



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobkyně: **MUDr. H. P.**, narozena dne X
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Markem Moravcem
sídlem Karpatská 1185/8, 100 00 Praha 10

proti

žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2023, č. j. KUUK/037103/2023,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 22. 2. 2023, č. j. KUUK/37103/2023, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 13 200 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2023, č. j. KUUK/037103/2023, (dále též jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo částečně změněno rozhodnutí Magistrátu města Děčín, odboru stavebního úřadu, ze dne 9. 9. 2022, č. j. MDC/109164/2021, (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), jímž byla zamítnuta žádost o vydání společného povolení na stavbu: „Stavba pro posklizňovou úpravu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

a skladování produktů rostlinné výroby“ (dále též jen „stavba“) na pozemku parc. č. X v k. ú. X, přičemž tato změna spočívala toliko v tom, že k zamítnutí žádosti bylo přistoupeno podle § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“), a nikoli podle § 51 odst. 3 správního řádu. Ve zbylé části zůstalo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně beze změn. Žalobkyně současně požadovala zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i zrušení závazných stanovisek, která byla podkladem pro vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalobkyně dále žádala, aby jí byla přiznána náhrada nákladů řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost závazných stanovisek Správy Národního parku České Švýcarsko (dále jen „správa národního parku“) ze dne 15. 6. 2022, č. j. SNPCS/03968/2022, (dále jen „závazné stanovisko“), a Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“), jakožto nadřízeného orgánu správy národního parku, ze dne 13. 2. 2023, č. j. MZP/2022/530/1710, (dále jen „potvrzující stanovisko“). Žalobkyně měla rovněž za to, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ, je v rozporu se spisy, resp. že v nich nemá potřebnou oporu.
3. Žalobkyně nejprve poukazovala na příslušná ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) a správního řádu. Ve vztahu k těmto ustanovením odkazovala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014-49, v němž tento soud vysvětloval pojem „krajinný ráz“, a zdůraznila závěry z uvedeného rozsudku plynoucí. Dle žalobkyně je třeba 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 má správní orgán zabývat 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. Dle žalobkyně jsou uvedena východiska nezbytná pro posouzení zákonnosti závazných stanovisek, avšak správní orgány nedbaly uvedených kritérií při výkladu neurčitého právního pojmu, ani při aplikaci závazných právních předpisů.
4. K namítané nepřezkoumatelnosti žalobkyně uvedla, že obě stanoviska jsou ve skutkových zjištěních obecná a ve zbytku nesprávná, když z nich nelze zjistit, jak přesně a čím umísťovaný záměr stavby zasahuje do krajinného rázu a proč je takový zásah nepřipustný. Stanovisko správy národního parku neuvádí žádné konkrétní důvody týkající se stavby, přičemž nehodnotí její umístění vůči krajinnému rázu a dalším podmínkám plynoucím z ochrany zvláštních zájmů svěřených do pravomoci správních orgánů na úseku ochrany přírody a krajiny. Žalobkyně má za to, že jak správa národního parku, tak ministerstvo posuzovaly stavbu obecně, aniž by hodnotily konkrétní stavební záměr v konkrétní lokalitě, přičemž jejich jediným argumentem pro nemožnost výstavby byla obecná teze, že povolením dalšího stavebního objektu v předmětné lokalitě by došlo k negativnímu ovlivnění krajinného rázu zhuštěním stávající zástavby. Dle žalobkyně přitom i zhuštěním zástavby nemusí dojít k zásahu do krajinného rázu, novou výstavbou může být krajinný ráz

doplňován, či upravován, jelikož se nejedná o neměnný prvek. Z těchto hledisek však nebyla stavba podrobena hodnocení.

