



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Mariana Kokeše ve věci

žalobce: **Axama a.s., IČO: 29226546**
sídlem Podolí 188, 686 04 Podolí

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti osob

zúčastněných na řízení: 1) **E.ON Česká republika, s. r. o.**
sídlem F.A. Gerstnera 2151/6, 370 49 České Budějovice
2) **CETIN a. s.**
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9
3) **E. D.**
zastoupená advokátem Mgr. Lukášem Regecem
sídlem V parku 2316/12, 148 00 Praha 4
4) **Obec Podolí**
sídlem Podolí 190, 686 04 Podolí
5) **Záraza z. s.**
sídlem Podolí 188, 686 04 Podolí

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2020, č. j. KUZZL 35076/2020, sp. zn. KUSP 12092/2020 ÚP-Pek,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 10. 7. 2020, č. j. KUZZL 35076/2020, sp. zn. KUSP 12092/2020 ÚP-Pek, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč k jeho rukám, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí, jímž žalovaný částečně změnil (změna spočívala v přidání informace o účinnosti relevantních předpisů do výroku rozhodnutí) a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kunovice, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 5. 11. 2019, č. j. STU/1038-17/HOR/SZ/194-2017. Tímto rozhodnutím stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby rozhodl tak, že podle § 129 odst. 2 v souladu s § 90 a § 112 až 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), a v souladu s § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., ve znění účinném do 19. 4. 2018, dodatečně povolil stavbu: „*Oplocení pozemků parc. č. XA, XB a XC u RD č. p. X v P.*“, v k. ú. P. n. O., jejímž stavebníkem je MUDr. E. D. [dále jen „osoba zúčastněná na řízení 3“) či „žadatelka“].

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.
3. Žalobce předně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí stavebního úřadu, kdy namítá, že stavební úřad ve svém rozhodnutí vycházel ze staré právní úpravy, jelikož užíval nesprávná znění stavebního zákona ve stěžejních a nosných částech svého rozhodnutí, načež toto rozhodnutí nemůže obstát a rovněž tak nemůže obstát ani rozhodnutí žalovaného, které se s těmito zásadními pochybeními dostatečně nevypořádal (resp. formálně upravil citaci stavebního zákona, kdy obsahová stránka zůstala nezměněna). Žalobce má rovněž za to, že stavební úřad na podporu své argumentace použil rovněž nesprávnou a neaktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu.
4. Žalobce rovněž zpochybňuje postup stavebního úřadu, který předmětnou stavbu neposuzoval jako funkční celek, nýbrž jí posuzoval tzv. salámovou metodou, kterou judikatura Nejvyššího správního soudu při jejím použití u dodatečného povolování nelegální stavby dle § 129 stavebního zákona dlouhodobě odmítá jako účelovou. Žalobce konkrétně poukazuje na to, že žadatelce bylo vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany lesa, kde byl mimo jiné vysloven nesouhlas tohoto orgánu s existencí plotu vzhledem k blízkosti pozemku určeného k plnění funkcí lesa, tudíž je zjevné, že pokud by žadatelka požádala o dodatečné povolení celého oplocení, nebylo by možné vzhledem k závaznosti tohoto stanoviska oplocení (jako celek) povolit. Mimo jiné sama žadatelka se v nedávné době domáhala změny lesa na jiný druh pozemku, kde otevřeně uvedla své důvody - povolení nelegálně vybudovaného oplocení. Sama žadatelka je tedy dobře obeznámena o tom, že celé oplocení by nemohlo být dodatečně povoleno (k tomu viz zamítavé závazné stanovisko orgánu ochrany lesa a následné zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu města

Kunovice; byť se v době vydání tohoto závazného stanoviska a následného rozhodnutí stavebního úřadu nacházel plot na pozemcích mimo vlastnictví žadatelky, což představovalo jeden z důvodů nesouhlasu příslušných orgánů, nyní je oplocení nadále situováno v ochranném pásmu pozemku určeného k plnění funkcí lesa). Žalobce se neztotožňuje s argumenty žalovaného, jenž tvrdí, že by předjímal, zda budou všechny části oplocení dodatečně povoleny. Dle názoru žalobce k této úvaze správního orgánu ani dojít nemůže, jelikož má celý funkční celek nepovoleného oplocení posuzovat společně, který buďto jako celek dodatečně povolí, nebo žádost o dodatečné povolení dodatečně zamítne.

