesouhlas s (negativním) Stanoviskem AOPK, resp. Stanoviskem MŽP.
38. Podle § 149 odst. 6 správního řádu, jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
39. Podle § 149 odst. 7 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. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.
40. Souhlasné i nesouhlasné závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu musí být přezkoumatelné; toho lze dosáhnout pouze tehdy, budou-li z něj zjevné důvody, na jejichž základě jej správní orgán vydal.
41. Zákonnost závazného stanoviska přezkoumávají v plné míře správní soudy v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Stran pravidel přezkumu závazného stanoviska soud odkazuje na ustálenou judikaturu (viz např. rozsudky ze dne 22. 10. 2009, č.j. 9 As 21/2009-150, ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, ze dne 17. 3. 2017, č.j. 2 As 230/2016-65, ze dne 22. 1. 2004, č.j. 5 Azs 47/2003-48, či ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS).
42. Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č.j. 30 A 57/2012-84, konstatoval mj. toto: *„Správní orgán, který řízení vede, musí závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu z roku 2004 posoudit. Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti (to by popíralo samotný smysl závazných stanovisek). Správní orgán, který řízení vede, je však oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Není-li závazné stanovisko v tomto ohledu v souladu s právními předpisy, nelze žádost bez dalšího podle § 149 odst. 3 správního řádu z roku 2004 zamítnout.“* Soud se proto primárně zaměřil na to, jak správní orgány dostály této povinnosti, a dospěl k závěru, že nikoliv.
43. Byť žalovaný správně připomněl, že *„nemůže nabravit odbornou skutkovou úvahu nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu svou vlastní úvahou, protože k tomu není odborně způsobilý“* (str. 6 napadeného rozhodnutí), byl chybný jeho závěr, že *„nadřízený správní orgán, tj. MŽP, řádně vypořádal se všemi odvolacími námitkami“*, resp. že *„MŽP řádně reagovalo na všechny odvolací námitky odvolatele“* (str. 7 napadeného rozhodnutí).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

44. Soud se zcela ztotožnil s žalobní námitkou o nepřezkoumatelnosti Stanoviska AOPK. To nejprve obecně konstatovalo, že *„sídla zařazená do II. kategorie se vyznačují výraznou krajinnotvornou hodnotou, vystupují jako významný spoluvytvářecí krajinný prvek s příznivým projevem v kontextu širšího krajinného rámce, nemusí vynikat přítomností zásadních architektonických hodnot či chráněných památek“* s tím, že *„zástavba v sídle odráží jeho dřívější status bez výraznějších prvků vybočujících mimo kontinuum historického vývoje – jak ve smyslu měřítka tak také funkce.“* Zároveň akcentovalo podmínku, podle které je nezbytné *„vyloučit novou výstavbu mimo intravilán sídel včetně lokalit s jejich dřívějším výskytem; s výjimkou nezbytných drobných objektů infrastruktury ochrany přírody a krajiny.“*
45. Ohledně místa, v němž měla být stavba umístěna a realizována, Stanovisko AOPK konstatovalo, že *„ves Lazy je nejvýše položené sídlo Slavkovského lesa“*, kde *„stávající mnohem menší rozsah rozptýlené zástavby zčásti poukazuje na někdejší horský charakter osídlení“* a *„zástavba v nižších částech sídla, kde se záměr nachází, už je značně roztroušená, téměř nabývá charakteru samoty.“*
46. Byť stanovisko AOPK připustilo, že *„sakrační objekty v krajině svou přítomností a projevem spoluvytvářejí kulturně historickou stopu území a ovlivňují jeho estetickou hodnotu“*, stran stavby uzavřelo, že *„svým architektonickým řešením, které je jednostranně modernistické, především minimalizmem a zvolenými materiály, by takový objekt představoval cizí prvek ve venkovské zástavbě sídla Lazy“*, když *„návrh předmětné stavby tedy svou hmotou a provedením velmi kontrastuje a nezapadá do charakteru místa a ani historicky nenavazuje na tradiční hodnoty sídla nebo historické umístění kaple.“* Podle Stanoviska AOPK, byť *„Agentura nikterak tímto vyhodnocením nesnižuje jeho (= Stavby) architektonické kvality jako solitérního prvku“*, realizací stavby by *„mohlo dojít ke snížení hodnoty krajinného rázu předmětné lokality ve smyslu ustanovení § 12 zákona.“*
47. Soud považuje takové stanovisko za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
48. Stanovisko AOPK vytýká stavbě, že je *„jednostranně modernistická, především minimalizmem a zvolenými materiály, svou hmotou a provedením velmi kontrastuje a nezapadá do charakteru místa a ani historicky nenavazuje na tradiční hodnoty sídla nebo historické umístění kaple“*, v důsledku čehož by představovala *„cizí prvek ve venkovské zástavbě sídla Lazy“*. Nikde však není konkretizováno, s čím je vlastně stavba porovnávána. Stanovisko AOPK používá jen nekonkrétní, obecné termíny *„charakter místa“* či *„venkovská zástavba“*. Soud však postrádá konkrétní obsah těchto termínů. Venkovská zástavba může mít řadu podob co do velikosti stavení, jejich provedení, typologie. Stejně tak zmiňovaný charakter místa musí mít konkrétní obsah alespoň co do popisu toho, jak se zástavba v místě vyvíjela, v jaké podobě se nachází nyní, co převažuje atd. Pak teprve bude možné objektivně hodnotit kategorický, avšak zatím neodůvodněný závěr, že stavba by mohla snížit hodnotu krajinného rázu předmětné lokality. Když nadto samo Stanovisko AOPK uvádí, že se ani *„nejedná o stavbu v pravém slova smyslu, spíše o objekt v krajině.“*
49. Stanovisko MŽP zmíněné nedostatky neodstranilo. Konstatovalo, že *„AOPK se v úvodu odůvodnění stanoviska věnuje sice obecným východiskům svých úvah“*, avšak *„činí tak nicméně zcela zřetelně ve snaze tato východiska objasnit.“* S tím ovšem nebylo možné se ztotožnit, neboť, jak je uvedeno výše, nic pro věc podstatného objasněno nebylo.
50. Dále, Stanovisko MŽP sice správně konstatovalo, že *„AOPK v souladu se zákonnými požadavky na odůvodnění závazného stanoviska rekapituluje podklady, ze kterých vychází“*, rozhodně však není pravdivý další závěr Ministerstva, totiž že se *„AOPK věnuje hodnocení“*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

*záměru právě ve vztahu k míře možného ovlivnění krajinného rázu sídla.“ Nic takového se nestalo.*

51. Stanovisko MŽP dále vyjevilo následující: „AOPK akcentuje stávající hodnoty sídla tak, jak jsou tyto zdůrazněny v podkladu v podobě veřejně dostupného Preventivního hodnocení krajinného rázu CHKO Slavkovský les, přičemž přihlíží zejména k stávající tradiční zástavbě. Cílem AOPK jistě není konzervace stávajícího stavu území, ale zajištění rozvoje sídla v souladu s jeho stávajícími krajinnými hodnotami.“ Soud spatřuje jako zásadní to, že ony „hodnoty sídla“ měly být alespoň v základním, seznatelném a přezkoumatelném rozsahu popsány ve Stanovisku AOPK, resp. Stanovisku MŽP. Odkaz (opět obecný) na podklad - Preventivní hodnocení krajinného rázu CHKO Slavkovský les - nestačí.
52. Shrnutí, základní žalobcem vytýkané nedostatky Stanoviska AOPK, totiž jeho nepřezkoumatelnost a obecnost, nebyly Stanoviskem MŽP odstraněny.
53. Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že nelze akceptovat tvrzení (a závěr) žalovaného, že „MŽP se řádně vypořádalo se všemi odvolacími námitkami a reagovalo na všechny odvolací námitky odvolatele“. K ničemu takovému totiž nedošlo. Žalovaný správní orgán tak selhal v tom základním, tedy v posouzení závazného stanoviska „z hlediska příslušnosti, obsahu, formy a náležitostí, a zda bylo reagováno na uplatněné odvolací námitky“, ke kteréžto úloze se sám přihlásil na str. 6 napadeného rozhodnutí.
54. Za takové situace soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit jako nezákonné a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s.). V tomto dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

#### [V] Náklady řízení

55. Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem.
56. Soud přiznal žalobci náhradu nákladů ve výši 11 228 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů. Za úkony právní služby oceněné plnou výší soud považuje převzetí a přípravu zastoupení a podání žaloby.
57. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
58. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

#### Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

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 28. 2. 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.