5. Nepřezkoumatelnost obou stanovisek dokládá dle žalobkyně i skutečnost, že žalobkyně neměla možnost vést v rámci odvolání a v předmětné žalobě polemiku se správou národního parku a ministerstvem o zásahu do krajinného rázu její stavbou, neboť oba orgány ve svých stanoviscích neuvedly žádné skutečnosti či argumenty o krajinném rázu a o tom, jak právě tato konkrétní stavba zasáhne a ohrozí krajinný ráz.
6. Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že po předložení stavebního záměru žalobkyní kladla správa národního parku požadavky na jeho změnu, s čímž žalobkyně souhlasila, dle požadavků svůj stavební záměr za nemalé náklady upravila, přičemž správa národního parku tento upravený stavební záměr schválila, ačkoliv již předem věděla, že v této lokalitě nelze zhušťovat zástavbu. Správa národního parku tak kladla na stavební záměr požadavky, které z jejího hlediska vycházely z její znalosti předmětné lokality, z nutných podmínek pro to, aby mohlo dojít k vydání kladného závazného stanoviska, a přesto následně vydal negativní závazné stanovisko. V takovém postupu shledává žalobkyně prvky libovůle a porušení principu právní jistoty při vydání závazného stanoviska.
7. Ministerstvu žalobkyně vytýkala, že ačkoli správa národního parku nedostatečně zjistila skutkový stav při zpracování svého stanoviska, ministerstvo převzalo bez dalšího její závěry, a namítaná pochybení nenapravilo, tedy při vypracování závazného stanoviska vycházelo pouze z východisek a podkladů správy národního parku, aniž tyto závěry ověřovalo, hodnotilo či přezkoumávalo, a to i s ohledem na vytknuté vady.
8. Žalobkyně namítala, že ministerstvo neshromáždilo žádné podklady pro své stanovisko tak, aby dle těchto mohl být učiněn závěr o skutkovém stavu a případné představě o tom, jaký je krajinný ráz v dané lokalitě a představě o budoucí podobě krajiny v případě realizace stavebního záměru. Dle žalobkyně mělo ministerstvo v tomto konkrétním případě provést i bez návrhu místní šetření za účelem zjištění skutkového stavu, zejména ověření dalších staveb v okolí a posouzení sklonu pozemku a umístění stavby.
9. Dle žalobkyně dotčené orgány porušily svým výše popsáním postupem základní zásady správního řádu, a to konkrétně § 2 odst. 4, § 3 a § 6 odst. 2. Následně žalobkyně popsala, jakým způsobem se vypořádalo ministerstvo s jejími jednotlivými odvolacími námitkami a k tomuto vypořádání připojila své hodnocení.
10. Žalobkyně tvrdila, že umístěním stavby (její hmotou) nebude jakkoliv zasaženo do pohledového venkovského charakteru území, ani do typického obrazu venkovní krajiny, a nenaruší dosavadní zástavbu, jelikož stavba má být umístěna v krajní části pozemku obklopeném již existující zástavbou, která v zásadě o několik metrů převyšuje navrhovanou stavbu. Tyto aspekty však dotčené orgány nikterak nezkontrolovaly.
11. Žalobkyně předložila k žalobě jako důkaz odborný posudek autorizovaného architekta ČKA, Ing. arch. Milana Víta ze dne 2. 4. 2023, z něhož dle žalobkyně vyplývá, že stavba je přiměřená svému okolí a není relevantní důvod pro její případné nepovolení. Tento důkaz tedy dle žalobkyně prokazuje, že argument „*zahušťování existující zástavby*“ je lichý. Dle žalobkyně se ministerstvo dopustilo excesu, neboť každou výstavbou nového objektu dojde k zahuštění, a pak by nebylo možné provádět žádnou výstavbu.

Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

12. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Zdůraznil, že žalobní námitky žalobkyně směřují proti obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů, jimiž byl žalovaný vázán a negativní výrok těchto stanovisek se musel nezbytně odrazit v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů. Žalovaný současně předložil k věcným námitkám vyjádření ministerstva, které v reakci na žalobní námitky odkázalo na Územní studii Národního parku Švýcarsko a CHKO Labské pískovce, zpracovanou Ing. Romanem Bukáčkem (dále jen „územní studie“) s tím, že se jedná o územní studii pro území města Děčín, představující územně analytický podklad pro jev 17a, krajinný ráz. Předmětná lokalita k. ú. X je ve studii popsána na str. 8, přičemž k segmentu 1 - Nová Bělá - Na Nivách je uvedeno: „Zamezit výstavbě v celém prostoru místa“.

Replika žalobkyně

13. Na vyjádření žalovaného, resp. ministerstva reagovala žalobkyně replikou, v níž namítala, že dotčené orgány mylně odkazují na územní studii, pokud je v rozporu s územním plánem, resp. pokud stanovuje obecný zákaz výstavby tam, kde územní plán toto explicitně dovoluje. Dle žalobkyně není územní studie právně závazná. Nadto, s ohledem na obsahové odlišnosti v územní studii, má za to, že v době zpracování závazných stanovisek územní studie neexistovala, či byla známa pouze její pracovní verze, či byla postupně záměrně upravována dle požadavků správy národního parku za účelem zamezení stavebního záměru žalobkyně. Dle žalobkyně je územní studie svým charakterem iniciační územní studií (tedy nikoli upřesňující) a jako takovou ji nelze užít jako podklad pro rozhodování v území. Žalobkyně zdůraznila, že při posuzování, zda je či není stavební záměr souladný, je nutné vždy stavební záměr zhodnotit vůči konkrétnímu krajinnému rázu, tj. zda jej zasáhne, změní, doplní, či nezasáhne, přičemž není možné, aby na tuto funkci správa národního parku rezignovala s pouhým odkazem na územní studii stanovující obecný zákaz, který je apriori vyloučen.

Posouzení věci soudem

14. Vzhledem k tomu, jak bude rozvedeno níže, soud shledal napadené rozhodnutí vadným pro jeho nepřezkoumatelnost, bylo rozhodnuto tímto rozsudkem bez jednání [k tomu srov. § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].
15. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
16. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
17. Z hlediska právního posouzení věci je relevantní zejména právní úprava závazných stanovisek a přezkumu správních rozhodnutí, která z nich vycházejí.

18. Podle § 149 odst. 1 správního řádu, závazné stanovisko je 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. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.
19. 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.
20. Podle § 149 odst. 7 věty první 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.
21. 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 činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.
22. 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.
23. V § 90 odst. 1 věty druhé 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.
24. Závazné stanovisko, proti němuž nelze samostatně podat správní žalobu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113), je možné v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat v rámci přezkumu finálního správního rozhodnutí, jehož bylo stanovisko závazným podkladem. Dospěje-li soud při přezkumu závazného stanoviska k závěru, že je vadné, resp. nezákonné, s vlivem na finální napadené správní rozhodnutí, zruší soud toto správní rozhodnutí a s vadou, resp. nezákonností závazného stanoviska se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83). V takovém případě se závazné stanovisko stane právně neúčinným (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44).
25. Žalobkyně především namítá, že závazné a potvrzující stanovisko, na nichž je založeno napadené rozhodnutí, jsou nepřezkoumatelná.
26. K přezkumu závazných stanovisek v intencích § 75 odst. 2 s. ř. s. soud v obecné rovině uvádí, že věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska není možný (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013 38, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017 49 či ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39). Při přezkumu závazných stanovisek se soud musí, aniž by závazné stanovisko hodnotil po odborné stránce (k tomu nemá odborné znalosti), zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech a má oporu ve shromážděných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení. Na obsah závazného

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

stanoviska jsou kladeny vysoké nároky, pro jeho obsah, formu a náležitosti se podle § 154 správního řádu přiměřeně užijí § 67 a § 68 správního řádu upravující náležitosti rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2011, č. j. 9 As 21/2009-150, publ. ve Sb. NSS 2381/2011). Nepřezkoumatelnost závazného stanoviska má zpravidla za následek nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, pro které bylo stanovisko závazným podkladem (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, publ. ve Sb. NSS 3018/2014).

27. Krajský soud zdůrazňuje, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
28. Podle ustálené judikatury jsou nepřezkoumatelná taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 76). Opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela, tedy i implicitně, reagovat, půjde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Tyto závěry jsou přiměřeně aplikovatelné též ve vztahu k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí a v obecné rovině i na institut závazných stanovisek, a to ve smyslu § 154 správního řádu.
29. Po seznámení se s obsahem obou závazných stanovisek musí krajský soud konstatovat, že jsou vskutku zatížena nepřezkoumatelností, a to pro nedostatek důvodů.
30. Nejprve je však třeba konstatovat, že žalobkyní nově uplatněná námitka až v replice doručené soudu dne 3. 7. 2023, tedy ta, která nebyla součástí žaloby, tj. že územní studie není v souladu s existujícím územním plánem, a proto ji v procesu územního rozhodování nebylo možno použít, nebyla soudem přezkoumávána. V soudním přezkumu této námitky mu totiž bránila zásada koncentrace řízení, zakotvená v § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s., podle něhož může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. V daném případě nelze ohledně uvedené námitky, přednesené žalobkyní až v replice doručené soudu po uplynutí lhůty k podání žaloby, učinit závěr, že se jednalo o doplnění zárodku již žalobou uplatněných žalobních bodů. Jednalo se o nový (tedy nikoli rozvinutý a již v žalobě uplatněný) žalobní bod vznesený až po uplynutí této lhůty. Proto soud k této nově uplatněné námitce nepřihlížel.
31. Soud připomíná, že byť žalobkyně svou žalobou míří proti rozhodnutím správních orgánů, podstatu projednávané věci představuje její nesouhlas s negativními závaznými stanovisky správy národního parku a ministerstva, na nichž správní orgány v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu plně založily odůvodnění svých rozhodnutí.
32. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala u správního orgánu prvního stupně dne 13. 10. 2021 žádost o vydání společného povolení na stavbu pro posklizňovou

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

úpravu a skladování produktů rostlinné výroby. Součástí žádosti byla projektová dokumentace, negativní závazné stanovisko správy národního parku ze dne 21. 9. 2021, č. j. SNPCS 05960/2021, a stanovisko Magistrátu města Děčín, odboru stavebního úřadu, ze dne 27. 9. 2021, č. j. MDC/103259/2021. K výzvě správního orgánu prvního stupně doložila žalobkyně nové (opět negativní) závazné stanovisko správy národního parku ze dne 15. 6. 2022, č. j. SNPCS 03968/2022 (posuzované v tomto řízení).

33. Jak vyplývá z odůvodnění závazného stanoviska, správa národního parku vycházela mj. z územní studie zpracované Ing. Romanem Bukáčkem za účelem zajištění ochrany hodnot krajinného rázu na území NP České Švýcarsko a CHKO Labské pískovce na území města Děčína. Konstatovala, že v této územní studii bylo vymezeno z hlediska obrazu sídla několik segmentů s různou kvalitou, uspořádáním a situací, přičemž stavba by měla být součástí segmentu č. 1, k němuž bylo v územní studii uvedeno, že jeho „*nejvyšší hodnotu z pohledu ochrany krajinného rázu a z hlediska ochrany obrazu sídla v krajině tvoří především dochovaný stav historického prostorového uspořádání místa s tradičními usedlosti*“, a že „*předpokladem zachování uvedené hodnoty je především dbát na zachování pohledově nerušeného venkovského charakteru území, typického obrazu venkovské krajiny, ochrana a zachování dochovaného prostorového uspořádání zástavby, zachování jejího venkovského charakteru, měřítka a typického členění stavebních hmot tradičních usedlostí a jejich obrazu v krajině*“. Podle územní studie je „*z hlediska ochrany krajinného rázu a vzhledem ke stávající situaci třeba nevymezovat nové plochy pro výstavbu a zamezit další výstavbě, chránit celkový obraz krajiny, charakter zástavby a její prostorové uspořádání*“.
34. Krom zachování krajinného rázu z hlediska kulturní a historické charakteristiky místa, na němž má být stavba umístěna, nesouhlasila správa národního parku v závazném stanovisku s umístěním a povolením stavby také pro narušení krajinného rázu z hlediska přírodní charakteristiky místa. Poukázala na to, že se záměr nachází v nezastavěném území města Děčína, ve IV. zóně CHKO Labské pískovce, a v ptačí oblasti Labské pískovce, a uvedla, že „*dotčený pozemek se nachází v malé enklávě travních porostů s rozptýlenou zástavbou vklíněné mezi lesními porosty. Tímto pozemkem prochází v jihozápadní části lokální biokoridor, který umožňuje a podporuje migraci, šíření a vzájemné kontakty organismů. Jedná se o jednu z mála nezastavěných ploch v této městské části obklopené lesními komplexy. S ohledem k nemalému počtu realizovaných novostaveb domů na území městské části Čechy není z důvodu ochrany volné krajiny ve vazbě na druhovou ochranu ve smyslu § 5 zákona možné další zástavbu na úkor volné krajiny odsouhlasit. V těchto lokalitách žije řada druhů organismů, jejichž přežití ve volné krajině závisí na zachování nezastavěných volných ploch. Postupná fragmentace přírodního prostředí způsobuje obecné ohrožení i jednotlivých rostlinných a živočišných druhů. Výstavba v prostředí volné krajiny spojená s nezbytnými technickými opatřeními a úpravami navazujících pozemků vč. příjezdových komunikací by znamenala zmenšení přírodního prostředí. Volné nezastavěné pozemky jsou nezastupitelnými prvky i krajinného rázu místa. Zástavbou předmětné plochy by došlo ve smyslu § 12 odst. 1 zákona k jeho snížení. Proto z hlediska jeho ochrany s jakoukoliv zástavbou na předmětné ploše nelze souhlasit.*“
35. V závazném stanovisku je dále uvedeno, že dle katastru nemovitostí je druh dotčeného pozemku trvalý travní porost o výměře 3578 m². Dle platného územního plánu je pozemek dotčený záměrem součástí zóny ZPF — zóna zemědělských kultur, drnový fond. Na nezastavitelných plochách, které tvoří neurbanizované území, není dovoleno umísťovat a povolovat stavby s výjimkou těch, které jsou určeny pro funkční využití těchto ploch a dále staveb na dráze, pozemních komunikacích, liniových staveb, technického vybavení a úprav

vodních toků. Správa národního parku tedy konstatovala, že dle platného územního plánu by bylo možno stavbu pro zemědělství na dotčeném pozemku umístit. Prostor stavby má být využit na skladování včelařských produktů, pro potřeby a zazimování včelařských potřeb, zpracování včelařských produktů, zpracování rostlin a plodin, skladování potřeb ke zpracování a uskladnění, sušení a skladování rostlin a plodin. Správa národního parku však poukázala na své trvající pochybnosti o skutečném účelu stavby, neboť na dotčeném pozemku byl opakovaně vyvíjen tlak na zástavbu rodinným domem, a dále na obavy, že by stavba mohla sloužit v přilehlém či širším okolí jako precedent, jak stavět v nezastavěném území obcí.

36. Na základě závazného stanoviska správy národního parku bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byla žádost žalobkyně o stavební povolení na stavbu zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V průběhu odvolacího řízení žalovaný požádal ministerstvo o přezkum závazného stanoviska správy národního parku. Ve svém závazném stanovisku ministerstvo potvrdilo závazné stanovisko správy národního parku.
37. Ministerstvo přisvědčilo odvolací námitce žalobkyně, že nelze předjímat skutečný důvod realizace předmětné stavby, a proto z odůvodnění závazného stanoviska správy národního parku vypustilo větu o pochybnostech správy národního parku o skutečném účelu stavby. Ministerstvo přitom zdůraznilo, že tyto pochybnosti nebyly hlavním důvodem k vydání negativního závazného stanoviska, neboť jím byla skutečnost, že by povolením stavby došlo k zahuštění stávající výstavby (řádně povolené ať už na předmětném katastru, či sousedním, a hlavně umístěné na pozemcích zastavitelných), a tím negativnímu ovlivnění krajinného rázu. Ministerstvo potvrdilo závěr správy národního parku, že nelze vyloučit narušení lokálního biokoridoru výstavbou a budoucím užíváním stavby, když pro *„budoucí stavbu jsou nezbytná technická opatření, realizace inženýrských sítí a úprava navazujících pozemků včetně příjezdových komunikací.“* Ztotožnilo se dále s postupem správy národního parku, pokud při posuzování krajinného rázu vycházela z územní studie.
38. Ze závazného stanoviska soud zjistil, že správa národního parku při posuzování žalobkyní předložené projektové dokumentace uvedla zjištění, která přinášejí do záměru žalobkyně jako celku řadu nejasností. Tyto však správa národního parku pouze konstatovala, avšak nikterak nehodnotila. Konkrétně uvedla, že v souhrnné zprávě je mylně uveden sklon sedlové střechy, že chybí informace o tom, že se záměr nachází v Ptačí oblasti Labské pískovce (soustava Natura 2000). Dále sdělila, že stavba nemá být napojena na inženýrské sítě (pozn. soudu: zahrnující i elektrickou přípojku), přitom dešťové vody mají být svedeny do nádrže na dešťovou vodu osazenou čerpadlem. Uvedla též, že *„stavba by vyžadovala i terénní úpravy (viz příčný řez), avšak ty nejsou v koordinační situaci stavby zakresleny“*. Již z uvedeného je zřejmé, že správa národního parku pro hodnocení, zda a do jaké míry může stavba zasáhnout do krajinného rázu, neměla dostatek relevantních podkladů.
39. Absence rozhodných zjištění pak způsobila, že závazná stanoviska, pokud jimi byl vysloven nesouhlas s umístěním a povolením stavby s poukazem na skutečnost, že předmětným pozemkem prochází v jihozápadní části lokální biokoridor, který umožňuje a podporuje migraci, šíření a vzájemné kontakty organismů, jsou obecná a ke konkrétní stavbě zcela nekonkrétní. Bezesporu je tomu proto, že žalobkyní předložená projektová dokumentace ani konkrétnější posouzení umístění stavby z hlediska zásahu do lokálního biokoridoru neumožňuje, neboť z ní není patrné, jakým způsobem budou mj. řešeny terénní úpravy a

nápojení na dopravní infrastrukturu. Dle názoru soudu je pro přehlednost vhodné učinit součástí tohoto rozsudku z projektové dokumentace stavby koordinační situaci:



40. V koordinační situaci je zobrazena hranice lokálního biokoridoru (viz. fialová přerušovaná čára), která protíná v jihozápadní části předmětný pozemek po celé jeho šířce a odděluje část předmětného pozemku, na níž má být umístěna stavba, od části předmětného pozemku, k němuž je umožněn přístup z komunikace. Jakým způsobem bude zajištěna přístupová cesta ke stavbě (podle bodu B.4 souhrnné technické zprávy má být pozemek přístupný ze zpevněné asfaltové komunikace), kde a v jakém rozsahu bude třeba provést terénní úpravy (podle bodu B.5 souhrnné technické zprávy mají terénní úpravy před zahájením stavby obsahovat vytvoření staveništního vjezdu a příjezdové komunikace na pozemku stavby), a zda, jakým způsobem a v jakém rozsahu se dotkne zajištění přístupové cesty a terénní úpravy lokálního biokoridoru však z projektové dokumentace nelze zjistit. Přesto správa národního parku ve stanovisku uvedla, že „výstavba v prostředí volné krajiny spojená s nezbytnými technickými opatřeními a úpravami navazujících pozemků vč. příjezdových komunikací by znamenala zmenšení přírodního prostředí“, aniž přitom měla pro toto své tvrzení odpovídající podklady. Přitom právě tato zjištění jsou podstatná pro posouzení, zda a jakým způsobem bude stavbou a její realizací snížena přírodní hodnota daného území. Pokud toto pochybení nenapravilo v potvrzujícím stanovisku ani ministerstvo a pouze zcela obecně a částečně v rozporu s doloženými podklady konstatovalo, že lokální biokoridor může být narušen blíže nespecifikovanými technickými opatřeními, realizací inženýrských sítí, ačkoli objekt dle projektové dokumentace na inženýrské sítě nemá být napojen, a terénními úpravami, ačkoli jejich rozsah nebyl zjištěn, neboť to nevyplývá z podkladů, které jsou obsahem správního spisu, pak je třeba konstatovat, že jak závazné stanovisko, tak i potvrzující stanovisko je stíženo nepřezkoumatelností, a to pro nedostatek důvodů.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

41. Stejného pochybení se dopustily správní orgány, resp. dotčené orgány, při posouzení vlivu stavby na krajinný ráz, z hlediska kulturní a historické charakteristiky daného místa.
42. Jak je již uvedeno v bodě 33. tohoto rozsudku, závazné stanovisko s citací územní studie konstatuje, že pro zachování významných kulturních dominant krajiny, jímž je v daném případě dochovaný stav historického prostorového uspořádání místa s tradičními usedlosti, je třeba zachovat pohledově nerušený venkovský charakter území, dochované prostorové uspořádání zástavby venkovského charakteru. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, považuje za nezbytné nevymezovat nové plochy pro výstavbu a zamezit další výstavbě. Tento závěr však zcela pomíjí skutečnost, že stavba má sloužit toliko k posklizňové úpravě a skladování rostlinné výroby, tedy k zemědělským účelům, tj. její funkční využití je v souladu s platným územní plánem obce a v podstatě by tak její využití mělo odpovídat požadovanému venkovskému charakteru. V závazném stanovisku přitom není nikterak vysvětleno, z jakého konkrétního důvodu je stavba z hlediska zachování významných kulturních dominant krajiny problematická. Žádné hodnocení stavby, tj. zda a jaké nevhodné prvky stavba obsahuje ve vztahu k zachování venkovského charakteru území, správa národního parku neučinila. Pouhý paušální zákaz výstavby objektu, jehož výstavbu umožňuje platný územní plán, pro zdůvodnění negativního závazného stanoviska vskutku nepostačuje. Ani toto pochybení správy národního parku při hodnocení vlivu stavby na krajinný ráz ministerstvo nezhojilo, a i proto jsou závazná stanoviska dotčených orgánů obou stupňů nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.
43. Nad rámec výše uvedeného soud upozorňuje na to, že územní studie o posouzení zásahu stavby do krajinného rázu, z níž dotčené orgány při vydání závazných stanovisek vycházely, neodpovídá platnému územnímu plánu. Jak je již uvedeno výše, předmětný pozemek je součástí zóny zemědělských kultur, přičemž na nezastavitelných plochách, které tvoří neurbanizované území, není dovoleno umisťovat a povolovat stavby s výjimkou těch, které jsou určeny pro funkční využití těchto ploch. Nicméně je zcela v kompetenci správy národního parku, aby sama posoudila, zda a jakým způsobem se stavba dotkne krajinného rázu a zda je třeba poskytnout mu před realizací stavby ochranu.
44. Pakliže důvodem pro kasaci napadeného rozhodnutí byla nepřezkoumatelnost závazných stanovisek, která byla podkladem pro vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, bylo zcela neúčelné provádění dokazování, jehož účelem mělo být doplnění skutkových zjištění a zpochybnění závěrů správních orgánů o tom, že záměr stavby zasahuje do krajinného rázu. Soud tedy neprovedl žalobkyní navržený důkaz odborným posudkem autorizovaného architekta ČKA, Ing. arch. Milana Víta ze dne 2. 4. 2023, a to pro jeho nadbytečnost.
45. Soud rovněž neřešil věcné žalobní námitky žalobkyně, neboť s ohledem na důvod zrušení napadeného rozhodnutí (pro jeho nepřezkoumatelnost) by bylo jejich vypořádání soudem předčasné.
46. Se zřetelem ke všem uvedeným skutečnostem tak soud přistoupil výrokem I. rozsudku ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, a to pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. tímž výrokem rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.

47. Výrok II. rozsudku o náhradě nákladů řízení má své opodstatnění v § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla ve věci úspěch, má proto právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení účelně vynaložila. Žalobkyní účelně vynaložené náklady řízení v daném případě představují dle obsahu spisu zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, a náklady právního zastoupení. Tyto sestávají z mimosmluvní odměny advokáta za 3 úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu a podání repliky dle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč vypočtené z tarifní hodnoty 50 000 Kč podle § 7 za použití § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a náhrady hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tak náklady řízení činí 13 200 Kč (3 000 + 9 300 + 900). Ke splnění povinnosti zaplatit žalobkyni náklady řízení určil soud žalovanému lhůtu 30 dnů.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Ústí nad Labem 16. prosince 2024

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.