5. Žalobce dále snáší řadu námitek směřujících proti formě i obsahu koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Uherské Hradiště, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí ze dne 22. 8. 2018, č. j. MUUH-SŽP/49442/2018/Bu, přičemž tyto námitky ve shodném znění přdestřel již v průběhu odvolacího řízení, nicméně žalovaný je nijak v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Žalobce konkrétně namítá, že pokud se dle žalovaného mělo skládat z jediného závazného stanoviska podle zákona o odpadech a zbylých vyjádření dle části IV. správního řádu, zdá se nebýt koordinovaným závazným stanoviskem, a jeho forma je tedy vadná. Podle názoru žalobce měl být v případě takového zjištění nadřízeným orgánem dokument označený jako „koordinované závazné stanovisko“ zrušen jako celek, když směšuje závazné stanovisko s vyjádřením a společně toto nazývá koordinovaným závazným stanoviskem, o něž se však dle názoru samotného nadřízeného orgánu nejedná. V této situaci je velmi problematické, že pro stavební úřad, v napadeném rozhodnutí o dodatečné povolení dokončené stavby bylo vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny jedním z klíčových podkladů, na několika místech je nazýval závazným stanoviskem, tudíž je zřejmé, že tento úřad byl v domněnku závaznosti předmětného vyjádření pro výrokovou část svého rozhodnutí. V navazující argumentaci pak žalobce zpochybňuje obsahovou stránku tohoto stanoviska, neboť některá vyjádření (např. vodoprávního úřadu) měla být důkladněji zdůvodněna.
6. V neposlední řadě žalobce zpochybňuje způsob, jakým se žalovaný, resp. stavební úřad vypořádali jednak s otázkou charakteristiky území, na němž stojí rodinný dům žadatelky a dům ve vlastnictví žalobce, jednak s problematikou migrace zvířat a možného ohrožení jejich bezpečnosti z důvodu umístění předmětné stavby oplocení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě, replika žalobce a další podání

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě s ohledem na povahu žalobních námitek toliko setrvává na své argumentaci, vyjádřené již v napadeném rozhodnutí, na jehož příslušné pasáže ve vyjádření odkazuje. Z toho důvodu má za to, že postup žalovaného i stavebního úřadu byl zcela v souladu s příslušnou právní úpravou, a proto jsou žalobní námitky žalobce nedůvodné. K námitce ohledně použití staré právní úpravy stavebním úřadem žalovaný opětovně shrnuje, že po porovnání znění obsahu jednotlivých namítaných ustanovení dospěl k závěru, že svým obsahem (případně smyslem a účelem) byla na daný případ aplikovatelná, proto žalovaný neshledal tuto námitku žalobce důvodnou. Obdobně se vypořádal i s námitkou, že předmětná stavba měla být posuzována jako funkční celek. Žalovaný se domnívá, že argumentace aplikací „salámové metody“ na marginální stavbu, jakou je oplocení rodinného domu není přiléhavá. Přestože žadatelka rozdělila na základě svých žádostí původní stavbu oplocení do jednotlivých dílčí žádostí, každá část musí být posouzena v souladu se stavebním zákonem. Žalovaný doplňuje, že žadatelka ke stavbě předložila zákonem požadované podklady, ze kterých stavební úřad i žalovaný orgán dospěli k závěru, že stavba splňuje požadavky pro její dodatečné povolení. Pokud jde o

námítky směřující vůči koordinovanému závaznému stanovisku, žalovaný uvádí, že nemá pravomoc sám přezkoumávat napadené stanovisko či vyjádření. Žalovaný je toho názoru, že postupoval v souladu se správním řádem, když postupoval v souladu s § 149 a § 156 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), a vyčerpал prostředky přezkumu napadených aktů v souladu se stavebním zákonem. Žalovaný za nedůvodné považuje i námitky týkající se charakteristiky území či posouzení otázky bezpečnosti migrujících zvířat, jelikož je dostatečným způsobem vypořádal v napadeném rozhodnutí a byly důkladně posouzeny i v řízení jeho vydání předcházejícím.

8. Žalobce v replice i nadále setrvává na své žalobní argumentaci a naopak nesouhlasí se způsobem, jakým se k ní vyjadřuje žalovaný.
9. Osoba zúčastněná na řízení 5) ve svém podání ze dne 19. 5. 2021 je toho názoru, že rozhodnutí stavebního úřadu, resp. žalovaného dostatečně nerespektují veřejný zájem na ochraně životního prostředí, zejména tedy ochranu migrujících zvířat a nebezpečí spojená s posuzovanou stavbou oplocení v dané lokalitě. Vedle toho vyjadřuje i nesouhlas s názorem žalovaného, že ze strany žadatelky nedošlo k účelovému použití tzv. salámové metody při povolování předmětné stavby.

IV. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud, za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
11. Krajský soud se předně zabýval vadami napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Jednou z takových vad je nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí – jedná se o tak závažnou vadu, že se jí soud musí zabývat i nad rámec uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, rozhodnutí správních soudů jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Je-li totiž rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Takové rozhodnutí by bylo nutno zrušit pro nepřezkoumatelnost, která může nastat buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem, popř. uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok či neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). K tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění správního rozhodnutí jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastníkovy námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Stejně tak z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, přičemž takto formulované právní závěry musí být srozumitelné, vnitřně bezrozporné a nacházející oporu právě ve skutkových zjištěních a provedených důkazech. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správního orgánu.
12. Po důkladném seznámení se s odůvodněním napadeného rozhodnutí žalovaného a s obsahem správního spisu je krajský soud nucen konstatovat, že napadené rozhodnutí žalovaného trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1

písm. a) s. ř. s. (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 5 As 91/2016-17, či rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2016, č. j. 30 A 31/2014-94, nebo ze dne 27. 10. 2021, č. j. 29 A 149/2020-97).

13. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasné námitky žalobce vůči rozhodnutí stavebního úřadu, aprobovaného žalovaným v napadeném rozhodnutí, jímž byla dodatečně povolena předmětná stavba oplocení. Žalobce mimo jiné zpochybňuje jednak postup stavebního úřadu, který své rozhodnutí mimo jiné založil na závěrech koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Uherské Hradiště, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí ze dne 22. 8. 2018, č. j. MUUH-SŽP/49442/2018/Bu, jednak navazující postup žalovaného v souvislosti s jeho přezkumem a hodnocením v rámci odvolacího řízení.
14. Institut koordinovaného závazného stanoviska je upraven v § 4 odst. 7 stavebního zákona, dle něhož platí, že *„je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Ustanovení správního řádu o společném řízení se použijí přiměřeně.“* I z pouhého systematického zařazení této úpravy do § 4 stavebního zákona, který obecně upravuje otázku závazných stanovisek, lze dovodit, že koordinované stanovisko či koordinované závazné stanovisko představuje specifický případ závazného stanoviska, které v sobě zahrnuje požadavky na ochranu více dotčených veřejných zájmů. Jak k tomu uvádí komentářová literatura, *„takovéto stanovisko přichází v úvahu tehdy a tam, kde je dotčeným orgánem ve více směrech ochrany jeden a tentýž orgán. To přichází v praxi úvahu zejména na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, příp. na úrovni krajských úřadů, kdy jsou dotčenými tyto úřady, s tím, že se na příslušné ochraně v jednotlivých v úvahu přicházejících směrech v rámci úřadu "podílí" jejich specializované odbory. V takových případech potom platí, že namísto více jednotlivých závazných stanovisek, nebo namísto více jednotlivých stanovisek, se vydá jedno koordinované závazné stanovisko nebo jedno koordinované stanovisko. Z povahy věci je zřejmé, což stavební zákon navíc ještě výslovně zdůrazňuje, že takto postupovat lze pouze v případě, kdy jednotlivé takto dílčí požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nejsou v rozporu. Z procedurálního hlediska potom platí, že na postup vydávání koordinovaného závazného stanoviska, stejně jako na postup vydávání koordinovaného stanoviska, se přiměřeně použijí ustanovení správního řádu o společném řízení dle § 140.“* (srov. Průcha, P. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*, 2. vyd. Praha: Leges 2020, § 4, obdobně srov. Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2020, § 4). Jinými slovy, koordinované (závazné) stanovisko představuje specifický případ (závazného) stanoviska, které se sestává z jednotlivých dílčích (závazných) stanovisek, přičemž využití tohoto institutu má v praxi účel docílit rychlejšího a hospodárnějšího vyřízení věci za situace, kdy dotčené veřejné zájmy nejsou v rozporu.
15. Z toho důvodu má krajský soud za to, že za účelem posouzení formy a zejména obsahu koordinovaného závazného stanoviska je přiměřeně použitelná i judikatura správních soudů ve vztahu k charakteru závazných stanovisek vydávaných dle stavebního zákona, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení (pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak), přičemž pro řízení a rozhodnutí podmíněné takovým závazným stanoviskem platí pravidla stanovené taktéž správním řádem (§ 149). Kupříkladu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, vycházejíce ze skutečnosti, že závazné stanovisko je podkladem pro rozhodnutí ve věci samé a důsledkem

případného negativního závazného stanoviska je zamítnutí návrhu, je nutné trvat na tom, aby v závazném stanovisku byly vyjádřeny důvody pro jeho vydání, konstatoval, že „[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.).“ Jak totiž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu „nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“

16. Procesní ochranu účastníkům příslušného správního řízení, v němž je vydáno rozhodnutí, jehož podkladem je závazné stanovisko dle § 149 správního řádu, tak správní řád poskytuje jednak prostřednictvím specifického postupu podle § 149 odst. 6 správního řádu, dle něhož „nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.“, tedy nenárokovým přezkumným řízením (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63), jednak prostřednictvím odvolání proti samotnému rozhodnutí správního orgánu, kdy námitka nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska představuje řádnou odvolací námitkou proti rozhodnutí ve věci samé a dotčený správní orgán na jejím základě musí postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu, dle něhož platí, „jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“ Pokud takto správní orgán nepostupuje, zatíží odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 2 As 176/2014-31). Obdobnou úpravu specificky pro stavební řízení obsahuje i § 4 odst. 9 stavebního zákona, dle něhož „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.“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 8. 2020, č. j. 29 A 257/2018-84).

17. Relevance uvedených východisek pro nyní projednávanou věc dle krajského soudu spočívá v tom, že žalobce je mimo jiné toho názoru, že se žalovaný dostatečně nezabýval námitkami ve vztahu k citovanému koordinovanému závaznému stanovisku, které žalobce zpochybňoval jak co do formy, tak i obsahu pro nedostatek zdůvodnění jeho závěrů.
18. S touto námitkou se krajský soud do značné míry ztotožňuje. Podle názoru krajského soudu došlo ze strany žalovaného k porušení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož platí, že v odůvodnění se uvedou důvody výroků nebo výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. Stavební úřad, resp. v rámci odvolacího řízení žalovaný, je konečným garantem toho, že dojde k vypořádání uplatněných námitek, které v odvolání žalobce vznesl. V případě, že na námitky, resp. odvolací námitky není správním orgánem reagováno, anebo reagováno zcela nedostatečně pouhým odkazem na podklady, aniž by k faktickému vypořádání skutkově rozsáhlých a podrobných námitek v jejich rámci došlo, je správní rozhodnutí zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti, jak žalobce namítal.
19. Jak vyplývá z obsahu správního spisu, stavební úřad své rozhodnutí mimo jiné založil na závěrech koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Uherské Hradiště, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí ze dne 22. 8. 2018, č. j. MUUH-SŽP/49442/2018/Bu. V něm byl příslušným vodoprávním úřadem; orgánem ochrany přírody a krajiny; orgánem ochrany zemědělského půdního fondu; orgánem odpadového hospodářství a úřadem územního plánování řešen soulad předmětné stavby se zájmy chráněnými vodním zákonem; posuzován z hlediska ochrany přírody a krajiny, resp. ochrany zemědělského půdního fondu, vydáno souhlasné závazné stanovisko na úseku odpadového hospodářství. Vzhledem k tomu, že odvolání žalobce [i osob zúčastněných na řízení 4) a 5)] směřovala proti obsahu tohoto koordinovaného závazného stanoviska, žalovaný dle krajského soudu správně postupoval v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu, kdy si u správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, vyžádal potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska (žádost ze dne 27. 2. 2020). V reakci na to vydal dne 24. 4. 2020 Krajský úřad Zlínského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, stanovisko č. j. KUZL 28270/2020. V něm mimo jiné konstatoval, že „není příslušný k přezkoumání stanoviska vodoprávního úřadu a vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny, jež byly součástí napadeného koordinovaného stanoviska, jelikož se jedná o akty podle části čtvrté správního řádu, k jejichž přezkumu je v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu příslušný správní orgán, který je vydal.“ V návaznosti na to žalovaný dne 27. 4. 2020 adresoval Městskému úřadu Uherské Hradiště, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí „Žádost – podnět na provedení přezkumného řízení dle § 156 správního řádu.“ Na tuto žádost Městský úřad Uherské Hradiště, Odbor stavebního úřadu a životního prostředí reagoval sdělením ze dne 12. 5. 2020, č. j. MUUH-SŽP/29831/2020/KrčJ, v němž mimo jiné k „vyjádření podle § 65 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny“, konstatoval, že „správní orgán zde neshledal žádné důvody ke změně předmětného vyjádření i přes vznesené námitky ze strany odvolatelů. (...) Zdejší orgán vycházel při svém hodnocení případu ze současného znění a výkladů příslušných právních předpisů a ze současného stavu území, a proto případ vyhodnotil tak, jak je uvedeno v závazném koordinovaném stanovisku.“

20. Krajský soud ve výše rekapitulovaném procesním postupu nicméně spatřuje první z pochybení žalovaného, resp. Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, neboť ten, jak vyplývá z obsahu citovaného stanoviska č. j. KUZL 28270/2020, v rámci přezkumu tzv. koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Uherské Hradiště č. j. MUUH-SŽP/49442/2018/Bu, dle § 149 odst. 5 správního řádu tento přezkum zúžil pouze na přezkum stanoviska z oblasti odpadového hospodářství, k němuž byl věcně příslušný, zatímco u ostatních dílčích závazných stanovisek změnil jejich charakter na vyjádření či sdělení ve smyslu části čtvrté správního řádu, k jehož věcnému přezkumu příslušným nebyl. Takový postup ovšem nelze dle krajského soudu akceptovat, neboť krajský úřad za procesní situace, kdy byl povolán k přezkumu koordinovaného závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu, v jeho průběhu smísl dva či více procesních institutů (koordinované závazné stanovisko a vyjádření), k jejichž věcnému přezkumu správní řád stanoví rovněž odlišný procesní postup a nástroje, konkrétně výše popsany postup dle § 149 odst. 5 správního řádu u závazných stanovisek (včetně koordinovaného) a přezkumné řízení dle § 156 správního řádu. Jak přitom vyplývá z citované komentářové literatury, „v případě závazného stanoviska, které je ve smyslu § 149 aktem podléhajícím režimu části čtvrté správního řádu (§ 154 až 158), lze mít za to, že § 156 odst. 2 se v jeho případě, vzhledem k úpravě v § 149 odst. 5, nepoužije.“ (srov. Průcha, P. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*, 2. vyd. Praha: Leges 2020, § 156). Krajský soud tak má za to, že pokud měl krajský úřad za to, že není věcně příslušným k přezkumu dílčích stanovisek z oblasti ochrany přírody a krajiny (kam zejména směřovaly námitky odvolatelů), resp. ochrany zájmů dle vodního zákona, měl obdobně koordinovaným postupem zajistit věcný přezkum těchto dílčích stanovisek dle § 149 odst. 5 správního řádu u věcně příslušných správních orgánů, a nikoliv v průběhu zahájeného přezkumu koordinovaného závazného stanoviska změnit jeho procesní charakter, což následně mělo za následek i změnu režimu jeho přezkumu vyvolaného navazujícím procesním postupem žalovaného (podněty k přezkumnému řízení dle § 156 správního řádu). Uvedený procesní postup dotčených správních orgánů (krajského úřadu, resp. městského úřadu) a na něj navazující postup žalovaného tak v konečném důsledku zbavil účastníky řízení (odvolatele, včetně žalobce) reálné možnosti brojit podle § 149 odst. 5 správního řádu u příslušných správních orgánů svými věcnými námitkami proti obsahu uvedeného koordinovaného závazného stanoviska, přesněji řečeno některých dílčích závazných stanovisek v něm obsažených, zejména stanovisko z oblasti ochrany přírody a krajiny, resp. v režimu vodního zákona.
21. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný věcný přezkum koordinovaného závazného stanoviska nejenom, že sám vůbec neprovedl, ale svůj domněle správný procesní postup založil zčásti na převzetí obsahu sdělení městského úřadu ohledně absence dotčení zájmů na ochraně přírody a krajiny, jehož část krajský soud shledal nepřezkoumatelnou, neboť bylo vydaného na základě nesprávně použitého přezkumného řízení dle § 156 odst. 2 správního řádu, které se co od příslušnosti správního orgánu i co do povahy (hloubky) přezkumu odlišuje od přezkumu (koordinovaného) závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu. Z toho důvodu proto krajský soud nemůže, než dospět k závěru, že žalovaný výše popsáním postupem žalobci upřel přezkum věcné správnosti pro nynější řízení relevantního závazného stanoviska z oblasti ochrany přírody a krajiny, které bylo součástí tzv. koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Uherské Hradiště č. j. MUUH-SŽP/49442/2018/Bu. Odvolací námitky žalobce proti části koordinovaného závazného stanoviska, v nichž předestřel řadu námitek týkajících ochrany přírody

(ohrožení zdraví migrujících zvířat) a krajiny tak zůstaly bez řádného a přezkoumatelného způsobu vypořádání ze strany žalovaného (resp. zprostředkovaně dle § 149 odst. 5 správního řádu ze strany dotčených správních orgánů). Tím žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť k tomu, aby rozhodnutí správního orgánu bylo považováno za přezkoumatelné, je mimo jiné nezbytné, aby z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu jednoznačně vyplývalo, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval a neopomenul žádné účastníkovy námitky. V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správce daně. S ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

22. Za dané situace neshledal krajský soud důvod se věcně zabývat zbylými námitkami žalobce, nicméně nad rámec výše uvedeného považuje k námitce žalobce ohledně použití tzv. salámové metody dodat, že dle judikatury správních soudů pojmem „salámová metoda“ bývá neformálně označována *„taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Stavebník tak postupnými kroky dosáhne povolení všech dílčích částí svého záměru, který by mu však jako celek povolen nebyl. Salámová metoda je postupem, který představuje účelové obcházení zákona.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301, nebo ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 As 119/2014-31). Salámovou metodou bývá ve stavebním právu označováno i postupné rozšiřování schválených a (zdánlivě) hotových staveb, případně postupná legalizace nepovolené stavby po částech.
23. Od těchto souvisejících významů pojmu salámová metoda však lze v kontextu nyní projednávaného případu dle krajského soudu odhlédnout. Soudní praxe totiž konstatuje nepřípustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezůstává prakticky žádná alternativa. Současně se v průběhu procesů EIA neprovede posouzení záměrů liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. Takový postup je nepřípustný, realizace těchto typů staveb má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv jednotlivých dílčích částí může být z hlediska zájmů ochrany přírody irelevantní. Hlavním cílem procesů EIA je zhodnotit předem různé varianty záměru, zpravidla včetně tzv. varianty nulové, tj. možnosti, že se záměr realizovat nebude (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018 – 74). O nepřípustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku). V každém případě je vždy nutné v případě rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízce souvisejícím termínu. Je možné přihlídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně

rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2019 čj. 6 As 139/2017-73).

V. Závěr a náklady řízení

24. Krajský soud s ohledem na výše uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu [§ 78 odst. 5 s. ř. s.].
25. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl 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 dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady toliko za zaplacený soudní poplatek, proto mu byla přiznána náhrada nákladů řízení vůči žalovanému ve výši 3 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
26. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení soud plnění žádné povinnosti neuložil, krajský soud jim náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v souvislosti s plněním povinnosti, uložené soudem, žádné náklady nevznikly, a na náhradu jiných nákladů řízení ze zákona nárok nemají.

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 30. června 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu