



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobkyně a navrhovatelky: **Chráníme stromy, z. s.**, IČ 22770216  
sídlem K Záměčku 153, Pardubičky, 530 02 Pardubice

proti  
žalovanému: **Magistrát města Pardubice**  
sídlem Štrossova 44, 530 21 Pardubice

a odpůrci: **Statutární město Pardubice**, IČ 274046  
sídlem Štrossova 44, 530 21 Pardubice

za účasti: **1. NewCo Immo CZ GmbH**, IČ HRB 510168  
sídlem In der Buttergrube 9, 99428 Weimar – Legefeld,  
Spolková republika Německo, která má odštěpný závod  
NewCo Immo CZ GmbH, odštěpný závod, IČ 4325893,  
sídlem Obchodní zóna 266, 431 11 Otvice,  
zastoupená JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem, sídlem  
Nám. Republiky, 679/5, 746 01 Opava

**2. CETIN, a. s.**, IČ 4084063  
sídlem Českomoravská 2510/19, Libeň, 190 00 Praha 9

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020 a návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice,

takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice – vydaného usnesením zastupitelstva Statutárního města Pardubice ze dne 23. 11. 2017, v části vymezující plochy „OK – občanská vybavenost koncentrovaná“ na pozemcích parcelních čísel A, B, C, D, E a F, vše v katastrálním území G, se odmítá.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 4 000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou, podanou ke krajskému soudu dne 17. 5. 2021, domáhala zrušení rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020; žalobu spojila s návrhem na zrušení opatření obecné povahy – XVIII. změny Územního plánu města Pardubice – vydaného usnesením zastupitelstva Statutárního města Pardubice, které nabylo účinnosti dne 21. 12. 2017, v části vymezující plochy občanské vybavenosti koncentrované na pozemcích parcelních čísel A, B, C, D, E a F, vše v katastrálním území G (pozemky dále souhrnně označovány jako „předmětné pozemky“).
2. Usnesením krajského soudu ze dne 17. 6. 2021 byla část žaloby obsahující návrh na zrušení opatření obecné povahy vyloučena k samostatnému projednání podle § 39 odst. 2 soudního řádu správního (s. ř. s.) z důvodů níže uvedených. Věc byla vedena pod sp. zn. 52 A 49/2021.
3. Rozsudkem ze dne 11. 10. 2021, č. j. 52 A 49/2021-116, krajský soud rozhodl tak, že vyhověl návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Tento rozsudek byl na podkladě kasační stížnosti 1. osoby zúčastněné na řízení zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 10 As 483/2021, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.
4. Rozsudkem ze dne 24. 1. 2024, č. j. 52 A 49/2021-156, krajský soud opětovně rozhodl tak, že vyhověl návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Tento rozsudek byl na podkladě kasační stížnosti 1. osoby zúčastněné na řízení zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2024, č. j. 7 As 20/2024-41, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.
5. Usnesením krajského soudu ze dne 8. 1. 2025, č. j. 52 A 38/2021-306, byla – na základě závazného právního názoru, vyjádřeného v posledním zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu – žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného a návrh na

přezkum opatření obecné povahy spojeny ke společnému projednání, věc byla nadále vedena pod sp. zn. 52 A 38/2021.

## II.

## Žalobní argumentace

6. Žalobkyně (dále také „spolek“) tvrdila, že je spolkem založeným za účelem ochrany přírody a krajiny. Vydáním napadeného rozhodnutí došlo k zásahu do veřejného subjektivního práva žalobkyně a jejích členů na příznivé životní prostředí tak, jak je zaručuje čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z toho žalobkyně dovozovala svou aktivní žalobní legitimaci podle § 5 odst. 1 s. ř. s.
7. Žalobkyně vymezila 4 základní žalobní body.
8. Předně tvrdila vadnost závazného stanoviska Statutárního města Pardubice, Městského obvodu I, odboru dopravy a životního prostředí (ÚMOI), ze dne 19. 10. 2020, č. j. ÚMOI/690/2019/ODŽ/25/Peš-8 (ZS 3/2020), které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, a to z důvodu, že (i) závazné stanovisko nesprávně posoudilo biologickou a ekologickou hodnotu jedince jasanu ztepilého (*Fraxinus excelsior*), rostoucího na pozemku parc. č. B, kat. úz. G, označeného v situačním nákrese pod č. 10 (dále jen „Jasan“), dále že (ii) závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu se zákonnou ochranou zvláště chráněných druhů, (iii) v závazném stanovisku bylo nesprávně argumentováno stávajícím územním plánem, (iv) závazné stanovisko nedostatečně komplexně posoudilo význam lokality.
9. Žalobkyně dále tvrdila nepřezkoumatelnost zmíněného závazného stanoviska z pohledu posouzení veřejného zájmu. Je zřejmé, že je dán veřejný zájem na ochraně Jasanu a ostatní zeleně, který převažuje nad zájmem 1. osoby zúčastněné na řízení jako stavebníka na umístění záměru stavby obchodní budovy v předmětné lokalitě. ÚMOI měl proto vydat nesouhlasné závazné stanovisko a kácení dřevin odmítnout. Namísto toho však vydal stanovisko souhlasné, přičemž dostatečně nezdůvodnil, proč zájem 1. osoby zúčastněné na řízení převažuje nad zájmem na ochraně dřevin; zcela chybí popis toho, jak byly váženy jednotlivé konkurující zájmy.
10. Dále žalobkyně namítala, že v předmětném závazném stanovisku chybí zdůvodnění odchýlení se od předchozího závazného stanoviska. K tomu žalobkyně poukázala na první závazné stanovisko ze dne 25. 9. 2018, č. j. ÚMOI/5903/2018/ODŽ/25/Peš-5 (ZS 6/2018), které bylo nesouhlasné; ÚMOI zde dospěl k závěru o funkčním významu dřevin jak pro obyvatele, tak pro přírodu; zabýval se otázkou veřejného zájmu na zachování unikátního exempláře Jasanu a také otázkou zájmu na vybudování objektu s prodejnou nábytku a elektrospotřebičů, přičemž dospěl k závěru o převažujícím veřejném zájmu na zachování Jasanu. V pořadí druhé závazné stanovisko ze dne 25. 2. 2019, č. j. ÚMOI/690/2019/ODŽ/25/Peš-8 (ZS 2019) bylo opět nesouhlasné s tím, že nově dodané podklady neobsahují žádné skutečnosti, které by byly důvodem pro vydání nového závazného stanoviska. Dne 19. 10. 2020 pak ÚMOI vydává ZS 3/2020 povolující kácení dřevin, aniž by náležitě zdůvodnil změnu svého do té doby konstantního postoje. Tím bylo porušeno ustanovení § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, podle něhož je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem, ledaže nastanou zákonem předvídané okolnosti; takové skutečnosti však nenastaly.
11. Konečně žalobkyně namítala, že do napadeného rozhodnutí byly neúplně převzaty podmínky předmětného závazného stanoviska, zejména zásadní podmínky ke struktuře

náhradní výsadby a kvality výpěstků, umístění náhradní výsadby, postup výsadby, podmínku vytvoření otevřené centrální části ani stanovení podmínek následné péče.

### III.

#### Návrhová argumentace

12. Navrhovatelka tvrdila, že byla opatřením obecné povahy – XVIII. změnou Územního plánu města Pardubice – dotčena jako osoba mající přímý a nezprostředkovaný vztah k části území, které je územním plánem regulováno. Sídlo spolku je v Pardubicích, je tedy dán místní vztah, a předmětem činnosti spolku je ochrana životního prostředí – spolek se od svého založení v roce 2011 (zapsán ve veřejném rejstříku 2014) aktivně podílí na ochraně přírody a krajiny na území města Pardubic. Navrhovatelka tvrdila, že bylo změnou územního plánu zasaženo do jejího práva aktivně se podílet na ochraně přírody a krajiny a životního prostředí.
13. Předmětné pozemky Územní plán města Pardubice (dále také „ÚPmP“) před vydáním VI. změny vymezoval jako nezastavitelné – krajinnou zeleň, která zajišťovala veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Na základě VI. změny ÚPmP byly předmětné pozemky vymezeny pro záměr silniční propojky, tj. veřejně prospěšné stavby, která měla propojit mimoúrovňovou křižovatku Palackého s Hlaváčovou ulicí, a odklonit tak tranzitní dopravu z Palackého třídy v prostoru před nádražím. Byl tedy upřednostněn veřejný zájem na výstavbě dopravní infrastruktury.
14. V původním záměru pořízení XVIII. změny ÚPmP byl vypuštěn záměr silniční propojky. Předmětné pozemky byly vymezeny jako nezastavitelné – stabilizovaná plocha krajinné zeleně. Dne 12. 9. 2016 obdržel pořizovatel souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu pro společné jednání (č. j. KrÚ 58439/2016/OŽPZ/Ti). Dne 22. 9. 2016 obdržel pořizovatel (pod č.j. MmP 60854/2016) připomínku Ing. T. (zastupujícího 1. osobu zúčastněnou na řízení jako investora) k návrhu pro společné jednání, v níž 1. osoba zúčastněná na řízení požadovala změnu zařazení předmětných pozemků do kategorie občanské vybavenosti koncentrované. Dne 10. 10. 2016 obdržel pořizovatel připomínku určené zastupitelky Ing. D. k návrhu pro společné jednání, vyjadřující souhlas s funkčním členěním ploch dle Územní studie Přednádraží v místě vypuštěné trasy silnice II. třídy. Z odůvodnění XVIII. změny ÚPmP je zřejmé, že k úpravě návrhu ve věci předmětných pozemků došlo mezi společným jednáním a veřejným projednáním, a to na základě připomínek zástupce 1. osoby zúčastněné na řízení a určené zastupitelky Statutárního města Pardubice. Veřejné projednání XVIII. změny se konalo 17. 5. 2017. Dne 9. 5. 2017 obdržel pořizovatel stanovisko orgánu ochrany přírody (č. j. KrÚ 26552/2017/OŽPZ/Ti) k návrhu pro veřejné projednání, které je doslovně shodné s jeho původním stanoviskem pro společné jednání, přestože se návrh změny ÚPmP od společného projednání věcně změnil. Dne 22. 5. 2017 obdržel pořizovatel připomínku spolku Zelená pro Pardubicko, z. s., k návrhu pro veřejné projednání, navrhuující změnit využití pozemků p. č. B a A z navrhované kategorie „občanská vybavenost koncentrovaná“ na „zeleň krajinná“, příp. na „zeleň městská parková“. Připomínce nebylo vyhověno s odůvodněním, že původně byly předmětné pozemky zařazeny do zastavitelných ploch (koridor silniční dopravy), bylo tedy počítáno s jejich zastavěním na úkor stávající zeleně. Dne 23. 11. 2017 schválilo Zastupitelstvo města Pardubic vydání XVIII. změny ÚPmP, která nabyla účinnosti dne 21. 12. 2017.
15. Navrhovatelka tvrdila, že v procesu pořizování návrhu nového územního plánu vydal orgán ochrany přírody dne 21. 6. 2018 stanovisko (č. j. KrÚ 36612/2018/OŽPZ/Ti), v němž mimo jiné požaduje pozemky parc. č. A, B a C v kat. úz. G (tj. v místě v bezprostřední blízkosti

odstaveného labského ramene – významného krajinného prvku) vyčlenit z rozvojové plochy a těmto pozemkům stanovit funkční využití plochy krajinné zeleně.

16. Podle napadené XVIII. změny ÚPmP byly předmětné pozemky zařazeny do plochy občanské vybavenosti koncentrované, na kterých jsou povoleny stavby, které nejsou předmětem veřejného zájmu a které současně ohrožují veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Odpůrce tedy vydáním XVIII. změny ÚPmP změnil dosavadní určení předmětných pozemků a opomenul veřejný zájem na ochraně přírody, aniž by tak současně činil v jiném veřejném zájmu, jak tomu bylo v VI. změně ÚPmP. Platný ÚPmP ve znění XVIII. změny tedy zásadně snižuje ochranu přírodních hodnot na předmětných pozemcích a přilehlého území významného krajinného prvku Podkova, s čímž navrhovatel nesouhlasí a považuje napadenou část ÚP města Pardubice za nezákonnou a neodůvodněnou, zejména v důsledku rozpornosti stanovisek orgánu ochrany přírody, kdy závazné stanovisko č. j. KrÚ 26552/2017/OŽPZ/Ti, na jehož základě bylo dokončeno pořízení XVIII. změny ÚPmP, je vadné a nereaguje na věcnou úpravu návrhu XVIII. změny ÚPmP mezi společným jednáním a veřejným projednáním a věcně se vymyká ostatním stanoviskům orgánu ochrany přírody v této věci.
17. Navrhovatelka navrhla, aby napadená část opatření obecné povahy byla zrušena.

#### IV.

#### Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Předně se vyjádřil k aktivní procesní legitimaci žalobkyně. Uvedl, že žalobkyně nebyl účastníkem řízení o žádosti o vydání územního řízení vedeném pod sp. zn. SÚ 11047/2018/Pa. Sdělením ze dne 27. 5. 2020, č. j. MmP 52348/2020, byla vyrozuměna o zahájení územního řízení, žalobkyně tedy o tom, že řízení probíhá, věděla a mohla se o něj aktivně zajímat i jinými prostředky, než které náleží účastníkům řízení, a to například prostředky dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Sdělením ze dne 27. 5. 2020, č. j. MmP 52348/2020, stavební úřad žalobkyni s odkazem na § 85 stavebního zákona poučil o tom, že od 1. 1. 2018, kdy nabyl účinnosti zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony, osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, již nejsou účastníky územního řízení. Žalovaný zpochybnil v obecné rovině aktivní procesní legitimaci žalobkyně s odkazem na § 65 a § 68 s. ř. s. Rekapituloval průběh řízení v dané věci; zde sdělil některé podstatné okolnosti, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí. Na základě podnětu žalobkyně bylo ZS 3/2020 Magistrátem města Pardubic, odborem životního prostředí rozhodnutím ze dne 14. 5. 2021, č.j.: MmP 501000/2021, zrušeno a věc vrácena ÚMOI k novému projednání a vydání nového závazného stanoviska. Odvolání 1. osoby zúčastněné na řízení proti tomuto rozhodnutí Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 22. 2. 2022, č. j. 16535/2022/OŽPZ/VR, zamítl a rozhodnutí Magistrátu města Pardubic o zrušení ZS 3/2020 v přezkumném řízení potvrdil. Následně vydal ÚMOI nové závazné stanovisko (ze dne 23. 6. 2021, č. j. ÚMOI/690/2019/ODŽ/25/Peš-11 (ZS 2021)).
19. Souběžně byl v dané lokalitě vyhlášen památný strom jasan ztepilý, který byl předmětem žádosti o vydání závazného stanoviska ke kácení. Řízení o vyhlášení památného stromu bylo vedeno od roku 2021. První dvě prvoinstanční rozhodnutí o vyhlášení vydaná Magistrátem města Pardubic dne 25. 8. 2021, č. j. MmP 89131/2021/PM, a dne 12. 7. 2022, č. j. MmP 82457/2022/RU, byla v odvolacím řízení po odvolání 1. osoby zúčastněné na řízení jakožto vlastníka pozemku Krajským úřadem Pardubického kraje zrušena. Třetím rozhodnutím

Magistrátu vydaným dne 12. 10. 2023 pod č. j. 131624/2023/RU byl dotčený strom prohlášen za památný; rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 11. 2024.

## V.

### Vyjádření odpůrce

20. Odpůrce předně zpochybnil aktivní legitimaci žalobce; uvedl, že navrhovatelka měla možnost uplatnit své námitky již v procesu projednávání návrhu XVIII. změny ÚPmP, tohoto práva však nevyužila. Namítl dále zmeškání lhůty k podání správní žaloby s poukazem na § 101b odst. 1 s. ř. s. Zastupitelstvo odpůrce bylo vázáno závaznými stanovisky dotčených orgánů včetně stanoviska orgánu ochrany přírody, které bylo před veřejným projednáním bez námitek.
21. Odpůrce navrhl, aby návrh byl odmítnut pro opožděnost.

## VI.

### Vyjádření osob zúčastněných na řízení k žalobě

22. 1. osoba zúčastněná na řízení namítala, že žaloba byla podána opožděně. Není sporu o tom, že žalobkyně nebyla účastníkem územního řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění po novele účinné od 1. 1. 2018. Lhůtu pro podání žaloby podle § 72 s. ř. s. je třeba počítat od okamžiku, kdy měl žalobce možnost se seznámit s obsahem napadeného rozhodnutí. Judikatura dovodila, že na osoby dotčené souhlasem stavebního úřadu je třeba pohlížet jako na opomenuté účastníky řízení, pro něž platí právní fikce oznámení rozhodnutí prostřednictvím požadavku „*faktického seznámení se s obsahem rozhodnutí*“ (rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2022, č. j. 1 As 254/2021-29, bod 23). Na projednávanou věc lze aplikovat závěr uvedený v odst. 45 rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, že je třeba „*postavit najisto, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlížením do spisu v jiné procesní roli atp.)*“. Žalobkyně věděla nejméně od 15. 6. 2020 o územním řízení sp. zn. 11047/2018/Pa, protože podala podání s názvem „*Informace a vyjádření dotčené veřejnosti k územnímu řízení*“. Toto podání označila jako vyjádření dotčené veřejnosti podle Aarhuské úmluvy. Podala tak připomínky veřejnosti podle § 89 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., což zahrnuje právo nahlížet do spisu územního řízení. Dne 24. 2. 2021 telefonicky nahlásila kácení Magistrátu města Pardubic a bylo jí sděleno, že bylo vydáno rozhodnutí povolující umístění záměru. Žalobkyně tedy od 24. 2. 2021 věděla, že bylo vydáno územní rozhodnutí napadené žalobou. Žalovaný dále žalobkyni oznámil dne 2. 3. 2021 zahájení řízení o omezení škodlivé činnosti, přičemž v tomto oznámení je uvedeno, že dne 24. 2. 2021 obdržel žalovaný upozornění na provedení kácení. V tomto oznámení je specifikováno ZS 3/2020, to bylo žalobkyni zasláno odpůrcem 4. 3. 2021, jak žalobkyně v žalobě uvádí. Žalobkyně měla možnost připojit se jako účastník tohoto řízení dle §70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., avšak neučinila tak, což jí nutno přičíst k tíži. V rámci tohoto řízení bylo dne 2. 3. 2021 vydáno žalovaným rozhodnutí o předběžném opatření, v jehož odůvodnění je výslovně uvedeno se svým jedinečným č. j. napadené územní rozhodnutí. Pokud by se žalobkyně přihlásila k účasti v tomto řízení, bylo by toto rozhodnutí o předběžném opatření

žalovaným oznámeno. 1. osoba zúčastněná na řízení tedy dovozovala, že žalobkyně seznala existenci rozhodnutí, údaj o tom, že bylo vydáno, obsah rozhodnutí o umístění stavby nejpozději 24. 2. 2021 přímo od žalovaného, případně se s jeho existencí mohla seznámit účastenstvím v řízení dle oznámení o zahájení řízení ze dne 2. 3. 2021, do něhož se ovšem nepřihlásila, ač jí v tom nic nebránilo. Lhůta k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. tak uplynula dnem 24. 4. 2021, přičemž žaloba byla podána až 17. 5. 2021, tedy opožděně.

23. Pro případ, že by soud nedospěl k závěru o opožděnosti žaloby, navrhl 1. osoba zúčastněná na řízení *in meritum* zamítnutí žaloby a věcně se vyjádřila k žalobním bodům. Podotkla, že u ZS 3/2020 jako podkladového závazného stanoviska by se správní soud měl omezit na přezkum jeho zákonnosti, a naopak by neměl přezkoumávat jeho věcnou správnost. Posouzení biologické a ekologické hodnoty Jasanu bylo věcí správního uvážení o funkčním a estetickém významu dřeviny na základě existence závažných důvodů ke kácení. Tato správní úvaha je přezkoumatelně zachycena v odůvodnění závazného stanoviska a ÚMOI žádným způsobem nevybočil z mezí správního uvážení. Vydáním ZS 3/2020 dotčený orgán neporušil § 4 odst. 4 stavebního zákona, neboť rozhodoval o jiné žádosti s jinými podklady
24. K posledně uplatněnému žalobnímu bodu týkajícímu se neúplného převzetí podmínek ZS 3/2020 do napadeného územního rozhodnutí 1. osoba zúčastněná na řízení uvedla, že závazné stanovisko je úkon, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 správního řádu ve znění účinném od 1.1.2018 do 31.12.2020). Žádný právní předpis neukládá správnímu orgánu povinnost do svého rozhodnutí opsat doslovně všechny podmínky uvedené v souhlasném závazném stanovisku. Podle § 9 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb. rozhodnutí o umístění stavby „*obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů.*“ Žadatel má za to, že tato náležitost územního rozhodnutí je naplněna už jen tím, že v bodě 25. napadeného územního rozhodnutí je uvedeno, že „*budou dodrženy podmínky závazného stanoviska Úřadu městského obvodu Pardubice I, odboru dopravy a životního prostředí č.j. ÚMOI/690/2019/ODŽ/25/Peš-8 ze dne 19.10.2020 k povolení kácení*“, byť všechny podmínky obsažené v tomto Závazném stanovisku zde v územním rozhodnutí nejsou citovány. Postačí, že je v územním rozhodnutí uložena žadateli povinnost (omezující podmínka k umístění stavby) dodržet podmínky konkrétně a nezaměnitelně specifikovaného závazného stanoviska dotčeného orgánu.
25. I kdyby se s předchozím výkladem správní soud neztotožnil, judikatura Nejvyššího správního soudu již dříve vyslovila, že není vadou rozhodnutí stavebního úřadu, pokud neobsahuje výrok o povolení kácení dřevin. Pokud rozhodnutí neobsahuje povolení ke kácení dřevin, stavebník pouze není na jeho základě ke kácení dřevin oprávněn.
26. 2. osoba zúčastněná na řízení se k žalobě nevyjádřila.

## VII.

### Vyjádření osob zúčastněných na řízení k návrhu

27. 1. osoba zúčastněná na řízení se obsáhle vyjádřila v rozsahu návrhu na incidenční přezkum územního plánu. Předně namítla, že návrh byl podán opožděně, proto by měl být usnesením odmítnut. Přestože se navrhovatelka domáhá tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, materiálně o incidenční přezkum nejde, chybí dostatečně individualizované dotčení práv jednotlivce.

28. Návrh na incidenční přezkum je prostředkem k zajištění řádného přezkumu individuálního správního aktu (zde napadeného územního rozhodnutí), tj. prostředkem, kterým je možno docílit zrušení napadeného územního rozhodnutí z důvodu zrušení tohoto opatření obecné povahy. Jinými slovy, pokud je návrhu na incidenční přezkum vyhověno, tj. opatření obecné povahy či jeho část zrušena s účinností předcházející právní moci rozhodnutí napadeného žalobou, mělo by toto zrušení mít dopad na soudní přezkum žalobou napadeného rozhodnutí.
29. Pokud by opatření obecné povahy k návrhu navrhovatele bylo soudem zrušeno, avšak nemělo toto vliv na posouzení žalobních námitek v žalobě proti rozhodnutí, dle názoru osoby zúčastněné se nemůže jednat o incidenční přezkum opatření obecné povahy, nýbrž o přezkum abstraktní, a to i když jsou žaloba dle § 65 s. ř. s. a návrh dle § 101a odst. 1 s. ř. s. součástí jednoho podání navrhovatele.
30. Uvádí-li § 101a odst. 1, věta druhá, s. ř. s., že incidenční přezkum je možný „ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito“, je nutné vykládat tento pojem tak, že žalobce v rámci společně podané žaloby proti rozhodnutí vymezí aspoň jeden žalobní bod tak, že bude tvrdit nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nezákonnosti opatření obecné povahy aplikovaného při vydání napadeného rozhodnutí (k tomu osoba zúčastněná odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, body 16. a 28.).
31. V projednávané věci žádný žalobní bod nenapadá nezákonnost rozhodnutí z důvodu aplikace předmětného opatření obecné povahy, resp. jeho části (XVIII. změna Územního plánu města Pardubice, vydaná usnesením zastupitelstva města Pardubice), které je podle názoru navrhovatele nezákonné. Tedy ani případné zrušení tohoto opatření obecné povahy soudem nemůže vést k tomu, aby soud v rámci žaloby proti rozhodnutí shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť je vázán žalobními body. Při vydání žalobou napadeného územního rozhodnutí striktně vzato žalovaný ani předmětné opatření obecné povahy (územní plán) sám neaplikoval, neboť vycházel ze závazného stanoviska orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona; nezákonnost tohoto stanoviska navrhovatelka netvrdí. Návrh je tedy nutné hodnotit po materiální stránce jako návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy, u nějž ovšem lhůta k jeho podání k soudu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. uplynula dnem 1. 1. 2019; návrh by tedy měl soud pro opožděnost odmítnout.
32. K otázce aktivní procesní a věcné legitimace 1. osoba zúčastněná na řízení poukázala na skutečnost, že navrhovatelka v procesu pořizování a vydávání změny územního plánu nevznesla žádnou připomínku; navrhovatelka ani netvrdí porušení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy. V takovém případě soud nemůže provádět tzv. třetí krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy ohledně posuzování zákonnosti procesního postupu při jeho vydávání, neboť v tomto bodu je vázán návrhem. Není tedy zřejmé, jak se popsaná změna územního plánu dotkla právní sféry navrhovatele vymezené právem aktivně se podílet na ochraně přírody a krajiny, resp. životního prostředí. Není tedy dána aktivní procesní legitimace navrhovatelky, což zakládá důvod pro odmítnutí návrhu.
33. K otázce souladu opatření obecné povahy s hmotným právem 1. osoba zúčastněná na řízení uvedla, že otázka pravomoci a působnosti při vydání změny územního plánu (první dva kroky přezkumného algoritmu), není sporná. V rámci dalších tří kroků algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je pak soud již vázán rozsahem a důvody návrhu. Namítá-li navrhovatel nezákonnost vymezení funkční plochy OK - občanská vybavenost

koncentrovaná na předmětných pozemcích s ohledem na snížení ochrany přírodních hodnot předmětných pozemků a přilehlého území VKP Podkova, je třeba mít na zřeteli, že soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy; to bylo v projednávané věci schváleno zastupitelstvem města Pardubice dne 23. 11. 2017 a nabylo účinnosti dne 21. 12. 2017; ke stanoviskům vydaným později či k pozdějšímu procesu pořizování nového územního plánu soud nemůže přihlížet. Údajná nekonzistentnost stanovisek orgánu ochrany přírody je nepodložená.

34. 1. osoba zúčastněná na řízení dále poukázala na judikaturní teze přezkumu územně plánovací dokumentace soudy – především na zásadu zdrženlivosti. Soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem.
35. 1. osoba zúčastněná na řízení závěrem navrhl, aby krajský soud návrh navrhovatele usnesením odmítl, eventuálně rozsudkem zamítl jako nedůvodný.
36. Na právě uvedeném setrvala 1. osoba zúčastněná na řízení i v rámci vyjádření, k němuž byla krajským soudem vyzvána, a které je založeno na č. l. 52 A 49/2021-216 až -219.
37. 2. osoba zúčastněná na řízení se ve věci nevyjádřila.

## VIII.

### Jednání

38. Ve věci proběhlo jednání, v rámci, něhož strany odkázaly na svá předchozí písemná podání a setrvaly na svých procesních stanoviscích. Zástupce žalobkyně přednesl vyjádření shodně jako na č. l. 209–211 soudního spisu.
39. Krajský soud provedl důkaz výpisem ze spolkového rejstříku žalobkyně (č. l. 30 soudního spisu), stanovami žalobkyně (č. l. 31–34), odborným stanoviskem AOPK (č. l. 35), ZS 2018 (č. l. 39–40), ZS 2019 (č. l. 41), rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 22. 8. 2019 (č. l. 42–44), rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 2. 6. 2020 (č. l. 46–48), rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 21. 7. 2020 (č. l. 51–52), Komplexním funkčním a estetickým posouzením dřevinných prvků (č. l. 58–77), rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 14. 5. 2021 (č. l. 336–337), závazným stanoviskem ÚMOI ze dne 23. 6. 2021 (č. l. 338–340), sdělením ÚMOI ze dne 9. 12. 2024 (č. l. 341).
40. V rámci konečných návrhů strany setrvaly na již dříve vyjádřeném.

## IX.

## Posouzení věci krajským soudem

41. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Současně se krajský soud zabýval tzv. incidenčním návrhem na přezkum opatření obecné povahy (§ 101a s. ř. s.).

## IX.A Odmítnutí návrhu na přezkum opatření obecné povahy

42. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“
43. Ve věci incidenčního návrhu na přezkum opatření obecné povahy – XVIII. změny ÚPmP – krajský soud již dříve opakovaně rozhodoval, proto byl vázán právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2024, č. j. 7 As 20/2024-41.
44. Ten, s odkazem na první kasační rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, č. j. 10 As 483/2021-49, uvedl, že *návrh podle § 101a věty druhé s. ř. s. je návrhem akcesorickým a jeho projednatelnost je závislá na tom, zda žaloba ve správním soudnictví proti úkonu správního orgánu aplikujícímu opatření obecné povahy byla podána, je věcně projednatelná a pro rozhodnutí o ní je potřebné rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (viz též rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2023, č. j. 3 As 234/2022-29). Akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito, je zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (viz usnesení NSS ze dne 4. 10. 2022, č. j. 4 Ao 7/2021-179). Jak uvádí i komentářová literatura (viz Černín, K. in Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 868 a násl.), smyslem incidenčního přezkumu je zajistit žalobci ochranu před správním rozhodnutím, jímž se cítí být dotčen. Pokud by krajský soud v řízení o žalobě dospěl k závěru, že musí napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost, která s opatřením obecné povahy nesouvisí, měl by návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout, pokud je možné, že k jeho aplikaci při vydání rozhodnutí v dalším řízení nedojde. Jestliže opatření obecné povahy naopak použito v dalším řízení bude, žalobce tomu bude moci čelit novým incidenčním návrhem na jeho přezkum. Ani v případě územního rozhodnutí se nelze omezit na konstatování, že při jeho vydání je územní plán užit vždy, a přistoupit nejprve samostatně k de facto abstraktnímu přezkumu územního plánu.*
45. Z hlediska metodologického byl tedy pro krajský soud určující pokyn Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v bodě 14 odůvodnění jeho kasačního rozsudku. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že návrh na incidenční přezkum by měl být odmítnut za situace, kdy v řízení o žalobě proti rozhodnutí soud dospěje k názoru, že rozhodnutí musí zrušit pro nezákonnost, která však nijak nesouvisí s opatřením obecné povahy. Krajský soud se tedy nejprve zabýval tím, zda napadené rozhodnutí samo o sobě obстоjí jako zákonné. Z dále rozvedených důvodů dospěl k závěru, že nikoliv, protože bylo třeba – v intenci závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu – návrh na incidenční přezkum XVIII. změny ÚPmP

odmítnout. Navrhovatelka se v důsledku toho totiž fakticky domáhala nikoli incidenčního, ale abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Ten je, v souladu s § 101b s. ř. s., svázán s 1letou lhůtou, kterou nelze prominout. Návrh na přezkum opatření obecné povahy tak byl podán opožděně, neboť napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti 21. 12. 2017 a návrh byl podán 17. 5. 2021. Proto krajskému soudu nezbylo, než návrh na přezkum XVIII. změny ÚPmP odmítnout.

46. Při posouzení žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2020, č. j. MmP 119921/2020, musel krajský soud nejprve posoudit aktivní žalobní (procesní) legitimaci žalobkyně, následně se zabývat tím, zda byla žaloba podána včas, a konečně tím, zda je dána také aktivní věcná legitimace žalobkyně, tedy zda je žaloba důvodná.

#### **IX.B Žalobkyně je aktivně procesně legitimována**

47. Každý má právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (**Listina**)).
48. Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny).
49. Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).
50. Krajský soud při posuzování aktivní procesní legitimace žalobkyně vyšel ze závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a navazující judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). ÚS dovodil, že tzv. environmentální spolky se mohou stát žalobci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a přímo se žalobou domáhat i ochrany svých hmotných práv, pokud byla rozhodnutím správního orgánu dotčena jejich hmotněprávní sféra. Z hlediska možného dotčení na hmotných právech je rozhodným kritériem existence dostatečně silného vztahu žalobce k lokalitě, v níž má být realizován příslušný záměr. Tyto závěry platí i po změně právní úpravy provedené zákonem č. 225/2017 Sb. (srov. nález ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17).
51. Z výpisu ze spolkového rejstříku krajský soud zjistil, že žalobkyně je spolkem, jehož hlavním posláním spolku je ochrana přírody a krajiny, cílem je dále ochrana životního prostředí, ochrana památek, kulturních hodnot a krajinného rázu urbanizované i neurbanizované krajiny, ochrana zeleně v obcích a podpora zájmu občanů o věci veřejné. Žalobkyně vznikla 13. 10. 2011. Sídlem žalobkyně jsou Pardubice. Žalobkyně je tedy zavedeným spolkem, jeho jednoznačně definovaným hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, a není pochybností ani o vztahu k lokalitě dotčené záměrem výstavby obchodní budovy Přednádraží III.
52. Po 1. 1. 2018, kdy nabyl účinnost zákon č. 225/2017 Sb., již ekologické spolky nejsou oprávněny účastnit se správních řízení podle stavebního zákona, ale pouze řízení ve věcech upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ústavní konformita této úpravy byla shledána Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Ten zde – ve vztahu k procesní ochraně práv spolků – konstatoval, že „[k]dyby se [...] cítily spolky, jakož i další osoby, který právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení

*stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví [...] není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu“.*

53. Navzdory právě uvedenému se krajský soud zabýval úvahou, zda žalobkyně materiálně nebyla účastníkem řízení, tedy zda není tzv. opomenutým účastníkem řízení, což by případně mělo vliv na přípustnost žaloby z hlediska splnění podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby. V této souvislosti totiž krajský soud nepřehlédl, že se v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26) objevil názor, že územní řízení lze považovat za „řízení podle tohoto zákona“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li v něm dojít k povolení výjimky kácení dřevin a výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 téhož zákona. V duchu tohoto názoru by nezbylo než uzavřít, že žalobkyně měla a mohla být účastníkem územního řízení a jako opomenutý účastník měla proti napadenému rozhodnutí podat odvolání. Jedním dechem je však třeba dodat, že právě prezentovaný názor se v judikatuře objevil až dlouho poté, co proběhlo územní řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, a rovněž tak dlouho po podání žaloby. V době vydání napadeného rozhodnutí a podání žaloby i relativně ještě dlouho poté naopak správní soudy – návazně na nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 – setrvale judikovaly, že ekologické spolky účastníky řízení podle stavebního zákona nejsou (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 43 A 49/2021-162, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33 (sic! – na podkladě závěrů právě uvedeného rozsudku sama žalobkyně výslovně dovozovala svou aktivní žalobní legitimaci), rozsudek ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, rozsudek ze dne 30. 8. 2022, č. j. 1 As 115/2022-35, rozsudek ze dne 27. 4. 2023, č. j. 1 As 21/2023-84 nebo rozsudek ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 279/2023-45). Stejnou pozici zastávala i dobová odborná literatura (VOMÁČKA, V. – ŽIDEK, D. *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*; VOMÁČKA, V. et al. *Co znamená vyloučení účasti ekologických spolků pro rozhodovací praxi správních soudů (reflexe nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17)*; JELÍNKOVÁ, J. *Přímé žaloby spolků jako neúčastníků řízení*). Pokud by krajský soud v právě projednávané věci odmítl žalobu s tím, že žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky podle správního řádu, jednalo by se podle názoru krajského soudu o neústavní odepření práva na přístup k soudu. Kromě toho nyní není zřejmé, zda závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, zůstanou osamoceným judikатурním odklonem, nebo zda se na nich další judikatura ustálí. A konečně je významná

i okolnost, že žalobkyně byla žalovaným výslovně poučena o tom, že účastníkem územního řízení není, a to s odkazem na novelu provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. (sdělení žalovaného ze dne 27. 5. 2020, č. j. MmP 52348/2020).

#### IX.C Žalobkyni svědčí oprávnění vznášet hmotněprávní námitky

54. Krajský soud předně konstatuje, že žalobkyni přísluší oprávnění vznášet hmotněprávní námitky. Soud odkazuje na znění Aarhuské úmluvy, která se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005. Tato úmluva sice nemá přímý účinek, je však nutné ji použít jako interpretační pramen, a je tedy nezbytné interpretovat vnitrostátní právo v souladu s jejím zněním (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, nebo nálezy téhož soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07).
55. Článek 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy definuje pojem „dotčená veřejnost“ jako „*veřejnost, která je – nebo může být – ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem... u nevládních organizací podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů (se) předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.*“
56. Dle čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy „*[k]aždá strana v rámci své vnitrostátní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti... mající dostatečný zájem... mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.*“
57. Článek 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy byl promítnut do vnitrostátní právní úpravy mj. přijetím § 70 odst. 1 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „*[o]chrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*“
58. Bylo judikováno, že pokud navrhovatel plausibilně tvrdí, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a tvrdí, že dotčení na právech je myslitelné právě danou formou právní regulace, svědčí mu aktivní procesní legitimace (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120), věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy (nálezy Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Závěry ohledně dotčenosti ve hmotněprávní sféře potenciálního navrhovatele a nezbytnosti lokálního prvku lze použít i na otázku možné aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295).

#### IX.D Žaloba byla podána včas

59. Zbývalo – z hlediska posouzení naplnění podmínek řízení – posoudit, zda žalobkyně podala žalobu včas. Protože žalobkyně nebyla účastníkem územního řízení a napadené rozhodnutí jí nebylo oznamováno, uplatní se judikaturou dovozená fikce oznámení skrze faktické seznámení se s obsahem rozhodnutí. V návaznosti na závěry vyjádřené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, se krajský soud zabýval tím, kdy žalobkyně seznala s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv. Zde vzal

krajský soud za rozhodné datum 16. 3. 2021, kdy žalobkyně obdržela kopii napadeného rozhodnutí od žalovaného na základě své žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Od tohoto data je nutné odvíjet lhůtu k podání žaloby, která připadla na 16. 5. 2021; tento den byla neděle, je tedy třeba lhůtu prodloužit na nejbližší den pracovní, tedy pondělí 17. 5. 2021. V tento den – a tedy včas – žalobkyně žalobu podala.

60. Naopak nelze vzít za rozhodné datum 24. 2. 2021 (jak argumentovala 1. osoba zúčastněná na řízení), neboť v tento den žalobkyně získala pouze povšechnou informaci o existenci rozhodnutí, která však kvalitativně nemohla vyvolat shora zmíněnou fikci oznámení. V tento den žalobkyně ještě neseznala „s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu jí takové rozhodnutí zasahuje do práv“ – tyto informace získala až okamžikem, kdy jí byla doručena kopie napadeného rozhodnutí, tedy dnem 16. 3. 2021.

#### IX.E Žaloba je důvodná

61. Žalobkyně převážnou část žalobní argumentace založila na námitkách směřujících do závazného stanoviska Úřadu městského obvodu Pardubice I ze dne 19. 10. 2020, č. j. ÚMOI/690/2019/ODŽ/25/Peš-8 (označované zkratkou ZS 3/2020).

#### *Podmínky přezkumu tzv. subsumovaných správních aktů*

62. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. platí, že byl-li závazným podkladem (1. podmínka přezkumu) přezkoumávaného rozhodnutí (2. podmínka) jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce (3. podmínka) také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán (4. podmínka) a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (5. podmínka).
63. Z napadeného rozhodnutí (bod 25 výroku a odůvodnění na str. 10) se podává, že ZS 3/2020 bylo podkladem pro jeho vydání, jedná se tedy ve vztahu k napadenému rozhodnutí o tzv. subsumovaný správní akt, 1. podmínka přezkumu je splněna.
64. Napadené rozhodnutí jako finální správní akt bylo napadeno projednatelnou žalobou, 2. podmínka je splněna.
65. Nezákonnost subsumovaného aktu byla v žalobě namítnuta, 3. podmínka je splněna.
66. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody není aktem, jímž by byl soud sám vázán, neboť žádný právní předpis toto nestanoví, 4. podmínka je splněna.
67. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nelze napadnout samostatně správní žalobou (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113), 5. podmínka je splněna.
68. Krajský soud se tedy jal přezkoumat ZS 3/2020 jako správní akt subsumovaný napadenému rozhodnutí.

#### *Skutkový stav*

69. Ze správního spisu a provedených důkazů zjistil krajský soud následující pro věc rozhodné skutečnosti.
70. Ze správního spisu vyplývá, že dne 13. 2. 2018 podala 1. osoba zúčastněná na řízení žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby v územním řízení, a to konkrétně „Obchodní budovy Přednádraží III, OC Pardubice – lokalita v přednádraží Pardubice v areálu obchodního centra „Albert“. Výzvou ze dne 27. 2. 2018 žalovaný vyzval 1. osobu zúčastněnou na řízení

k doložení – kromě jiného – vyjádření ÚMOI k záměru, ke kácení dřevin. Tato žádost byla podána 12. 9. 2018.

71. Z provedeného důkazu závazným stanoviskem ÚMOI ze dne 25. 9. 2018, č. j. ÚMOI/5903/2018/ODŽ/25/Peš-5 (ZS 6/2018) krajský soud zjistil, že orgán ochrany přírody k žádosti 1. osoby zúčastněné na řízení vydal nesouhlasné závazné stanovisko, kterým nepovolil kácení dřevin, mimo jiné Jasanu, a žádost v celém rozsahu zamítl. Z odůvodnění závazného stanoviska vyplývá, že při rozhodování o možnosti odstranění dřevin ÚMOI posuzoval důvod ke kácení a jeho závažnost ve vztahu k veřejnému zájmu na zachování dřevin. Při svém rozhodování se opíral zejména o skutečnosti zjištěné na místě, o stanovisko AOPK a vzal v úvahu i hodnocení vlivu záměru a závěry vyplývající z dendrologického průzkumu a navrhovaná opatření ke kompenzaci ekologické újmy způsobené pokácením dřevin. ÚMOI se zabýval především otázkou veřejného zájmu na zachování unikátního exempláře jasanu ztepilého (Jasanu) a případného veřejného zájmu na vybudování objektu s prodejnou nábytku a elektrospotřebičů. ÚMOI dospěl k závěru, že veřejný zájem spočívající v zachování soliterně rostoucího Jasanu a veřejný zájem na zachování plnění jeho společenských, ekologických a krajinných funkcí, jeho nesporný estetický význam, převážil nad zájmem 1. osoby zúčastněné na řízení jako vlastníka pozemku a investora stavby prodejny nábytku a elektrospotřebičů, tedy stavby, v jejíž realizaci lze shledat zájem individuální, případně skupinový. To, že se nejedná o stavbu, jejíž realizace by měla být uskutečněna ve veřejném zájmu, svědčí i fakt, že nebyla platným územním plánem zařazena mezi veřejně prospěšné stavby a s ohledem na existenci jiných prodejen nábytku a elektra, jak v samotných Pardubicích, tak v přijatelné dojezdové vzdálenosti do obchodní zóny v Hradci Králové nelze mít ani za to, že by se jednalo o stavbu obzvláště potřebnou pro širokou veřejnost. ÚMOI dospěl k závěru o vysoké společenské hodnotě a významu Jasanu i jeho vysoké hodnotě ekologické. ÚMOI upozornil, že ač jsou záměrem dotčené pozemky platným územním plánem určeny k výstavbě, nezakládá toto automaticky nárok na výstavbu v takovém rozsahu, kterým by byly nevratně znehodnoceny cenné části přírody, ke kterým se předmětný Jasan zcela jistě řadí.
72. Z provedeného důkazu sdělením (materiálně: závazným stanoviskem – ZS 2019) ÚMOI ze dne 25. 2. 2019, č. j. ÚMOI/690/2019/ODŽ/25/Peš-5, krajský soud zjistil, že dne 8. 2. 2019 podala 1. osoba zúčastněná na řízení opakovanou žádost o vydání závazného stanoviska. ÚMOI v návaznosti na to sdělil, že neshledal důvody pro vydání nového závazného stanoviska, a zůstává tak v platnosti ZS 6/2018. Z provedeného důkazu rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 8. 2019, č. j. ŽP/82530/2019/Ves, krajský soud zjistil, že tímto rozhodnutím bylo ZS 6/2018 zrušeno a věc byla vrácena ÚMOI. Z provedeného důkazu rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 2. 6. 2020, č. j. 41821/2020/OŽP/VR, krajský soud zjistil, že rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2019 bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.
73. Z provedeného důkazu rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2020, č. j. MmP/65436/2020/Me, krajský soud zjistil, že tímto rozhodnutím bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno souhlasné závazné stanovisko ÚMOI ze dne 5. 12. 2019, č. j. ÚMOI/5101/2019/ODŽ/25/Peš-5 (ZS 4/2019). Žalovaný dospěl k závěru, že ZS 4/2019 trpí zřejmou nezákonností, neboť je zcela opačné, než původní ZS 6/2018, které po zásahu Krajského úřadu Pardubického kraje zůstalo v platnosti.
74. Z provedeného důkazu rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 7. 2020, č. j. MmP 74246/2020, krajský soud zjistil, že bylo zastaveno přezkumné řízení ve vztahu k ZS 6/2018 a byla

potvrzena platnost tohoto závazného stanoviska. Současně bylo zrušeno ZS 2019 a vráceno ÚMOI k novému projednání, neboť neobsahovalo náležitosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 2 správního řádu.

75. Zde krajský soud považuje za důležité poznamenat, že v důsledku právě popsanych správních aktů se ke dni 21. 7. 2020 stav věci „vrátil“ na úroveň data 8. 2. 2019: bylo zde tedy platné ZS 6/2018 a byla podána nová žádost o vydání závazného stanoviska.
76. Na to ÚMOI reagoval tak, že vydal ZS 3/2020, tedy sporné závazné stanovisko, které bylo oproti ZS 6/2018 opačné (souhlasné s kácením dřevin). ÚMOI s odkazem na závazné stanovisko orgánu územního plánování konstatoval, že záměr je v souladu s platným ÚPmP. Setrval na závěru, že soulad navrhované stavby s územním plánem nezakládá automaticky nárok na výstavbu v rozsahu, kterým by byly nevratně znehodnoceny cenné části přírody, současně však připustil, že tato ochrana měla být uplatňována příslušnými orgány státní správy a samosprávy v rámci projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace. Zabýval se Hodnocením vlivu zásahu vč. jeho doplnění o Komplexní funkční a estetické posouzení dřevinných prvků z roku 2020 a dále stanoviskem AOPK, zpracovaným na základě podnětu k vyhlášení Jasanu památným stromem. ÚMOI dále provedl vlastní místní šetření (14. 9. 2020). V rámci něj zjistil, že stav dřevin se zásadním způsobem nezměnil, vyjma vykácení dřevin a zapojených porostů z důvodu výstavby. Žalovaný vyhodnotil funkční význam přítomných dřevin jako vyšší. Konstatoval ale současně, že funkce dřevin může být nahrazena novou výsadbou. Jasan vyhodnotil ÚMOI jako velice významný krajinnotvorný prvek s vysokým potenciálem zachování dřeviny na daném místě v případě eliminace zásahu do stanovištních podmínek stromu a s velice vysokým estetickým významem. Své úvahy o povolení ke kácení dřevin vč. Jasanu opřel předně o závěr, že „příslušné orgány státní správy a samosprávy nepovažovaly toto území za natolik významnou lokalitu, aby předmětem zájmu bylo zachování stávajících dřevin“. ÚMOI sice shledal veřejný zájem na zachování dřevin a plnění jejich funkcí hlavně u Jasanu, následně však formuloval závěr, že veřejný zájem na zachování dřevin je jedním ze zájmů chráněných zákonem, avšak záměr výstavby tento zájem neohroží. Tento závěr považuje krajský soud za zjevně vnitřně rozporný, neb je zřejmé, že zachování dřevin a realizace záměru výstavby vedle sebe neobstojí, tedy realizace záměru nutně vede k pokácení dřevin; přesto ÚMOI de facto konstatoval, že realizace záměru výstavby neohroží veřejný zájem na zachování dřevin, argumentuje přitom možnostmi zachování funkcí vykácených dřevin realizací náhradní výsadby.
77. Na podkladě ZS 3/2020 bylo vydáno napadené rozhodnutí.
78. Z provedeného důkazu rozhodnutím MmP ze dne 14. 5. 2021, č. j. MmP 50100/2021/PM, krajský soud zjistil, že ZS 3/2020 bylo zrušeno a věc byla vrácena ÚMOI k novému projednání. MmP dospěl k závěru, že v případě ZS 3/2020 byly zcela zjevně porušeny právní předpisy. Především bylo ZS 3/2020 vydáno ve zjevném rozporu s § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. MmP se opětovně zabýval Komplexním funkčním a estetickým posouzením dřevin a shledal, že v lokalitě nedošlo k žádným podstatným změnám, což ostatně potvrdil i závěr ÚMOI plynoucí z vlastního místního šetření. Další zjevnou nezákonnost spatřoval MmP v tom, že ÚMOI nesprávně vyhodnotil otázku veřejného zájmu na zachování Jasanu; otázkou veřejného zájmu se zabýval již v ZS 2018, kde ji vyhodnotil správně, což aproboval i nadřízený správní orgán; v ZS 3/2020 se od tohoto závěru neodůvodněně odchýlil, čímž opět porušil nejen princip vázanosti dříve vydaným závazným stanoviskem, ale také princip vázanosti instančně závazným právním názorem nadřízeného správního orgánu. Další

nezákonnost spatřoval MmP v nesprávném vztažení úvah o proporcionalitě zájmů nikoli k výstavbě obchodu, ale k souvisejícím sadovnickým úpravám.

*Zrušení ZS 3/2020 ve zkráceném přezkumném řízení*

79. Krajský soud zvažoval, zda je na místě přihlédnout k okolnosti, že ZS 3/2020, na němž je založeno napadené rozhodnutí, bylo zrušeno jako nezákonné ve zkráceném přezkumném řízení. Jedná se totiž o skutečnost, která nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, a správní soud přitom při přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, jaký tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud ale dospěl k závěru, že ke zrušení ZS 3/2020 přihlédnout musí. Je totiž evidentní, že toto závazné stanovisko bylo nezákonné od samého počátku, tedy i v době vydání napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že tato nezákonnost byla autoritativně zjištěna (deklarována) až později, po vydání napadeného rozhodnutí, není významná a není prolomením zásady vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. Na podporu tohoto závěru krajského soudu lze poukázat na závěry judikatury NSS, v němž je vyjádřena teze, že zrušením nezákonného rozhodnutí správního orgánu se tato nezákonnost autoritativně zjišťuje a zohlední-li soud takovou nezákonnost podmiňujícího rozhodnutí, jejíž důvod byl dán již v době vydání podmíněného rozhodnutí, avšak která v této době dosud nebyla autoritativně zjištěna, nejedná se o prolomení zásady obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017-88, č. 3948/2019 Sb. NSS, nebo recentní usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 1. 2025, č. j. 6 Afs 292/2018-39).
80. Krajský soud se přitom ztotožnil se závěry o nezákonnosti ZS 3/2020 tak, jak je formuloval Magistrát města Pardubic ve svém zrušujícím rozhodnutí; na toto odůvodnění plně odkazuje a doplňuje následující.

*Převažující veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny a na zachování dřevin*

81. Nedošlo pak také ani k žádné podstatné změně podmínek v otázce vzájemného poměru veřejného zájmu na zachování dřevin na straně jedné a soukromého zájmu investora na realizaci záměru na straně druhé. Tento záměr byl v rámci ZS 6/2018 posuzován, když ÚMOI zde dospěl k závěru o převaze veřejného zájmu na zachování dřevin nad soukromým zájmem investora (1. osoby zúčastněné na řízení). I v této otázce byla tedy založena vázanost ÚMOI svým předchozím závazným stanoviskem (ZS 6/2018), navíc správnost posouzení střetu veřejného a soukromého zájmu přezkoumal i nadřízený orgán, který rozhodnutím ze dne 21. 7. 2020, č. j. 74246/2020/PM, toto ZS 6/2018 potvrdil jako správné a zákonné.
82. Krajský soud zde neshledal důvodnou námitku žalobkyně směřující k nepřezkoumatelnosti ZS 3/2020 z pohledu posouzení veřejného zájmu. ÚMOI se touto otázkou zabýval a svou úvahu – byť zcela nesprávnou – v odůvodnění stanoviska zachytil. Bylo tak možné ZS 3/2020 v této otázce podrobit věcnému přezkumu.
83. V ZS 6/2018 ÚMOI dospěl k závěru o funkčním významu dřevin jak pro obyvatele, tak pro přírodu; zabýval se otázkou veřejného zájmu na zachování unikátního exempláře Jasanu a také otázkou zájmu na vybudování objektu s prodejnou nábytku a elektrospotřebičů, přičemž dospěl k závěru o převažujícím veřejném zájmu na zachování Jasanu. Doslova uvedl, že „*veřejný zájem spočívající v zachování solitérního jasanu ztepilého a veřejný zájem na zachování plnění jeho společenských, ekologických a krajinnotvorných funkcí, jeho nesporný estetický význam podložený i stanoviskem AOPK jako odborného orgánu, převážil nad soukromým zájmem investora – vlastníka pozemku, tedy stavby, v jejíž realizaci lze shledat zájem*“

*individuální. To, že se nejedná o stavbu, jejíž realizace by měla být uskutečněna ve veřejném zájmu, svědčí i fakt, že nebyla platným územním plánem zařazena mezi veřejně prospěšné stavby. S ohledem na existenci jiných takových prodejen jak v samotných Pardubicích, tak v přijatelné dojezdové vzdálenosti do obchodní zóny Hradec Králové, nelze mít ani za to, že by se jednalo o stavbu obzvláště potřebnou pro širokou veřejnost.“*

84. Podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé životní prostředí. Ústavní zakotvení tohoto veřejného subjektivního práva zakládá veřejný zájem na příznivé životní prostředí a komplementární veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, který je mimo jiné výslovně vyjádřen v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
85. Nelze na tomto místě opomenout argumentaci, vyjádřenou v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264: *„účelem některých právních předpisů je primárně ochrana veřejného zájmu. Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. [...] Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem [...]. Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. Tato otázka, tj. posouzení veřejného zájmu v konkrétní věci, pak ve svém důsledku nemůže být odňata z přezkumné pravomoci soudů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, publ. pod č. 130/2005 Sb., a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, publ. pod č. 56/2009 Sb.). Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy [...], není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [...].*
86. K posouzení střetu veřejného zájmu na zachování Jasanu a dalších dřevin (který je komplementární vůči veřejným zájmům na příznivé životní, na ochraně přírody a krajiny, je jejich extraktem) ze strany ÚMOI v ZS 6/2018, s nímž se krajský soud plně ztotožňuje, lze – v souhlasu s žalobkyní – doplnit, že veřejný zájem na zachování a ochraně Jasanu je dán zejména s ohledem na jeho estetický a biologický význam. Jasan roste soliterně v dolní části břehu pod úrovní stavby obchodního komplexu (KIK a Cyklo Point Pardubice) za objektem hypermarketu Albert v Pardubicích. Jedná se o ojedinělý exemplář mohutného stromu se současným obvodem kmene 550 cm, rostoucího na okraji lužního biotopu, slepého ramena Labe zvaného Podkova, což je lokální biocentrum (LBC 7) se statutem významného krajinného prvku (VKP). Stáří stromu je cca 190 let. Jasan je mimořádně významnou dřevinou, což potvrzuje odborné stanovisko k podnětu na vyhlášení památného stromu vydané Agenturou ochrany přírody a krajiny dne 6. 3. 2018, kde je uvedeno, že *„zdravotní stav jasanu je dobrý. Vitalitu lze vyhodnotit jako výbornou nebo mírně narušenou. Strom plní estetické a ekologické funkce, je krásného habitu a svými parametry splňuje kritéria pro kategorii památného stromu. Předmětný strom byl vyhodnocen jako perspektivní, s vysokým biologickým potenciálem. Okolí není tímto stromem ohroženo, ani strom nevyžaduje žádná nákladná opatření.“* Také 1. osobou zúčastněnou na řízení předložený a v ZS 3/2020 citovaný materiál

Komplexní posouzení dřevin – OC Pardubice konstatuje, že stav stromu je dobrý a perspektivní. Sám ÚMOI v ZS 3/2020 uvádí: „*Tuto dřevinu naopak hodnotí správní orgán jako velice významný krajinnotvorný prvek, jedná se o dřevinu s bohatěolistěnou, pravidelnou, rozložitou a kompaktní korunou, s vysokým potenciálem zachování dřeviny na daném místě v případě eliminace zásahu do stanovištních podmínek stromu.*“ ÚMOI tedy v rámci ZS 3/2020 nezohlednil při posuzování veřejného zájmu význam Jasanu dostatečně, a to přesto, že ke zhodnocení jeho výjimečné biologické i estetické hodnoty měl dostatek podkladů a sám mimořádnou hodnotu stromu konstatoval.

87. Žalobkyni lze přisvědčit také v tom, že ÚMOI v ZS 3/2020 nesprávně argumentoval stávajícím územním plánem města Pardubic. Do vydání VI. změny územního plánu města Pardubice (ÚPmP) byla předmětná plocha vedena jako krajinná zeleň. Následně VI. změnou ÚPmP (2010) se plocha stala zastavitelnou pro záměr silniční propojky jako veřejně prospěšné stavby. V letech 2013-2014 byl záměr silniční propojky opuštěn a bylo schváleno pořízení XVIII. změny ÚPmP, kde byla předmětná lokalita vrácena mezi nezastavitelné plochy jako „stabilizovaná plocha krajinné zeleně“. Teprve po společném projednání uplatnila 1. osoba zúčastněná na řízení připomínku směřující k zachování předmětné plochy jako zastavitelné pro realizaci dostavby obchodního zařízení; připomínce bylo vyhověno. V průběhu projednávání návrhů XVIII. změny ÚPmP vydal Krajský úřad Pardubického kraje, odbor životního prostředí a zemědělství dvě stanoviska. V prvním stanovisku z doby, kdy byly v návrhu dotčené plochy vedeny jako krajinná zeleň, vydal stanovisko, že k návrhu nemá námitky, vyjma nutnosti zohlednění výskytu zvláště chráněných živočichů a rostlin dle nálezkové databáze Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. Následně, již po zapracování připomínky 1. osoby zúčastněné na řízení, která plochy převedla do ploch zastavitelných, vydal Krajský úřad Pardubického kraje stanovisko, které bylo doslovně shodné s předchozím stanoviskem, ačkoli došlo k-z pohledu ochrany přírody – zásadní změně v zařazení dotčených ploch. K této změně se zde výslovně krajský úřad výslovně nevyjádřil. Nelze tedy souhlasit se závěrem ÚMOI v ZS 3/2020, že „*příslušné orgány státní správy a samosprávy nepovažovaly toto území za natolik významnou lokalitu, aby předmětem zájmu bylo zachování stávajících dřevin.*“
88. Pro dokreslení je možno zmínit stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje k návrhu nového územního plánu, které dotčené plochy v blízkosti odstaveného labského ramene (VKP) požaduje vyčlenit z rozvojové plochy 178-P a těmto pozemkům stanovit funkční využití NK – plochy krajinné zeleně, a to z důvodu, že je zde velmi pravděpodobný výskyt zvláště chráněných druhů, např. lesáka rumělkového (*Cucujus cinnaberinus*), který byl v daném území často zjišťován. Téměř jistý je zde též výskyt zvláště chráněných obratlovců např. ze skupiny *Microchiroptera* či některých zvláště chráněných druhů ptáků; podle § 49 a § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny je přitom zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných rostlin a živočichů, mimo jiné je zakázáno poškozovat či ničit stanoviště těchto druhů. Skutečnost, že v procesu pořizování nového územního plánu bylo vydáno závazné stanovisko požadující zařazení předmětných pozemků do kategorie nezastavitelné zeleně, přitom podporuje závěr o tom, že je zde dán veřejný zájem ochrany přírody a krajiny a na zachování zeleně a dřevin. Existence tohoto závazného stanoviska (č. j. KrÚ 36612/2018/OŽPZ/Ti) nebyla mezi stranami sporná a krajský soud k němu přihlédl, aniž by v tom spatřoval rozpor s § 75 odst. 1 s. ř. s.; i podklad až po vydání napadeného rozhodnutí může svědčit o skutečnostech, které zde byly dány již v době vydání opatření obecné povahy. Jak již bylo řečeno výše, stav lokality se podstatným způsobem nezměnil, naopak se jedná se o plochu stabilizované krajinné zeleně. Nelze se tedy

domnívat, že by závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu nového územního plánu reagovalo na skutečnosti nastalé až po vydání napadeného rozhodnutí. Naopak svědčí o existenci dlouhodobého a stabilního veřejného zájmu na zachování zeleně a dřevin na předeměných pozemcích, který převažuje nad zájmem 1. osoby zúčastněné na řízení na výstavbě.

89. Konečně i v 1. osobou zúčastněnou na řízení předloženém materiálu Komplexní posouzení dřevin... je uvedeno, že pozemek parc. č. B v kat. úz. G měl být vymezen jako plocha přírodní (krajinná zeleň přírodní nebo krajinná zeleň významná pro tvorbu krajinného prostředí), nikoliv jako území občanské vybavenosti koncentrované; je zde dále uvedeno, že navrhovaná kompenzační opatření jsou nedostatečná vzhledem k vypočítané celospolečenské (ekologické) újmě, ekologické a estetické hodnotě mohutného exempláře Jasanu.

*Komplexní význam lokality a ochrana zvláště chráněných druhů*

90. Důvodná je taktéž žalobní námitka, že ÚMOI se v ZS 3/2020 nedostatečně nebo nesprávně zabýval komplexním významem lokality nejen z pohledu ochrany zvláště chráněných druhů, ale i z pohledu dalších aspektů ochrany životního prostředí. Dotčenou lokalitu posoudil ÚMOI jako „typickou obchodní zónu“, což je závěr nesprávný. Lokalita je přírodní území kolem slepého ramene Labe, vedoucí až ke břehu současného toku Labe na severu s budoucím potenciálním rekreačním využitím. „Typická obchodní zóna“ s předmětným územím sousedí a dotčená lokalita měla plnit právě funkci izolační zeleně mezi obchodní zónou a lokálním biocentrem VKP Podkova. Jedná se o oblast tzv. „městské divočiny“. VKP Podkova a jeho okolí patří mezi poslední zbytky historického toku Labe a jeho břehových společenstev ve východním Polabí. Dotčené pozemky přímo navazují na plochu lokálního biocentra Podkova, které je součástí územního systému ekologické stability krajiny (ÚSES).
91. ÚMOI se taktéž v ZS 3/2020 nezabýval ochranou předmětné lokality z pohledu ochrany zvláště chráněných druhů. Přestože ÚMOI byla známa informace o výskytu zvláště chráněných druhů (zejména ropuchy zelené a ještěrky obecné), vydal ZS 3/2020 v rozporu s § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

*Zákonnost vs. věcná správnost závazného stanoviska*

92. Krajský soud se neztotožňuje s argumentací 1. osoby zúčastněné na řízení, pokud jde o omezený rozsah přezkumné pravomoci správního soudu ve vztahu k podkladovému závaznému stanovisku. S odkazem na judikaturu 1. osoba zúčastněná na řízení uvedla, že tato přezkumná pravomoc je u subsumovaného správního aktu omezena na přezkoumání jeho zákonnosti, nikoli jeho věcné správnosti, a domáhala se toho, aby krajský soud nepřezkoumával věcnou správnost závazného stanoviska, nýbrž na základě žalobních námitek jen to, zda při vydání závazného stanoviska postupoval dotčený orgán v souladu se zákonem, tj. zda obsah souhlasného závazného stanoviska (které tedy z povahy věci nemohlo reagovat na odvolací námitky či námitky v rámci přezkumného řízení) aspoň v základní rovině odpovídá požadavkům na jeho odůvodnění, případně zda nedošlo ke zneužití správního uvážení či k překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s.
93. Jak je zřejmé ze shora řečeného, bylo postaveno najisto, že napadené závazné stanovisko bylo od počátku nezákonné. Za této situace postrádá jakýkoli smysl zabývat se rozlišením toho, co je zákonnost a věcná správnost. Ostatně linie mezi obojím může být velmi tenká, jak uvedl NSS v judikatuře odkazované 1. osobou zúčastněnou na řízení. Právě tak tomu

bylo v projednávané věci, kde zjištěná věcná nesprávnost ZS 3/2020 natolik úzce souvisela s jeho nezákonností, že obě kategorie prakticky není možné od sebe oddělit. ZS 3/2020 je věcně nesprávné, a také (nikoli však výlučně) proto je nezákonné. Zcela absurdně by vyzníval případný závěr o tom, že závazné stanovisko je sice věcně nesprávné, ale přesto zákonné. Povinností správních orgánů je nalézt řešení souladné s veřejným zájmem a odpovídající okolnostem případu (§ 2 odst. 4 správního řádu). Věcně nesprávné stanovisko okolnostem případu neodpovídá a je tedy přinejmenším z tohoto pohledu nezákonné. Judikovaný rozsah přezkumu (zákonnost vs. věcná správnost) je spíše procesní záležitostí a není na místě se na něj odvolávat v situaci, kdy je věcná nesprávnost, a tedy nezákonnost závazného stanoviska zcela zjevná a mimo jakoukoli pochybnost.

*Porušení principu vázanosti dřívějším závazným stanoviskem*

94. Vzdor právě uvedenému je možné důvod „ryzí“ nezákonnosti spatřovat v porušení § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. Platí, že dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem. Navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno, jinak se k nim nepřihlíží (§ 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb.).
95. S ohledem na shora popsaný procesní vývoj byl ÚMOI ke dni 21. 7. 2020 vázán platným ZS 6/2018 a za tohoto stavu rozhodoval o žádosti o nové závazné stanovisko. Byl tedy povinen posuzovat, zda byly doloženy nově zjištěné skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve, a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno. Krajský soud konstatuje, že ze správního spisu, jakož i z provedených důkazů vyplynulo, že takové skutečnosti, kterými by se podstatně změnily podmínky, zjištěny ani doloženy nebyly.
96. Nedošlo k žádné podstatné změně podmínek, která by se týkala stavu lokality. Sám ÚMOI v odůvodnění ZS 3/2020 uvádí, že stav samotných dřevin se zásadním způsobem nezměnil. Komplexní funkční a estetické posouzení dřevinných prvků z roku 2020 zpracované 1. osobou zúčastněnou na řízení potvrzuje, že k významným změnám nedošlo a zjištění zde popsaná odpovídají stavu zjištěnému v rámci dendrologických průzkumů v letech 2018 a 2019, kde je vitalita Jasanu hodnocena jako „zřetelně snížená“ a zdravotní stav hodnocen jako „výborný až dobrý“. Stav Jasanu se tedy od roku 2018 do současnosti prakticky nezměnil. Právě tento Jasan přitom vedl ÚMOI k vydání nesouhlasného závazného stanoviska ZS 6/2018.
97. Zde se nelze ztotožnit s argumentací 1. osoby zúčastněné na řízení, že vydáním ZS 3/2020 dotčený orgán neporušil § 4 odst. 4 stavebního zákona, neboť rozhodoval o jiné žádosti s jinými podklady, než při vydání ZS 6/2018, rozhodoval s časovým odstupem na základě jiných podkladů a v rámci splnění požadavku na přezkoumatelnost odůvodnění závazného stanoviska podklady posuzované při vydání ZS 6/2018 znovu hodnotil a konfrontoval s novými podklady při vydání ZS 3/2020 tak, aby reflektoval aktuální skutkový stav, nikoliv skutkový stav starý cca 2,5 roku. Jak je zřejmé z obsahu správního spisu a jak bylo již výše řečeno, ÚMOI sice reflektoval aktuální skutkový stav (vycházel mj. z aktuálního místního šetření), avšak tento zcela nesprávně kvalifikoval, když jej posoudil jako odlišný od skutkového stavu v roce 2018, zatímco z podkladů jasně vyplývá, že tento skutkový stav nedoznal podstatných změn. Nebyly tak splněny podmínky pro odchýlení se od dříve vydaného závazného stanoviska podle § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb.

### *Památný strom*

98. V řízení vyšlo najevo, že ke dni 24. 11. 2023 byl Jasan pravomocně vyhlášen památným stromem. Lze tedy závěrem pro dokreslení volně citovat úryvek z odůvodnění příslušného rozhodnutí:

Staré stromy jsou především živé části přírody, živé organismy, které poskytují ekosystému biotop nebo útočiště pro celou škálu vzájemně se ovlivňujících organismů na různých úrovních biologické pyramidy. Zejména nejstarší staré stromy jsou genetickým bohatstvím, protože jsou často pozůstatkem přírodních populací dřevin v přírodě a máme zájem o záchranu jejich genofundu pro budoucnost. Výše uvedený jasan je právě příkladem stromu, který je cenný pro svůj genofond, odolnost proti houbovým chorobám. Pro jeho zachování na místě jej vyhlášíme za strom památný, tedy za strom s vyšším stupněm ochrany.

Stromy byly na Zemi dávno před lidmi a svými životy umožnily lidem existenci, od pradávna byly nenahraditelné pro jejich užitečnost a pro ochranu, kterou lidem poskytovaly. Výjimečné stromy byly našimi dávnými předky považovány za sídla bohů. I dnes stromy ozdravují ovzduší, udržují vláhu, brání větru a zásadně dotvářejí krajinu. Zůstávají domovem ptactva i hmyzu, svou malebností, krásou a osobitostí dokáží působit na člověka. Protože jsou stromy dlouhověké, za svého života mohou provázet více než desítku lidských pokolení. Za to všechno si zaslouží naši vděčnost, moudrou starostlivost a péči. Zároveň, jak v rozhodnutí o odvolání uvedl krajský úřad, (cit.): *význam každého stromu či plochy zeleně obecně nabývá na významu tím více, čím izolovaněji se díky zastavovanému okolí vyskytuje*.

Jen menšina stromů v České republice má možnost být něčím výjimečná, ať už věkem, estetickou krásou nebo historickým významem. Takových stromů bychom si měli vážit, cenit si jich, uchovávat je a pečovat o ně, zrovna tak, jak si vážíme a opečováváme klenoty naší architektury i historické stavby. Takovým stromem je i tento jasan ztepilý, nádherný, mohutný zdravý strom, který rostl na břehu Labe. Za jeho života byla provedena regulace Labe, takže se nyní ocitl na svahu slepého ramene Podkovy spolu s dalšími vrby a topoly, jako památka na lužní les, který kdysi Labe obklopoval. Toto platilo ještě v roce 2003, jak je možno zjistit z leteckých snímků, které jsou volně dostupné na internetové síti. V roce 2004 je na snímcích patrná změna, kdy se jižně poblíž jasanu dokončila stavba obchodního centra s parkovištěm, tyto stavby byly ale v dostatečné vzdálenosti od jasanu a sám jasan byl součástí přezívajícího porostu – zbytku lužního lesa. Jasan je tedy reliktem původních porostů Polabí. Dá se říci, pamětníkem původních porostů.

(rozhodnutí MmP ze dne 12. 10. 2023, č. j. MmP 131624/2023/RU, dostupné na webové adrese [https://drusop.nature.cz/customer\\_data/vyhlasaky/v\\_30157\\_1.pdf](https://drusop.nature.cz/customer_data/vyhlasaky/v_30157_1.pdf))

### X.

#### Závěr a náklady řízení

99. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že žaloba je důvodná, neboť napadené rozhodnutí bylo založeno na nezákonném podkladovém aktu, což zasáhlo do veřejného subjektivního práva žalobkyně a jejích členů na příznivé životní prostředí. Proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně vyslovil, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy odmítl, neboť napadené rozhodnutí shledal nezákonným z důvodů nesouvisejících s tímto opatřením.
100. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Tento závazný právní názor lze shrnout do následujících bodů:
- a. ZS 3/2020 vydáno v rozporu s § 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. V dotčené lokalitě nedošlo oproti stavu v době vydání ZS 6/2018 k žádným podstatným změnám podmínek. ZS 3/2020 nesprávně posoudilo otázku veřejného zájmu na zachování

Jasanu, resp. ÚMOI se zde neodůvodněně odchýlil od předchozího posouzení veřejného zájmu v ZS 6/2018. ZS 3/2020 bylo nezákonné od samého počátku.

- b. Je dán veřejný zájem na ochraně příznivého životního prostředí, na ochraně přírody a krajiny a na zachování unikátního exempláře Jasanu. Tento veřejný zájem je dán zejména z důvodu zachování plnění jeho společenských, ekologických a krajinotvorných funkcí, dále pro jeho estetický a biologický význam, cenný genofond i odolnost proti houbovým chorobám, i význam kulturní. Veřejný zájem na zachování Jasanu v daném případě výrazně převažuje nad individuálním (soukromým) zájmem investora (1. osoby zúčastněné na řízení) na realizaci záměru výstavby obchodních budov; na realizaci tohoto záměru naproti tomu není dán žádný veřejný zájem. Z totožných důvodů není dán závažný důvod ke kácení dřevin ve smyslu § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.
- c. Dotčená lokalita není obchodní zónou. Jedná se o plochu stabilizované zeleně (tzv. městské divočiny) a s ohledem na situování Jasanu v této lokalitě a také s ohledem na prokázaný výskyt zvláště chráněných druhů (*Cucujus cinnaberinus*, druhy skupiny *Microchiroptera*, *Bufotes viridis*, *Lacerta agilis*) je dán veřejný zájem na jejím zachování.

101. Soud má pravomoc úkony uvedené v § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumat a z důvodu jejich nezákonnosti zrušit napadené rozhodnutí, aniž by zrušil přezkoumávané podkladové úkony (viz § 78 odst. 1 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS). Z toho je třeba dovodit, že tyto podkladové úkony se stanou již v důsledku vysloveného právního názoru soudu nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení. Pokud by měly mít i nadále právní účinky, pak by docházelo k absurdní právní situaci. Na jedné straně by byl správní orgán vázán závazným právním názorem správního soudu, že podkladový úkon je nezákonný, a proto bylo zrušeno i konečné rozhodnutí. Zároveň by se jednalo stále o právně závazný podklad pro vydání nového rozhodnutí. To však nepochybně nemohlo být úmyslem zákonodárce při přijímání soudního řádu správního. Pokud proto soud rozsudkem vysloví v rámci závazného právního názoru nezákonnost podkladového úkonu, pak pokud půjde o rozhodnutí či usnesení, pomine u nich překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu a správní orgán může (respektive podle okolností musí) vydat nový podkladový úkon, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44). Na tyto závěry judikatury upozorňuje krajský soud pro úplnost navzdory tomu, že v projednávané věci bylo sporné závazné stanovisko zrušeno ve zkráceném přezkumném řízení.

102. O nákladech řízení účastníků rozhodl soud podle § 60 s. ř. s. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Z obsahu spisu vyplývá, že navrhovatelce vznikly pouze náklady na soudní poplatky (3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě), žádné jiné náklady žalobkyně neúčtovala. Náhradu těchto nákladů soud žalobkyni přiznal.

103. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V řízení po opětovném spojení věcí přezkumu opatření obecné povahy a žaloby proti rozhodnutí žádný z uvedených případů nenastal. 1. osobě zúčastněné na řízení vznikly náklady řízení

v předchozím řízení ve vyloučené věci přezkumu opatření obecné povahy, a to i v řízení o kasační stížnosti; tento návrh byl však nyní odmítnut, a v případě odmítnutí žaloby (návrhu) nemá žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení právo (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

104. Protože návrh na přezkum opatření obecné povahy byl sice odmítnut, avšak nikoli před prvním jednáním, nebyl dán důvod pro vrácení soudního poplatku za tento návrh navrhovatelce (*a contrario* § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích).
105. Přiměřená lhůta ke splnění povinnosti byla určena v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

### Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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 nejblíže 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](http://www.nssoud.cz).

Pardubice 19. února 2025

JUDr. Jan Dvořák v. r.  
předseda senátu