



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **D. P.**
zastoupený advokátem JUDr. Zdeňkem Navrátilem
sídlem Bašty 416/8, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

statutární město Brno
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2016, č. j. MMB/0103064/2016, sp. zn. OUSR/MMB/0064113/2015/17

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

1. Úřad městské části Brno-Kníničky (dále též „stavební úřad“) zamítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2013, č. j. MCBKNI/01872/2013, žádost žalobce o vydání rozhodnutí o umístění stavby „*ubytovací zařízení s rozhlednou*“ na pozemních parc. č. x, x, x a x v katastrálním území x, obec x, dle

§ 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013, a § 149 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Důvodem zamítnutí žádosti bylo nesouhlasné závazné stanovisko Odboru životního prostředí Magistrátu města Brna (dále též „OŽP MMB“ nebo „orgán ochrany přírody a krajiny“) dle § 77 odst. 1 písm. j) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30. 4. 2014, který dospěl k závěru, že navrhovaná stavba bude mít negativní dopad na krajinný ráz území. Žádost byla navíc neúplná a neprojednatelná, neboť žalobce nedoložil všechny požadované podklady. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání.

2. V odvolacím řízení žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil, neboť závazné stanovisko, které bylo nezbytným podkladem pro jeho vydání, bylo nepřezkoumatelné ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu z důvodu nedostatečného odůvodnění. Orgán ochrany přírody a krajiny pouze odkázal na negativní „*Studii vyhodnocení vlivu záměru na krajinný ráz*“ (červen 2013, Ing. M. K., PhD., AGERIS s. r. o., dále jen „studie Ing. K.“), aniž by sám uvedl důvody nebo úvahy, kterého jej vedly k nesouhlasnému závěru. OŽP MMB poté opětovně posoudil navrhovaný záměr z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny a dne 5. 6. 2014 vydal nesouhlasné závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad žádost žalobce rozhodnutím ze dne 5. 1. 2015, č. j. MCBKNI/00001/2015 (dále též „rozhodnutí stavebního úřadu“), zamítl.
3. Následné odvolání žalobce směřovalo zejména proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska, a proto si žalovaný vyžádal potvrzení nebo změnu vydaného závazného stanoviska dle § 149 odst. 4 správního řádu od nadřízeného správního orgánu, tj. Odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Ten závazné stanovisko potvrdil. Žalobce poté požádal o přezkum Ministerstvo životního prostředí (dále též „MŽP“) dle § 149 odst. 5 správního řádu, které ovšem neshledalo důvody pro zahájení přezkumného řízení. Sám žalovaný podal podnět k zahájení přezkumného řízení závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu k MŽP. Byl přesvědčen, že se OŽP MMB dopustil pochybení, pokud žalobce nebyl seznámen s průběhem řízení a dalšími úkony OŽP MMB dle § 36 odst. 3 správního řádu, jakož mu i nebylo umožněno se vyjádřit k podkladům závazného stanoviska. MŽP podnět odložilo. Jelikož ani další námitky žalobce žalovaný neshledal jako důvodné, v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 24. 3. 2016 odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Včas podanou žalobou žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného. Uvedl, že správní řízení trpělo především procesními nedostatky. Nebyla mu dána možnost se seznámit s podklady závazného stanoviska OŽP MMB a vyjádřit se k nim před jeho vydáním v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, a to zejména ke studii Ing. K. Tato studie byla přitom rozhodujícím podkladem pro přijetí nesouhlasného stanoviska, které ve výsledku zapříčinilo zamítavé rozhodnutí městského úřadu. Možnost nechat si před vydáním závazného stanoviska zpracovat další odborné vyjádření ke krajinnému rázu v lokalitě, které by OŽP MMB sloužilo jako další podklad pro vydání závazného stanoviska, tak bylo žalobci odepřeno. OŽP MMB navíc neměl dostatečné množství podkladů pro vydání závazného stanoviska, aby mohl objektivně zjistit skutkový stav věci a kvalifikovaně rozhodnout (např. provedení terénního šetření s pořízením fotodokumentace apod.). Ostatně i žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil své pochybnosti ohledně postupu OŽP MMB před vydáním závazného stanoviska, pokud žalobci nedal možnost se s podklady seznámit a nebylo mu umožněno se k věci vyjádřit.
5. Procesní pochybení stavebního úřadu žalobce spatřoval také v opomenutí účastníků územního řízení, neboť správní orgán do jejich okruhu nezahrnul vlastníky dotčených nemovitostí a nevyžádal si od žalobce jejich souhlasy s umístěním navrhované stavby. S touto námitkou se žalovaný vypořádal velmi stroze, a to tak, že s ohledem na zásadu procesní ekonomie řízení a s principem minimálního zatěžování osob, s těmito osobami vůbec nejednal.

6. Dle žalobce se krajinný ráz neměl u jeho záměru vůbec posuzovat, neboť se nachází se v zastavitelné ploše dle § 2 stavebního zákona určené územně plánovací dokumentací k zastavění, a proto na něj dopadá výluka stanovená v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Studie Ing. K. nesprávně vyhodnocuje charakter lokality, která je posuzována jako přírodní prostředí s hodnotným krajinným rázem, ačkoliv se jedná o příměstskou krajinu, ve které se nachází chatové i zahrádkářské kolonie s plánovanými dopravními stavbami. Studie neobsahuje konkrétní důkazy o poškození nebo snížení hodnoty krajinného rázu území. Jako hlavní důvod nesouladu s krajinným rázem je uváděna pohledová exponovanost budovy a její výška, dle žalobce jsou parametry budovy v souladu s územně plánovací dokumentací. Závěr studie vyplývá pouze z domněnek autora bez architektonického vzdělání, žalobce proto nechal vypracovat novou studii „*Posouzení vlivu záměru na krajinný ráz, ubytovací zařízení s rozhlednou na k. ú. Kníničky*“ (září 2015, Ing. L. B., CSc., autorizovaný krajinářský architekt ČAK, dále též „studie Ing. B.“), ze které vyplývá, že záměr stavby výrazným způsobem nesníží estetickou a přírodní hodnotu krajinného rázu a neovlivní výrazně krajinný ráz oblasti.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval argumentaci z napadeného rozhodnutí. Žalovaný shodně s žalobcem spatřoval v postupu orgánu ochrany přírody a krajiny nedostatky, neboť žalobce nebyl před vydáním závazného stanoviska seznámen s průběhem řízení a dalšími úkony, a stejně tak mu nebylo umožněno se k věci vyjádřit. Z tohoto důvodu podal žalovaný podnět dle § 149 odst. 5 správního řádu k zahájení přezkumného řízení závazného stanoviska, MŽP jej však odložilo, když v postupu orgánu ochrany přírody a krajiny neshledalo pochybení a ani závazné stanovisko neshledalo nezákonným. Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko bylo potvrzeno i nadřízeným Krajským úřadem Jihomoravského kraje dle § 149 odst. 4 správního řádu, nezbylo žalovanému nic jiného, než odvolání zamítnout, neboť žalobcem navrhovaný záměr nesplňoval požadavky uvedené v § 90 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.
8. S námitkou žalobce ohledně okruhu účastníků žalovaný nesouhlasil. Stavební úřad účastníky řízení vymezil dle § 85 stavebního zákona tak, že do nich zahrnul žalobce (žadatele) a statutární město Brno, tedy obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn. S ohledem na zásadu ekonomie řízení a skutečnost, že k dotčení práv dalších osob nemohlo vzhledem k výsledku řízení dojít, nebylo důvodu okruh účastníků rozšiřovat.

IV. Replika žalobce a podání osoby zúčastněné na řízení

9. *Osoba zúčastněná na řízení* se k žalobě vyjádřila tak, že je na základě podkladů doložených žalobcem vlastníkem pozemků parc. č. x a x, k. ú. x, dotčených přípojkami inženýrských sítí, a současně je vlastníkem pozemků parc. č. x, x a x v k. ú. x, obec x (pozn. krajského soudu – *sousední pozemky požadovaného záměru stavby*). Odkázala na své nesouhlasné vyjádření ze dne 2. 2. 2015, č. j. MMB/0032588/2015 s vydáním územního rozhodnutí v předmetné žádosti, neboť žalobce neuzavřel smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení služebnosti ke služebným pozemkům města Brna, dotčeným přípojkami inženýrských sítí.
10. *Žalobce* reagoval podáním doručeným soudem dne 23. 4. 2018, ve kterém sdělil, že z napadeného rozhodnutí žalovaného mu nebylo zřejmé, že důvodem zamítavého stanoviska je neuzavření smlouvy o smlouvě budoucí. V době podání žaloby ke krajskému soudu mu tedy takový důvod nebyl znám, a kdyby o něm věděl, učinil by potřebné kroky k nápravě. Zahájil proto s osobou zúčastněnou na řízení jednání a dne 25. 5. 2018 krajskému soudu doručil smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení služebnosti k pozemkům města Brna.

V. Posouzení věci soudem

11. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož

i rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.

12. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o vydání rozhodnutí o umístění stavby, avšak většina žalobních námitek primárně brojí proti nesouhlasnému závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody a krajiny, které bylo pro rozhodnutí podkladem. Žalobce je přesvědčen, že na posuzování zásahu zamýšlené stavby do krajinného rázu dopadá výluka zakotvená v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Záměr by také nijak negativně neovlivnil krajinný ráz prostředí. Samotné závazné stanovisko je nezákonné. Dotčený orgán ochrany přírody a krajiny se navíc dopustil procesního pochybení, pokud žalobci neumožnil seznámit se a vyjádřit k podkladům závazného stanoviska dle § 36 odst. 3 správního řádu.
13. Dle § 90 písm. e) stavebního zákona: „*V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.*“
14. Dle § 92 odst. 2 stavebního zákona: „*Není-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90, nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být obroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.*“
15. Dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny: „*K umístění a povolování staveb, jakož i jiných činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.*“
16. Dle § 149 odst. 3 správního řádu, v rozhodném znění: „*Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*“
17. Dle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny: „*Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístění 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.*“
18. Dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se „*[K]rajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.*“
19. Dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se rozumí „*zastavěným územím území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „ntravilán“)*“. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona pak stanoví, že se rozumí „*zastavitelnou plochou plocha vymezená k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje.*“
20. Soud předně nemůže souhlasit s tvrzením žalobce, že jediným důvodem zamítavého rozhodnutí o umístění stavby bylo negativní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny. Z odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů totiž vyplývá, že žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí k umístění stavby nebyla úplná a projednání schopná, neboť žalobce nedoložil doklady o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření ke všem pozemkům, na nichž je požadovaný záměr umístěn.
21. V tomto ohledu soud ze správního spisu zjistil následující pro věc podstatné skutečnosti. Žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí k umístění stavby na pozemcích parc. č. x, x, x a x v k. ú. x, obec x, byla stavebnímu úřadu doručena dne 18. 11. 2013. Ke své žádosti žalobce přiložil mj. smlouvu o právu provést stavbu na pozemcích parc. č. x a x v k. ú. x, obec x, uzavřenou

s vlastníkem těchto nemovitostí, A. K., dne 4. 2. 2013. Ve výzvě stavebního úřadu ze dne 9. 5. 2014 byl žalobce vyzván, aby doložil doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům, na nichž je požadovaný záměr umísťován (tedy mj. i k ostatním pozemkům parc. č. x, x a x v k. ú. x, obec x). Citovaná výzva byla žalobci doručena dne 12. 5. 2014. Požadovaný doklad žalobcem nebyl do dne vydání napadeného rozhodnutí doložen, a proto žádost žalobce nebyla úplná a projednání schopná (viz str. 2 odstavec 5 rozhodnutí stavebního úřadu a str. 5 odstavec 2 až 3 rozhodnutí žalovaného). Soud tedy dospěl k závěru, že žalobci muselo být zřejmé, jaký doklad měl doložit, a to již v průběhu správního řízení. Žalobce však smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení služebnosti ke služebným pozemkům parc. č. x a x v k. ú. x, obec x, uzavřenou dne 22. 5. 2018 doložil až v rámci soudního řízení, s tvrzením, že mu nebylo zřejmé, že důvodem zamítavého rozhodnutí o umístění stavby bylo nedoložení dokladu o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům, na nichž je požadovaný záměr umísťován. Zde je nutno zdůraznit, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. Vzhledem k tomu, že předmětná smlouva byla uzavřena až v květnu 2018, tedy po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí žalovaného, nemohl k ní soud z uvedených důvodů přihlížet, protože jí ani neprováděl dokazování. Podklad předložený až po ukončení správního řízení tudíž v daném případě nemůže zhojit zamítavý závěr správních orgánů, že žádosti nemohlo být z tohoto důvodu vyhověno.

22. Přestože sám závěr o nedoložení stavebním úřadem vyžadovaného podkladu vede k zamítnutí žaloby, protože pro žalobce negativní rozhodnutí správních orgánů za této situace ob stojí, zabýval se soud i problematikou zákonnosti posuzování vlivu dané stavby na krajinný ráz. Mezi stranami je nesporné, že stavba měla být umístěna do prostředí, které má znaky krajinného rázu. Tím se rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určeného místa či oblasti. Významnou roli v těchto charakteristikách hrají zejména významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny apod. Krajinný ráz je podle zákona chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Pravomoc orgánu ochrany přírody a krajiny k vydávání rozhodnutí o souhlasu či nesouhlasu se zásahem do krajinného rázu při umístění stavby dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny bude proto dána především při splnění dvou podmínek: jde o stavbu, která svou charakteristikou může krajinný ráz ovlivnit, a dále, je umísťována v krajinném rázovém charakterizované. Výluka zakotvená v § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny pak konkretizuje obecnou zásadu hospodárnosti postupů správních orgánů, když vychází z toho, že by bylo nadbytečné posuzovat zásahy do krajinného rázu i v případech, kdy byly podmínky jeho ochrany stanovené územním nebo regulačním plánem. V takových případech tedy neexistuje povinnost posuzovat zásah do krajinného rázu v územním řízení, nicméně musí být kumulativně splněny podmínky plynoucí z výslovné formulace výše citovaného zákonného textu: 1. záměr se nenachází v zastavěném území či zastavitelné ploše, 2. pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání 3. a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Dle žalovaného bylo vydání závazného stanoviska nutné, neboť Územní plán města Brna neřeší plošné a prostorové uspořádání a s OŽP MMB nebyly dohodnuty podmínky ochrany krajinného rázu.
23. Soud tedy musel prvně zkoumat, jestli v době vydání napadeného rozhodnutí byly splněny podmínky ve smyslu § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny a to, zda bylo v předmětném území územním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. V rámci změn *Územního plánu města Brna 2006-I–22. soubor*, byla projednána celoměstská změna označená kódem B22/06-I, kterou bylo vymezeno zastavěné území obce v souladu s § 58 stavebního zákona, a která byla projednána s orgánem ochrany přírody. Tato změna byla vydána *Opatřením obecné povahy č. 1/2009 Změny Územního plánu města Brna 2006-I–22. soubor a změna B30/03-II*, které je účinné od 27. 6. 2009.

Opatření obecné povahy č. 1/2009 bylo podrobeno soudnímu přezkumu a bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 9. 2012, č. j. 67 A 2/2012-185, avšak jen toliko v části dílčí změny B15/06-I a stran stavby VPS15/06-I, a v ostatním bylo potvrzeno. Soud tedy z předmětné změny územního plánu vycházel.

24. Z projektové dokumentace záměru a žádosti žalobce vyplývá, že záměr žalobce se nachází na pozemcích parc. č. x, x, x a x v k. ú. x, obec x. Soud ověřil, že konkrétně pak byly v rámci platného územního plánu v době vydání napadeného rozhodnutí předmětné plochy upraveny následovně. Dle platného Územního plánu města Brna (dále též „ÚPmB“) v rozhodné době (vydaného obecně závaznou vyhláškou č. 2/2004 Sb., o závazných částech Územního plánu města Brna, dostupné na www.brno.cz) se předmětné pozemky nachází na stavební ploše využití Smíšené plochy výroby a služeb SV s indexem podlažní plochy 1. 2. Regulační podmínky pro „Smíšené plochy výroby a služeb“ jsou dle ÚPmB následující:

SMÍŠENÉ PLOCHY VÝROBY A SLUŽEB

- slouží převážně k umístění výrobních provozoven, které podstatně neruší bydlení.

Přípustné jsou:

- provozovny výroby a služeb,*
- administrativní budovy,*
- maloobchodní a velkoobchodní provozovny do velikosti 1 500 m² prodejní plochy,*
- maloobchodní a velkoobchodní provozovny do velikosti 5 000 m² prodejní plochy za předpokladu situování ve vícepodlažním objektu odpovídajícím charakteru území a zajištění parkování v objektu,*
- provozovny stravování a ubytovací zařízení,*
- zahrádknictví,*
- stavby pro správu a pro církevní, kulturní, sociální, zdravotnické, školské a sportovní účely, vč. středisek mládeže pro mimoškolní činnost a center pohybových aktivit,*
- zábavní zařízení.*

Podmíněně mohou být přípustné:

- byty pro majitele a vedoucí provozoven za podmínky, že jsou součástí stavebního objemu předmětné provozovny, na základě prověření v ÚPD zóny15):*
- maloobchodní a velkoobchodní provozovny do 10 000 m² prodejní plochy,*
- maloobchodní a velkoobchodní provozovny do 5 000 m² prodejní plochy nesplňující výše uvedené podmínky pro přípustné stavby.*

25. Z výše uvedeného podle zdejšího soudu jednoznačně vyplývá, že se jedná o zastavitelnou plochu.
26. Soud následně posoudil další podmínky, tedy zda plocha, v níž má být záměr umístěn, je územím, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu jsou dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Z výslovné formulace zákonného textu plyne, že nepostačuje skutečnost, že pro dané území platí územní či regulační plán, v územním plánu totiž musí být konkrétní podmínky ochrany krajinného rázu „stanoveny“ a tyto podmínky musí být s orgánem ochrany přírody „dohodnuty“. Takovou dohodou však podle soudu může být i skutečnost, že k návrhu regulativů v procesu přijetí územního plánu orgán ochrany přírody uplatnil souhlasné stanovisko, popř. takové regulativy tento dotčený orgán navrhl a byly v navržené podobě do územního plánu převzaty. Vzhledem k závaznosti stanovisek dotčeného orgánu v procesu územního plánování [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] a zásadě presumpce správnosti správních aktů však lze předpokládat, že při přijetí územního plánu nebylo opomenuto si od orgánu ochrany přírody vyžádat jeho stanovisko k návrhu a že toto stanovisko bylo respektováno. To dokládá i znění *Opatřením obecné povahy č. 1/2009 Změny Územního plánu města Brna 2006-I–22. soubor a změna B30/03-II* účinné od 27. 6. 2009, kde na str. 16 je v části celoměstské změny B 22/06-I v rámci Statutárního města

Brna (vymezení zastavěného území obce) výslovně uvedeno: „*Změna musí respektovat zvláště chráněná území včetně ochranného pásma, přírodní parky, registrované významné krajinné prvky (VKP) i VKP ze zákona 114/1992 Sb. ÚSES. Stanovisko pořizovatele: Bude respektováno.*“ Lze tak dospět k závěru, že při přijímání výše uvedené změny došlo k dohodě o podmínkách ochrany všech zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny, konkrétní podmínky ochrany krajinného rázu však v ÚpmB vzhledem k oblasti dotčené záměrem žalobce nejsou stanoveny. Za této situace tedy soud dospěl k závěru, že v předmětném územním řízení orgán ochrany přírody měl umístění navrhované stavby z hlediska možného zásahu do krajinného rázu posuzovat, neboť nebyly splněny podmínky výluky dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

27. Jelikož žalobce brojí i proti samotnému obsahu závazného stanoviska, které dle něj nebylo vydáno v souladu s právními předpisy, soud dále přistoupil k přezkumu jeho zákonnosti v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
28. Kritéria, kterými se dotčený orgán při vydání závazného stanoviska musí řídit, stanovuje § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Základem § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je neurčitý právní pojem „*krajinný ráz*“ (odst. 1), který je v odst. 2 doplněn příkazem, aby správní orgán (buď sám, nebo za pomoci k tomu odborně způsobilých subjektů) posoudil, zda určitá činnost nebo záměr může krajinný ráz snížit nebo změnit. Ustanovení § 12 tohoto zákona dále obsahuje řadu neurčitých právních pojmů, které dotčený orgán ochrany přírody a krajiny musí korektně vyložit a aplikovat na konkrétní skutkový stav, ani jeden z odstavců však neposkytuje prostor pro správní uvážení.
29. Hodnocení, zda, a případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změni nebo sníží, je čistě otázkou dokazování. Jakkoliv se rovněž u hodnocení důkazů vyskytuje určitá míra „uvážení“ správního orgánu (posouzení relevance provedených důkazů a jejich hodnocení), jde vždy o zjištění skutkového stavu věci, jehož výsledkem je jeho právní subsumpce, která nemá alternativu. Dospějí-li tedy orgány ochrany přírody na podkladě provedeného dokazování k závěru, že daný záměr změni nebo sníží krajinný ráz do míry, která vylučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka nebo vztahů v krajině, nemají na výběr, jaký právní následek s takto zjištěným skutkovým stavem spojí, a musí rozhodnout, že se souhlas s umístěním a povolení stavby neuděluje. Pro úplnost je nicméně vhodné dodat, že „*zásah do krajinného rázu*“ se ani při sebevětší snaze nedá jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014-49; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
30. Smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody dle § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana krajinného rázu před činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou či přírodní hodnotu nebo harmonické měřítko či vztahy v krajině. Aby mohl orgán ochrany přírody souhlas k umístění nebo povolení stavby udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevylučují zachování kulturních dominant krajiny a harmonické měřítko a vztahy v krajině (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 1 As 17/2004-41). Za změnu krajinného rázu je přitom nutné považovat nejen zásahy negativní, ale i zásahy, které mají ve svém důsledku pozitivní dopad na krajinný ráz. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009-227, uvedl, že „*[z]měny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivci jim a priori nemá právo bránit. (...) Je však třeba se v každém případě vyvarovat extrémních postojů a řešení a snažit se*

o vyvážení a harmonizaci konkurujících si zájmů a pokud možno o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob.“ Soud se tedy zabýval zákonností procesu předcházejícího vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu (resp. nadřízeného orgánu).

31. V této souvislosti žalobce brojil zejména proti podkladu, ze kterého dotčený orgán při vydání závazného stanoviska vycházel, tj. ze studie vyhodnocení vlivu záměru na krajinný ráz Ing. K.. Dle žalobce je tato studie v podstatě jediným podkladem závazného stanoviska, aniž by si dotčený orgán opatřil sám dostatečné množství podkladů, např. fotodokumentace z vlastního terénního šetření apod.
32. K použití závěrů studie Ing. K. lze konstatovat, že k posouzení intenzity vlivu záměru na krajinný ráz je příslušný pouze orgán ochrany přírody. Jedině tento správní orgán je nadán patřičnou odbornou kompetencí k posouzení intenzity vlivu stavby nebo jiné činnosti na krajinný ráz a není oprávněn přenášet svou odpovědnost za rozhodování o této otázce na znalce či odborníky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 As 70/2013-49). Otázka, zda určitý záměr je s to snížit nebo změnit krajinný ráz, je otázkou právní; již z povahy věci tak příslušný odborník, na kterého se dotčený orgán ochrany přírody a krajiny obrátil, nemůže „posuzovat krajinný ráz“, nebo přesněji řečeno jeho změny v důsledku umístění záměru, protože to je věcí správního orgánu. Ten odborník může hodnotit skutkové aspekty krajinného rázu: popsat, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké jsou zde významné krajinné prvky, případně kulturní dominanty, a jaké konkrétní aspekty staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítka a harmonických vztahů v krajině. Posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu je však výlučně úkolem správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, č. 1946/2009 Sb.). Soud tak nezpochybňuje možnost správního orgánu nechat si zpracovat odborné posouzení skutkových okolností krajinného rázu určité lokality znalcem či odborníkem. Je však nutné trvat na tom, že tento odborník se může zabývat výlučně otázkami skutkovými, tedy popisem charakteristik místa, které určují krajinný ráz. Hodnocení zásahu do krajinného rázu je výlučně úkolem specializovaného dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny.
33. Výše popsané mantinely studie Ing. K. nedodržela a vyjadřovala se i k právní otázce přípustnosti zásahu do krajinného rázu. Pouze tato skutečnost však sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost závazného stanoviska, resp. na něj navazujícího posouzení nadřízeného orgánu. Ze závazného stanoviska lze seznat, že orgán ochrany přírody se závěry studie Ing. K. ohledně zásahu do krajinného rázu ztotožňuje, přebírá je a činí z nich svůj vlastní závěr o neúnosnosti zásahu do krajinného rázu (viz str. 2 a 3 závazného stanoviska ze dne 5. 6. 2014). S ohledem na předloženou projektovou dokumentaci, zpracovanou studií Ing. K. a vlastní hodnocení následně vydal nesouhlasné závazné stanovisko. Ač je takový postup podle soudu zcela hraniční, lze převzaté závěry orgánu ochrany přírody chápat jako jeho vlastní úvahu.
34. Co se týče otázky, zda dotčený orgán ochrany přírody a krajiny správně aplikoval ustanovení o ochraně krajinného rázu, soud předesílá, že posouzení otázky zásahu do krajinného rázu náleží správním orgánům a správní soudy je v tomto nemohou nahradit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 72/2009-120). Soud proto k umístování staveb do krajiny v obecné rovině uvádí, že výsledky lidské činnosti by se měly vhodně střetávat s přírodními prvky dané lokality.
35. K hodnocení zásahu do krajinného rázu umístěním záměru lze konstatovat, že negativní stanovisko je možné vydat pouze v případě snížení či změny krajinného rázu. Při posouzení, zda záměr umístovaný do krajiny výrazně nenarušuje její ráz, se bude posuzovat zejména jeho dominantnost a zda hrubě nenarušuje tradiční ráz krajiny. Soud z projektové dokumentace ve správním spise zjistil, že v případě záměru žalobce se jedná o šestipodlažní ubytovací zařízení s rozhlednou ve výšce cca 24 metrů v rekreační oblasti města Brna poblíž přehrady. Poloha záměru se nachází na vyvýšeném nezastavěném místě, které odpovídá navrženému záměru

ubytovacího zařízení s rozhlednou. Závěry nesouhlasného závazného stanoviska ze dne 5. 6. 2014, které nadřízený orgán dotčeného orgánu beze změny převzal, lze stručně shrnout následovně: záměr žalobce je situován do relativně výrazně pohledově exponované polohy, výrazný je vliv záměru především na vizuální okolí blízké zástavby Kníniček, neboť v jejich vizuálním okolí se žádné obdobně výrazné stavby nenachází. Vizuálně ovlivněny jsou také soubory objektů individuální rekreace. Záměrem budou dotčena pohledově významná místa v rámci přírodní památky Mniší hora, neboť celý západně orientovaný svah je směrem k záměru exponován a nejsou zde žádné vizuální bariéry. Vzhledem k harmonickému měřítku krajiny se posuzovaný záměr projevuje spíše negativně, což je dáno především polohou záměru ve volné krajině a zastavení extenzivně využívaných ploch krajiny. Pro předmětný záměr lze při zachování jeho hlavního zamýšleného účelu (ubytovací zařízení) zvolit jiné architektonické řešení, které nebude v dané pohledově exponované lokalitě narušovat krajinný ráz natolik, jak je tomu u stávající podoby záměru. Dle soudu lze na daném podkladě dospět k závěru, že daný záměr změni nebo sníží krajinný ráz do míry, která vylučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka nebo vztahů v krajině. V případě záměru žalobce „*ubytovacího zařízení s rozhlednou*“, který je popisován jako dominantní solitérní stavba v dané krajině, proto lze mít za to, že může narušit krajinný ráz území. Dotčenému orgánu proto nezbývalo, než vydat zamítavé závazné stanovisko.

36. Soud proto neshledal, že by závazné stanovisko ze dne 5. 6. 2014, které nadřízený orgán dotčeného orgánu beze změny převzal, bylo nezákonným, neboť respektuje předmět územního řízení, v němž bylo vydáno, a dotčený orgán se při jeho vydání zabýval zákonnými kritérii dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ačkoli odůvodnění závazného stanoviska nelze shledat zcela ideálním, neboť dotčený orgán ochrany přírody a krajiny z velké části pouze převzal hodnocení vlivu záměru na krajinný ráz ze studie Ing. K., soud nepovažuje toto pochybení za tak intenzivní, aby odůvodňovalo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu soud neprovedl důkaz studií Ing. B. o posouzení vlivu záměru na krajinný ráz (již však žalobce soudu nedoložil), kterou nechal v průběhu správního řízení vypracovat žalobce, neboť po právní i skutkové stránce byly veškeré skutečnosti vyhodnoceny již z obsahu správního spisu, přičemž navržený důkaz by na výše uvedených závěrech soudu nemohl nic změnit. V tomto ohledu soud poněkud nerozumí postupu žalobce, který studii Ing. B., která měla být zpracována v září 2015, nepředložil správním orgánům již ve správním řízení.
37. V této souvislosti soud přistoupil k vypořádání námitky žalobce, že orgán ochrany přírody a krajiny pochybil, pokud před vydáním závazného stanoviska, jež bylo podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby, nepostupoval dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce se tak zejména nemohl vyjádřit ke studii vyhodnocení vlivu na krajinný ráz zpracované Ing. K., jež byla rozhodujícím podkladem pro vydání negativního závazného stanoviska. Soud však s tvrzením žalobce nemůže souhlasit.
38. Obecně lze konstatovat, že vydání rozhodnutí o umístění stavby v územním řízení předchází posouzení, zda záměr žadatele je v souladu se závaznými stanovisky dle § 90 stavebního zákona. Takovým závazným stanoviskem je i souhlas vydaný orgánem ochrany přírody a krajiny se zásahem do krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak vyplývá z výše citovaného § 149 správního řádu, závazné stanovisko je závazné pro výrokovou část rozhodnutí o umístění stavby a v případě negativního stanoviska správní orgán nemá jinou možnost, než žádost zamítnout (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Co se týče samotné povahy závazného stanoviska, jedná se pouze o úkon správního orgánu prováděný podle části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl.). Nejedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., jež by bylo samostatně přezkoumatelné soudem, neboť takové závazné stanovisko nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti účastníka řízení. Závazné stanovisko také nezavazuje individuálně určené subjekty, ale toliko orgán veřejné správy vedoucí řízení o finálním

aktu, kterýžto má zpravidla povahu správního rozhodnutí (v daném případě územního rozhodnutí o umístění stavby). Z uvedeného proto vyplývá, že u závazného stanoviska nelze hovořit o rozhodnutí ve smyslu výsledku samostatného správního řízení, s jehož podklady by se měl účastník řízení dle § 36 odst. 3 správního řádu možnost seznámit a vyjádřit se k nim (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, nebo ze dne 15. 12. 2010, č. j. 9 As 60/2010-125).

39. S žalobcem tak lze souhlasit pouze v tom, že závazné stanovisko má významný vliv na osud celého řízení, neboť jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydané závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán z důvodu procesní ekonomie neprovádí další dokazování a žádost bez dalšího zamítne dle § 149 odst. 2 správního řádu. Ochranu proti nepříznivému výsledku negativního závazného stanoviska však zaručuje aplikace § 36 odst. 3 správního řádu „až“ v územním řízení před vydáním rozhodnutí ve věci samé, ve kterém má účastník územního řízení možnost se k podkladům před vydáním rozhodnutí vyjádřit. I následně má žadatel možnost po vydání zamítavého rozhodnutí proti obsahu závazného stanoviska brojit odvoláním dle § 149 odst. 5 správního řádu. Soudní přezkum jejich obsahu je pak v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn toliko v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 8 As 23/2012 - 32, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 18/2012-29). Nelze tedy přisvědčit námitce žalobce, že by byl postupem dotčeného orgánu ochrany přírody zkrácen na svých procesních právech, neboť z výše uvedených důvodů jasně vyplývá, že se při vydání závazného stanoviska dle § 149 správního řádu nevede správní řízení, při kterém dochází k aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu. Tento závěr nemůže změnit ani skutečnost, že žalovaný v tomto bodě dal za pravdu žalobci. Soud proto neshledal procesní pochybení spočívající v neaplikaci § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním závazného stanoviska dotčeným orgánem.
40. V této souvislosti žalobce dále namítal, že pokud by byl řádně seznámen s podklady závazného stanoviska, které posuzovaný záměr hodnotí výrazně negativně, jistě by si opatřil i další odborné vyjádření a předložil by jej jako podklad před vydáním závazného stanoviska. Soud se však ani s touto námitkou neztotožnil. Předně je třeba uvést, že žalobce spolu s žádostí o vydání rozhodnutí o umístění stavby ze dne 14. 11. 2013 předložil rovněž závazné stanovisko OŽP MMB zahrnuté v koordinovaném stanovisku Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna, jež bylo na žádost žalobce vydáno dne 22. 8. 2013. Žalobce tedy negativní závazné stanovisko opatřil již před podáním žádosti a do řízení bylo v rámci koordinovaného stanoviska předloženo. Jedná se tedy o podklady, s jejichž obsahem, jakož i se skutečností, že tyto podklady jsou součástí podkladů v řízení, byl žadatel seznámen. Pro žalobce proto nebylo zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu překvapivé. Jak již bylo řečeno výše, stavební úřad pak nemohl co do obsahu závazného stanoviska již nic změnit a z hlediska odborného posouzení byl odborným posouzením věci dotčeným orgánem ochrany přírody a krajiny vázán. Stavební úřad tedy neměl jinou možnost, než žádost zamítnout. Pokud žalobce chtěl zabránit vydání negativního závazného stanoviska, lze souhlasit s žalovaným, že jednou z možností je si před vydáním závazného stanoviska opatřit jiné odborné vyjádření krajinného rázu v lokalitě (srov. však nepostup žalobce ve vztahu k jím tvrzené studii Ing. B. ze září 2015). Žalobce však měl také šanci, co se obsahu závazného stanoviska týče, brojit i po jeho vydání odvoláním dle § 149 odst. 4 správního řádu, což také učinil. Jelikož závazná stanoviska nejsou samostatně soudně přezkoumatelná, žalobce zcela správně brojí žalobou i proti obsahu závazného stanoviska v rámci konečného rozhodnutí, jehož je pokladem.
41. Námitku žalobce, že stavební úřad nepostupoval správně, pokud do okruhu účastníků řízení nezahrnul vlastníky navrhovanou stavbou dotčených pozemků a ani po žalobci nepožadoval souhlasy těchto vlastníků s umístěním navrhované stavby, soud neshledal důvodnou, jelikož

žalobce k tomuto žalobnímu tvrzení není aktivně legitimován. Žalobce je oprávněn jak ve správním řízení, tak ve správní žalobě, hájit toliko svá vlastní práva a oprávněné zájmy. Je věcí vlastníků dotčených pozemků, zda budou vystupovat na obranu svých práv, včetně tvrzení opomenutého účastníka řízení. Žalobci bez dalšího takové oprávnění za tyto subjekty nenáleží. K této problematice lze nad rámec dodat, že odkaz žalovaného na zásadu ekonomie řízení v této souvislosti nepostrádá vzhledem k dané procesní situaci logiku.

42. Shrne-li krajský soud výše uvedené, přestože odůvodnění zamítavého závazného stanoviska, které bylo podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby, nebylo ideální, není toto pochybení takové intenzity, aby odůvodnilo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť zvolený způsob rozhodnutí nemůže ovlivnit výsledek správního řízení. Žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby také nebyla úplná, neboť žalobce jako žadatel nedoložil veškeré potřebné podklady dle § 86 stavebního zákona.

VI. Závěr a náklady řízení

43. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
44. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, ostatně žalovaný o jejich náhradu ani nežádal.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení takové důvody ani netvrdila).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 6. května 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu