



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **GASCO spol. s r. o., IČO: 15049035**
sídlem náměstí Republiky 56, 530 02 Pardubice
zastoupený advokátkou JUDr. Kateřinou Mojžíšovou (dříve Pojman
Lukešová)
sídlem třída Míru 92, 530 02 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-32463/UP/2018/Kd, ze dne 20. března 2019

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-32463/UP/2018/Kd, ze dne 20. března 2019, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 228 Kč, a to do 10 dnů ode dne právní moci rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení

1. K žádosti žalobce vydal Městský úřad Svoboda nad Úpou dne 13. 9. 2018 rozhodnutí č. j. SVO/2453/2018, kterým zamítl žádost žalobce o dodatečné povolení změny dočasné stavby (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“). Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 3. 2019, č. j. KUKHK-32463/UP/2018/Kd, bylo odvolání žalobce proti specifikovanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno.
2. Hlavním důvodem pro zamítnutí žádosti žalobce o vydání dodatečného povolení změny dočasné stavby bylo negativní (nesouhlasné) závazné stanovisko ze dne 12. 6. 2017 orgánu ochrany přírody a krajiny, konkrétně Správy Krkonošského národního parku, s trvalým odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Žádost žalobce tak byla v nesouladu s § 86 odst. 2 písm. b) a § 110 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

II.

Obsah žaloby

3. Žalobce napadá rozhodnutí žalovaného, konkrétně tedy rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, č. j. KUKHK-32463/UP/2018/Kd, ze dne 20. 3. 2019, pro jeho nezákonnost. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje v jeho nepřezkoumatelnosti, která je dána nezákonným postupem přezkumu nesouhlasného závazného stanoviska (ze kterého vycházejí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i rozhodnutí žalovaného, jakožto správního orgánu druhého stupně), stran jeho nezákonnosti a nesprávnosti namítaných v žalobcem podaném odvolání v odvolacím řízení dle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2020. Žalobce navrhuje rovněž zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
4. Jak již bylo uvedeno výše, nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného tedy plyne z nezákonnosti přezkumu závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017.
5. Žalobce v žalobě uvedl, že správní orgán prvního stupně zamítl jeho žádost o dodatečné povolení změny dočasné stavby. Argumentace správního orgánu prvního stupně spočívala právě a především v tom, že nebylo doloženo souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny s trvalým odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Dále měl správní orgán prvního stupně za to, že v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby pouze pro zemědělství, kdy vybudovaná místnost v zemědělské stavbě, která by sloužila jako sklad techniky hasičského záchranného sboru (jak chtěl žalobce), neslouží pro zemědělské účely. Správní orgán prvního stupně, coby stavební úřad, poté posuzoval dle § 90 stavebního zákona, jak změna stavby zapadá do okolní krajiny a ovlivní okolní stavby a uvedl, že stavba prodloužená o 4,45 m podstatně více, a to negativně, ovlivňuje vzhled krajiny. Změna stavby je tak velkého rozsahu, že by

narušila architektonické hodnoty stávající zástavby. Správní orgán prvního stupně tak uzavřel své rozhodnutí s tím, že zamítl žádost o dodatečné povolení změny stavby dle § 149 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění tehdy platném a účinném (dále jen „správní řád“) z důvodu vydání závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, zn. KRNAP 02783/2017, ve kterém dotčený orgán nesouhlasí s dodatečným povolením stavby. Odvolání žalobce, které směřovalo proti specifikovanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, napadá zejména obsah závazného stanoviska dotčeného orgánu, tj. Správy Krkonošského národního parku, vydaného dne 12. 6. 2017 pod sp. zn. KRNAP 02783/2017 (k tomu srov. odvolání žalobce ze dne 26. 9. 2018 proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 13. 9. 2018, č. j. SVO/2453/2018, ve znění doplnění odvolání žalobce ze dne 13. 11. 2018).

6. K odvolání žalobce o věci rozhodoval žalovaný, který toto zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný v odvolacím řízení požádal Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) jakožto nadřízený správní orgán Správy Krkonošského národního parku, aby potvrdil nebo změnil předmětné závazné stanovisko. MŽP žalovanému sdělilo, že závazné stanovisko nebude přezkoumávat, neboť uplynul jeden rok od jeho vydání, k čemuž odkázalo na § 4 odst. 9 stavebního zákona v tehdy účinném (a čerstvě novelizovaném) znění, dle kterého: *„nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“*
7. MŽP se tedy s odkazem na § 96 správního řádu a tam upravenou lhůtu k zahájení přezkumného řízení odmítlo přezkumem předmětného závazného stanoviska Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, zabývat s tvrzením, že jednoletá lhůta pro přezkum tohoto závazného stanoviska již marně uplynula. MŽP vycházelo z dikce novely stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. (nově upravující výše citované ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona) s tím, že přechodná ustanovení v čl. II bodu 10 zákona č. 225/2017 (že dosavadní pravomocně neskončená řízení se dokončí podle právní úpravy platné a účinné před nabytím účinnosti zákona č. 225/2017 Sb.) se vztahují pouze na stavební úřady a nikoli MŽP jako nadřízený správní orgán správnímu orgánu, který předmětné stanovisko vydal. MŽP tak s odkazem na znění novely stavebního zákona přijaté zákonem č. 225/2017, tedy s odkazem na dikci § 4 odst. 9 stavebního zákona a s odkazem na § 96 správního řádu, předmětné závazné stanovisko nepřezkoumalo pro marné uplynutí lhůty k zahájení přezkumného řízení stanovené správním řádem.
8. Žalovaný tento názor MŽP nesdílel, vyzýval MŽP k opakovanému zdůvodnění a přehodnocení jeho závěrů, nicméně mu následně nezbylo, než vycházet z obsahu vydaného závazného stanoviska Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, jeho závěry respektovat, a tudíž žalobcem podané odvolání zamítnout a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdit.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil tak, že v plném rozsahu odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí. Pro shrnutí v zásadě zopakoval průběh řízení před správními orgány obou stupňů a stejně tak zopakoval postup i argumentaci MŽP, to vše zcela obdobně, jak uvedl žalobce v žalobě.
10. Žalovaný zdůraznil, že mu nezbylo, než vycházet z obsahu předmětného závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, neboť stavební úřad včetně odvolacího orgánu disponuje odbornou znalostí pouze na úseku stavebního zákona. Zbylou škálu odborných kompetencí představují dotčené orgány, které stavební úřad doplňují a zaujímají zvláštní postavení. Podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pravomoc se projevuje zejména ve formě závazných stanovisek, jimiž se dotčené orgány vyjadřují k umístění a povolení stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán s ohledem na § 4 odst. 2 stavebního zákona a § 149 odst. 1 správního řádu. Cílem popsaného systému vztahů stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy je zajistit komplexní posouzení návrhů na vydání rozhodnutí.
11. Na základě výše uvedeného tedy žalovanému nezbylo, než nesouhlasné závazné stanovisko v odvolacím řízení respektovat a podané odvolání zamítnout. Odvolací orgán není kompetentní k posuzování závazných stanovisek a vyhodnocení otázek s nimi spojených, tedy ani k vypořádání námitek na úseku ochrany přírody a krajiny.
12. Závěrem žalovaný navrhl, aby v případě, že k podané žalobě bude napadené rozhodnutí zrušeno, byly náklady soudního řízení přirknuty k úhradě MŽP.

III.

Skutkové a právní závěry krajského soudu

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s., vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., když k takovému postupu udělili účastníci souhlas postupem dle věty druhé téhož ustanovení.
14. Z předloženého správního spisu vyplynulo ve vztahu k nyní projednávané věci následující:
15. Žalobce podal dne 15. 9. 2016 žádost o dodatečné povolení změny dočasné stavby – Novostavby doprovodné zemědělské stavby k č. p. 104 (Semafor) na pozemku p. p. č. 72/10 v katastrálním území Dolní Malá Úpa provedené v rozporu s územním rozhodnutím a stavebním povolením ze dne 24. 11. 2015 sp. zn. 2015/6808/V/SCM.
16. K žádosti žalobce rozhodl Městský úřad Svoboda nad Úpou, jako stavební úřad rozhodující v prvním stupni, dne 13. 9. 2018 pod sp. zn. SVO/994/2018 - Pu tak, že

žádost o dodatečné povolení změny dočasné stavby zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že pro dodatečné povolení změny stavby je nutné odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. K žádosti nebylo doloženo souhlasné závazné stanovisko dle § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, s trvalým odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu vydané Správou Krkonošského národního parku. Stavební úřad rozhodující věc v prvním stupni tak zamítl žádost o dodatečné povolení změny stavby dle § 149 odst. 3 správního řádu z důvodu vydání závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, dle § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém dotčený orgán nesouhlasí s dodatečným povolením stavby. Obsah nesouhlasného závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, je na č. l. 35 – 36 soudního spisu.

17. Proti specifikovanému rozhodnutí stavebního úřadu rozhodujícímu v prvním stupni podal žalobce dne 26. 9. 2018 včasné odvolání. V odvolání žalobce (tehdy v pozici odvolatele) napadal závěry závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, stran jeho zákonnosti a věcné správnosti. Dále žalobce svým podáním ze dne 13. 11. 2018 podané odvolání doplnil. V doplnění odvolání žalobce poukázal zejména na skutečnost, že Správa Krkonošského národního parku vydala dne 31. 10. 2018 pod sp. zn. KRNAP 00197/2018 rozhodnutí, kterým povolila světeckému fondu Semafor výjimku ze zákazu – na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí umísťovat, povolovat nebo provádět stavby a ze zákazu ve zvláště chráněných územích na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí odstraňovat svrchní vrstvu půdy nebo provádět terénní úpravy.
18. Žalovaný jako správní orgán druhého stupně zaslal dne 31. 10. 2016 Ministerstvu životního prostředí (dále jen „MŽP“), jako nadřízenému orgánu dotčeného orgánu Správy Krkonošského národního parku, žádost o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Žalovaný uvedl, že předmětem odvolání žalobce ze dne 26. 9. 2018 je nesouhlas s obsahem závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, na základě čehož byla zamítnuta žádost žalobce o dodatečné povolení změny dočasné stavby.
19. MŽP dne 10. 1. 2019 k požadovanému přezkumu nesouhlasného závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, opakovaně a přes nesouhlas žalovaného uvedlo, že předmětné závazné stanovisko bylo vydáno před více než jedním rokem a dle § 4 odst. 9 stavebního zákona v tehdejší znění nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle stavebního zákona, lze zrušit nebo změnit ve správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (po novele správního řádu č. 225/2017 Sb. se jedná o odstavec 5). Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96 správního řádu, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání

závažného stanoviska dotčeného orgánu. S ohledem na tuto skutečnost nebude MŽP přezkoumávat předmětné závazné stanovisko.

20. Žalovaný na uvedené sdělení reagoval dopisem ze dne 16. 1. 2019, kde uvedl, že tento závěr MŽP nesdílí. Uvedl, že na řízení, pro něž bylo závazné stanovisko podkladem, se vztahuje v návaznosti na čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákona a další související zákony, stavební zákon ve znění účinném před účinností zákona č. 225/2017 Sb., tzn. stavební zákon ve znění účinném ke dni 31. 12. 2017, včetně předpisů vydaných k jeho provedení. Dále v dopise ze dne 22. 1. 2019 žalovaný MŽP sděluje, že zastává názor, že to, že by už závazné stanovisko nebylo možné formálně zrušit nebo změnit, neznamená, že správní orgán nadřízený tomu, který vydal závazné stanovisko, povinnosti se obsahem závazného stanoviska na základě uplatněných námitek zabývat a posoudit je.
21. K výše uvedenému MŽP ve svém sdělení ze dne 21. 1. 2019 uvedlo, že dne 1. 1. 2018 vstoupila v účinnost novela stavebního zákona (z. č. 225/2017 Sb.) a tato úprava proměnila postup potvrzování, změn a rušení závazných stanovisek, přičemž změna § 4 stavebního zákona tak nepřímou novelizovala i § 149 správního řádu. Z přechodných ustanovení k uvedené novele (čl. II, bod 10 a 11) plyne, že: *„správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů a postupy, které nejsou správním řízením, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů.“* Z uvedeného znění je zřejmé, že přechodná ustanovení dopadají výhradně na postupy a řízení vedená před stavebními úřady a nikoli dotčenými orgány státní správy. Přechodná ustanovení nelze aplikovat extenzivně. Pokud tedy v roce 2018 bylo MŽP žádáno o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska z roku 2017, pak bylo povinno v souladu s § 4 odst. 9 a násl. stavebního zákona (v tehdejší verzi, tj. ve znění zákona č. 225/2017 Sb.) nejprve zkoumat, zda stanovisko nebylo vydáno před více než rokem, a jelikož tomu tak bylo, pak je nelze přezkoumávat.
22. S ohledem na výše uvedený postup a opakovaná sdělení MŽP žalovanému nezbylo – s ohledem na obsah nesouhlasného závazného stanoviska Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNP 02783/2017 – odvolání žalobce zamítnout a rozhodnutí Městského úřadu Svoboda nad Úpou, ze dne 13. 9. 2018, sp. zn. SVO/2453/2018, potvrdit.
23. Na samotný začátek právního hodnocení krajský soud předepisuje, že je nerozhodné, zda se přechodná ustanovení, konkrétně čl. II body 10 a 11 zákona č. 225/2017 Sb., kterým byl mimo jiné novelizován i stavební zákon, vztahují pouze na správní řízení před stavebními úřady nebo i na činnost správních orgánů nadřízených dotčeným správním orgánům (druhou variantu vylučovalo MŽP). Závěr o tom, jaký měl být správný postup MŽP v nyní projednávané věci, je totiž zcela shodný bez ohledu na potřebu aplikace těchto přechodných ustanovení zákona č. 225/2017 Sb.
24. Pokud by se přechodná ustanovení zákona č. 225/2017 Sb. na MŽP vztahovala, MŽP nemělo aplikovat dikci § 4 odst. 9 novelizovaného stavebního zákona a provést přezkum závazného stanoviska bez dalšího s ohledem na námitky uplatněné žalobcem v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Za situace,

pokud by soud připustil, že MŽP správně vycházelo z dikce § 4 odst. 9 stavebního zákona (ve znění přineseném zákonem č. 225/2017 Sb.) je však dle názoru krajského soudu závěr obdobný, a i v tomto případě mělo MŽP přistoupit k vypořádání odvolacích námitek uplatněných žalobcem – a k tomu viz níže.

25. Posouzení předmětné žaloby zcela vychází z právního posouzení vztahu (tehdy) novelizované právní úpravy v § 4 odst. 9, 10 a 11 (zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony) a právní úpravy v § 149 odst. 5 a 6 správního řádu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2020, tj. platném a účinném v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí. V podrobnostech soud odkazuje na odborný článek: Josef, Vedral. *K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona*. Stavební právo. Bulletin. 3/2017. s. 7–19.
26. Uváděná novela stavebního zákona ve své době přinesla mimo jiné specifickou úpravu přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona. Pro krajský soud je tedy klíčovým vyložit to, jaký je vztah této procesní úpravy k obecné úpravě obsažené ve správním řádu, tedy konkrétněji k jakému ustanovení správního řádu je tato úprava vlastně speciální a které ustanovení správního řádu nebude možné na základě pravidla obsaženého v § 1 odst. 2 správního řádu v řízeních vedených podle stavebního zákona, tzn. především v územním a stavebním řízení, použít, tedy ještě konkrétněji, zda jde o speciální úpravu k § 149 odst. 6 správního řádu, který upravuje přezkum zákonnosti závazného stanoviska v přezkumném řízení, nebo k § 149 odst. 5 správního řádu, který upravuje přezkum obsahu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení (anebo snad rovnou k oběma ustanovením současně). Závěr však krajský soud již výše předeslal.
27. Bez ohledu na skutečnost, že ona novelizace stavebního zákona již opětovně pozbyla účinnosti, respektive byla nahrazena novelou další, je povinností krajského soudu vycházet z právní úpravy platné a účinné v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tj. v březnu 2019, k tomu srov. § 75 odst. 1 s. ř. s. Celý text tohoto rozsudku tak pro zjednodušení reflektuje pouze právní úpravu platnou a účinnou v tehdejší době, a to bez ohledu na skutečnost, že zde uváděná ustanovení stavebního zákona a správního řádu již byla opětovně s účinností od 1. 1. 2021 novelizována.
28. Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona bylo možné, aby nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle stavebního zákona, zrušil nebo změnil správní orgán nadřízený dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, a to postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, přičemž na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku (tzn. jednoho roku pro zahájení přezkumného řízení, která se v případě rozhodnutí počítá ode dne jeho právní moci) se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.
29. V této souvislosti je nutné si uvědomit, že každé z těchto ustanovení správního řádu má jiný účel a v návaznosti na to také jiný procesní režim a výsledkem jsou typově

odlišné úkony správních orgánů. V případě přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2020 posuzuje v rámci odvolacího řízení správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal závazné stanovisko, obsah závazného stanoviska jako takový, tzn. nejen jeho zákonnost ale i věcnou správnost, tedy např. i to, zda závazné stanovisko v odpovídajícím rozsahu zajišťuje veřejný zájem, jehož ochrana spadá do působnosti dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013 - 72). Výsledkem postupu nadřízeného orgánu podle tohoto ustanovení je potvrzení nebo změna závazného stanoviska a úkon nadřízeného orgánu je z obsahového i formálního hlediska, jak v případě potvrzení, tak v případě změny, opět závazným stanoviskem (viz Sb. NSS č. 3214/2015 nebo též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69).

30. V případě § 149 odst. 6 správního řádu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2020 jde o specifickou úpravu samostatného přezkumu závazného stanoviska nesvázanou s odvolacím řízením, tedy pouze přezkumu zákonnosti tohoto stanoviska, k čemuž může dojít jak před samotným odvolacím řízením, tak po jeho skončení (i když původní předpoklad byl, že takové přezkumné řízení by mělo probíhat, pokud by k němu došlo, až po skončeném odvolacím řízení, poté co rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem nabude právní moci, na což navazuje specifický důvod obnovy řízení v § 149 odst. 7 správního řádu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2020), případně i souběžně s odvolacím řízením. Tomuto způsobu přezkumu závazného stanoviska je zákonem propůjčena forma přezkumného řízení podle § 94 a dalších správního řádu (viz výslovný odkaz na přezkumné řízení v § 149 odst. 6) a tedy se přezkoumává pouze zákonnost závazného stanoviska (s odkazem na úpravu obsaženou v § 94 odst. 1, § 96 odst. 3 a § 97 odst. 3 správního řádu).
31. Výsledkem takového přezkumného řízení, pokud se dojde k závěru, že stanovisko je (zcela nebo zčásti) nezákonné, je rozhodnutí, přesněji řečeno úkon správního orgánu, kterému je díky odkazu na přezkumné řízení, který zahrnuje i odkaz na § 97 odst. 3 správního řádu, propůjčena forma rozhodnutí, neboť nejde o úkon správního orgánu, který by měl sám o sobě účinky podle § 9 resp. § 67 odst. 1 správního řádu, ovšem z materiálního hlediska nejde o rozhodnutí, protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti dotčených osob (takové účinky nemá ani samo závazné stanovisko, nemůže je proto mít ani úkon správního orgánu, kterým se závazné stanovisko z důvodu nezákonnosti mění nebo ruší). Přinejmenším z části judikatury Nejvyššího správního soudu ale vyplývá, že toto, díky svému předmětu specifické, přezkumné řízení (protože předmětem není rozhodnutí, jak obecně předpokládá § 94 správního řádu, ale závazné stanovisko jako typově a obsahově, tzn. z hlediska právních účinků, jiný úkon správního orgánu) je správním řízením se vším všudy, tedy s účastníky řízení (ti se ovšem musejí určovat podle § 27 správního řádu, neboť specifickou úpravu účastenství v přezkumném řízení podle § 95 odst. 4 téhož zákona odkazující na účastenství v původním nejde použít, neboť žádné původní řízení se v případě vydání závazného stanoviska nevede) i s možností odvolat se proti rozhodnutí, které je jeho výsledkem a také s možností soudního přezkumu tohoto rozhodnutí podle § 65 a dalších soudního řádu správního (viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69).

32. Z obsahu úpravy obsažené v tehdejší novelizaci, tj. v § 4 odst. 9 stavebního zákona a ze vzájemného vztahu této úpravy k úpravě přezkumu závazných stanovisek ve správním řádu vyplývá, že jde o speciální úpravu pouze k § 149 odst. 6 správního řádu, zatímco § 149 odst. 5 správního řádu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2020 zůstane touto úpravou nedotčen.
33. V § 4 odst. 9 stavebního zákona se upravuje zvláštní způsob změny nebo zrušení nezákonného závazného stanoviska, v případě postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu se ale na rozdíl od jeho odst. 6 přezkoumává závazné stanovisko jako takové, tzn. nejen jeho zákonnost, ale i věcná správnost. Věcnou správnost závazného stanoviska postupem předpokládaným v § 4 odst. 9 stavebního zákona posuzovat nelze, přitom ale námitky obsažené v odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem směřující proti závaznému stanovisku, kvůli kterým závazné stanovisko posuzuje (a na základě výsledku tohoto posouzení svým závazným stanoviskem potvrzuje nebo mění) správní orgán nadřízený tomu, který závazné stanovisko vydal, se mohou týkat i věcné správnosti a nejen zákonnosti tohoto stanoviska. A s těmito námitkami je třeba se v odvolacím řízení vypořádat s odvoláním na § 68 odst. 3 správního řádu.
34. V předmětné věci je tak rozhodnutí žalovaného stiženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť věcné námitky proti závaznému stanovisku zůstaly nevypořádány.
35. Spíše nad rámec výše uvedeného krajský soud dodává, že dalším důvodem proč úprava obsažená v § 4 odst. 9 stavebního zákona vylučuje jen úpravu obsaženou v § 149 odst. 6, a jde o speciální úpravu přezkumného řízení nezákonného závazného stanoviska, je druhá věta tohoto odstavce, kde se stanoví, že na postup nadřízeného správního orgánu (při přezkumu zákonnosti závazného stanoviska) se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Jak již bylo uvedeno výše, výsledkem postupu nadřízeného dotčeného orgánu podle § 149 odst. 5 správního řádu, při kterém se v rámci odvolacího řízení potvrzuje nebo mění závazné stanovisko, je úkon nadřízeného správního orgánu, který je z obsahového i formálního hlediska opět závazným stanoviskem (viz Sb. NSS č. 3214/2015 nebo též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69). S tím je z procesního hlediska neslučitelná úprava, která pro účely přezkumu závazného stanoviska odkazuje na přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení, čímž se propůjčuje úkonu přezkoumávajícího orgánu forma rozhodnutí, které je výsledkem přezkumného řízení.
36. Ve vztahu k žalobní námitce žalobce krajský soud zdůrazňuje, že skutečnost, že úprava v § 4 odst. 9 stavebního zákona představuje speciální úpravu jen k § 149 odst. 6 správního řádu a nikoliv též k § 149 odst. 5 správního řádu, deklaruje ustanovení o lhůtě pro přezkumné řízení, kdy je stanoveno, že lhůta jednoho roku pro zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu, která se se u rozhodnutí počítá od jeho právní moci, se v případě přezkumu zákonnosti závazného stanoviska počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu. Pokud by takové pravidlo mělo platit i pro postup podle § 149 odst. 5 správního řádu, vedlo by to k žalobcem rozporovanému absurdnímu závěru

(správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu), že takový přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení již není možný vzhledem k uplynutí času, a to navzdory tomu, že odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem bude směřovat proti obsahu závazného stanoviska.

37. Pokud by mělo platit, že po uplynutí jednoho roku ode dne vydání závazného stanoviska už nelze obsah tohoto stanoviska v rámci odvolacího řízení s ohledem na úpravu v § 4 odst. 9 stavebního zákona přezkoumávat, vedl by takový výklad a z něj vycházející praxe k nepřipustné a ničím neodůvodněné diskriminaci některých účastníků správních řízení odporující § 7 odst. 1 větě první a koneckonců i § 2 odst. 4 správního řádu, neboť v některém správním řízení by odvolací orgán o odvolání rozhodoval ještě před uplynutím jednoroční lhůty od vydání závazného stanoviska a pak by ho bylo možné v rámci odvolacího řízení přezkoumávat, zatímco v jiném odvolacím řízení by o odvolání rozhodoval již po uplynutí této lhůty a pak by závazné stanovisko přezkoumávat možné nebylo.
38. V § 4 odst. 11 stavebního zákona se naproti tomu mluví o závazném stanovisku dotčeného orgánu, o jehož zrušení nebo změně nadřízený správní orgán „rozhodl“, k čemuž může dojít právě jen v přezkumném řízení předpokládaném v § 4 odst. 9, jehož výsledkem je rozhodnutí, tedy úkon správního orgánu, jemuž je na základě odkazu na přezkumné řízení propůjčena forma rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska zmiňovaná v § 4 odst. 9 a § 4 odst. 11 stavebního zákona, která je výsledkem specifického přezkumného řízení, je něco jiného než potvrzení nebo změna závazného stanoviska, která je výsledkem postupu nadřízeného orgánu podle § 149 odst. 5 správního řádu. V prvním případě je výsledkem postupu nadřízeného správního orgánu rozhodnutí, byť jen ve formálním smyslu, ve druhém případě je výsledkem postupu nadřízeného správního orgánu závazné stanovisko, mimo jiné z toho důvodu, že v tomto případě nejde jen o přezkum zákonnosti ale i věcné správnosti závazného stanoviska, na což se přezkumné řízení nehodí (ani přiměřeně). Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona proto nemohlo být speciálním ustanovením k § 149 odst. 5 správního řádu, protože jde o dva odlišné procesní postupy, které mají odlišné výstupy (závazné stanovisko a rozhodnutí). Obě ustanovení se tak svým obsahem míjejí, což vylučuje, aby mezi nimi byl vztah obecného a zvláštního.
39. V nyní projednávané věci tak nelze než shrnout, že nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 5 správního řádu předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska se řádně, respektive vůbec, nevypořádal s námitkami odvolatele. Žalovaný však nemohl nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není způsobilý. Odvolací správní orgán měl sám ověřit, zda nadřízený orgán (MŽP) řádně reagoval na námitky uplatnění v odvolání ve vztahu k závaznému stanovisku, a když tomu tak nebylo, měl by od něj žádat nápravu. V opačném případě (který v posuzované věci nastal) se žalovaný vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno právě jeho rozhodnutí coby odvolacího správního orgánu (k tomu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011).
40. Je nutno zdůraznit, že žalovaný se snažil docílit odstranění pochybení nadřízeného orgánu, jemuž bylo ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu předloženo odvolání

směřující proti obsahu závazného stanoviska, a to opětovnou výzvou k vypořádání odvolacích námitek stran závazného stanoviska, MŽP však nedostatek neodstranilo.

41. S ohledem na výše uvedené tak krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je stíženo vadou nepřezkoumatelnosti, jak je specifikována v odstavci č. 39 tohoto rozsudku. A nezbývá mu než rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2019, č. j. KUKHK-32463/UP/2018/Kd, zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení.
42. V dalším řízení je žalovaný povinen opětovně předložit nesouhlasné závazné stanovisko Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, společně s odvoláním žalobce ze dne 26. 9. 2018 a jeho doplněním ze dne 13. 11. 2018, Ministerstvu životního prostředí, jehož povinností je přezkoumat, nyní již v režimu opětovně novelizovaného znění správního řádu, konkrétně tedy ve znění § 149 odst. 7, obsah předmětného závazného stanoviska stran v odvolání uplatněných námitek směřujících do zákonnosti a věcné správnosti závazného stanoviska. S účinností od 1. 1. 2021 byla „sporná“ ustanovení § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona ve znění novely č. 225/2017 Sb. nahrazena zcela jinou právní úpravou, právě s ohledem na výkladové problémy, které tato ustanovení způsobovala v praxi. S ohledem na aktuální procesní úpravu, ale i s ohledem na vše uvedené v tomto rozsudku, tak již MŽP nic nebrání v tom se obsahově a řádně nesouhlasným závazným stanoviskem Správy Krkonošského národního parku ze dne 12. 6. 2017, sp. zn. KRNAP 02783/2017, zabývat.
43. Žalobce v žalobě navrhoval i zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. K závěru o potřebě či nutnosti zrušit rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, konkrétně rozhodnutí Městského úřadu Svoboda nad Úpou dne 13. 9. 2018, č. j. SVO/2453/2018, krajský soud nedospěl, neboť důvody nepřezkoumatelnosti nastaly až v řízení před žalovaným právě v souvislosti s (ne)vypořádáním odvolacích námitek žalobce stran obsahu závazného stanoviska. Žalovaný bude moci po opětovném předložení závazného stanoviska k přezkumu MŽP a jeho následné odpovědi sám posoudit, zda je zde dán důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, zejména za situace, kdyby byl měněn obsah závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny.

IV.

Náhrad nákladů řízení

44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že procesně plně úspěšný žalobce má proti žalovanému nárok na náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku a 3 000 Kč za žalobu ve věci samé), dále odměna advokáta dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3 100 Kč za jeden úkon právní služby) ve výši 6 200 Kč (tj. za dva úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby). Dále náhradu nákladů řízení představuje paušální náhrada hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 2 x 300 Kč dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. za celkem dva účelně vynaložené výdaje zástupce žalobce, tj. 600 Kč. Náklady soudního řízení dále představuje 21 % DPH z odměny a náhrad v celkové výši 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení tedy celkově činí částku 12 228 Kč. Výše uvedenou částku je

žalovaný povinen zaplatit žalobci v souladu s § 64 s. ř. s. a § 149 odst. 1 o. s. ř. k rukám zástupce žalobce.

45. Spíše na okraj krajský soud doplňuje, že nemohl vyhovět návrhu žalovaného spočívajícímu v tom, aby byla povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení uložena MŽP, neboť s ohledem na jeho špatný procesní postup bylo rozhodnutí žalovaného zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. MŽP není účastníkem probíhajícího řízení, krajský osud mu tedy nemůže ukládat povinnosti související s náhradou nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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 nejbližší 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.

Hradec Králové 12. ledna 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu