



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Axama a. s.**, se sídlem Podolí 188, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** E.ON Česká republika, s. r. o., se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **II)** CETIN a. s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **III)** E. D., zastoupená Mgr. Lukášem Regecem, advokátem se sídlem V parku 2316/12, Praha 4, **IV)** Obec Podolí, se sídlem Podolí 190, **V)** Záraza z. s., se sídlem Podolí 188, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2022, č. j. 29 A 157/2020-167,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2022, č. j. 29 A 157/2020-167, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 7. 2020, č. j. KUZL 35076/2020, 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., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění účinném do 19. 4. 2018, dodatečně povolil stavbu: „*Oplocení pozemků parc. č. X u RD č. p. X v P.*“, v k. ú. P.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 30. 6. 2022, č. j. 29 A 157/2020-167, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud shledal pochybení žalovaného, resp. Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, neboť ten, jak vyplývá z obsahu stanoviska ze dne 24. 4. 2020, č. j. KUZL 28270/2020, v rámci přezkumu koordinovaného závazného stanoviska Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 22. 8. 2018, č. j. MUUH-SŽP/49442/2018/Bu (dále jen „koordinované závazné stanovisko“), podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), 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 nelze podle krajského soudu akceptovat, neboť krajský úřad za procesní situace, kdy byl povolán k přezkumu koordinovaného závazného stanoviska podle § 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 postup podle § 149 odst. 5 správního řádu u závazných stanovisek (včetně koordinovaného) a přezkumné řízení podle § 156 správního řádu. 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 podle vodního zákona, měl obdobně koordinovaným postupem zajistit věcný přezkum těchto dílčích stanovisek podle § 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 podle § 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 koordinovaného závazného stanoviska, přesněji řečeno některých dílčích závazných stanovisek v něm obsažených, zejména stanoviska z oblasti ochrany přírody a krajiny, resp. v režimu vodního zákona.

[4] Podle krajského soudu z výše uvedeného 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 vydané na základě nesprávně použitého přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu, které se co od příslušnosti správního orgánu i co do povahy (hloubky) přezkumu odlišuje od přezkumu (koordinovaného) závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu. Z toho důvodu proto krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný popsáním postupem žalobci upřel přezkum věcné správnosti pro nynější řízení relevantního závazného stanoviska z oblasti ochrany přírody a krajiny, které bylo součástí koordinovaného závazného stanoviska. Odvolací námitky žalobce proti části koordinovaného závazného stanoviska, v nichž přestřel řadu námitek týkajících ochrany

pokračování

přírody (ohrožení zdraví migrujících zvířat) a krajiny tak zůstaly bez řádného a přezkoumatelného způsobu vypořádání ze strany žalovaného (resp. zprostředkovaně podle § 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 správního orgánu. S ohledem na výše uvedené krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, který označil žalobou napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, když nebyla věcně přezkoumána postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu všechna stanoviska dotčených orgánů uvedená v koordinovaném závazném stanovisku. V posuzovaném případě stěžovatel jako odvolací správní orgán požádal o potvrzení či změnu koordinovaného závazného stanoviska nadřízený orgán (koordinátora – krajský úřad) příslušný k přezkumu koordinovaného závazného stanoviska. V tomto procesu však krajský úřad jako koordinátor zjistil, že postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu lze posoudit v rámci odvolacího přezkumu pouze závazné stanovisko vydané dotčeným orgánem na úseku odpadového hospodářství, přičemž stanoviska ostatních dotčených orgánů nejsou závaznými stanovisky, tedy je k přezkoumání jejich zákonnosti, příp. správnosti nutno zvolit postup podle § 156 odst. 1 a 2 správního řádu, což stěžovatel učinil. Postup, který uvedl krajský soud ve svém rozsudku, že všechna stanoviska, jež byla součástí koordinovaného závazného stanoviska (ta závazná i ta nezávazná), měla být věcně přezkoumána nadřízeným orgánem podle § 149 odst. 5 správního řádu, je podle stěžovatele rozporný s věcnou kompetencí nadřízeného orgánu. V této konkrétní situaci, která není nijak neobvyklá a v praxi správních orgánů se vyskytuje opakovaně, když všechna stanoviska (závazná i nezávazná) jsou součástí jednoho koordinovaného (závazného) stanoviska, stěžovatel poukázal na to, že se v obou případech stanovisek jedná o správní úkony podle části čtvrté správního řádu s tím rozdílem, že na závazná stanoviska dotčených orgánů se vztahuje speciální právní úprava podle § 149 správního řádu a ultra speciální právní úprava uvedená v § 4 stavebního zákona. Tuto speciální úpravu podle správního řádu a stavebního zákona však nelze použít na ostatní nezávazná vyjádření či stanoviska správních orgánů, byť by šlo o správní úkony dotčených orgánů. Stěžovatel svůj postup přezkumu obou forem stanovisek v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně vysvětlil. Postup stěžovatele v řízení, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo, byl zákonný, když došlo k přezkumu závazných stanovisek postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu a k přezkumu stanovisek (vyjádření) s použitím § 156 odst. 1 a 2 správního řádu.

[7] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud odůvodnil svůj rozsudek tvrzením, že postupem stěžovatele byl upřen přezkum věcné správnosti pro řízení relevantního

závažného stanoviska z oblasti ochrany přírody a krajiny, aniž by odůvodnil, z jakého důvodu měl krajský soud za to, že veřejné zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny byly dotčeny způsobem vyžadujícím vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu na tomto úseku veřejné správy. Tato část (bod 21) rozsudku je proto podle názoru stěžovatele nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Krajský soud neměl k žalobní argumentaci týkající se ochrany přírody a krajiny vůbec přihlížet. Správní orgány obou stupňů od počátku tvrdily absenci námitkového oprávnění žalobce ve vztahu k veřejným zájmům na úseku ochrany přírody a krajiny, neboť žalobce neuvedl a v řízení nebylo ani zřejmé, v jakém ohledu se obsah stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny dotýká vlastnického či jiného věcného práva žalobce k sousednímu pozemku či stavbě na něm. Za nepřezkoumatelnou z důvodu nesrozumitelnosti dále stěžovatel považoval část napadeného rozsudku (bod 21): „V opačném případě by se jednalo skutečně o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť by nedávalo dostatečné záruky vylučující libovůli v rozhodovací činnosti správce daně.“ Tato část je podle jeho názoru nepřezkoumatelná z důvodu, že vyvrací předchozí tvrzení krajského soudu, a navíc žalovaným orgánem není správce daně. Nakonec stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v bodu 22 napadeného rozsudku, neboť krajský soud „za dané situace“ neshledal důvod se věcně zabývat zbylými námitkami žalobce, pouze nad rámec výše uvedeného vypořádal krajský soud na základě neznámého algoritmu vybranou žalobní námitku týkající se použití tzv. „salámové metody“.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je přitom vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým nelze skutečně rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pak stěžovatel spatřoval zejména v tom, že krajský soud odůvodnil svůj rozsudek tvrzením, že postupem stěžovatele byl upřen přezkum věcné správnosti pro řízení relevantního závazného stanoviska z oblasti ochrany přírody a krajiny, aniž by krajský soud odůvodnil, z jakého důvodu měl za to, že veřejné zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny byly dotčeny způsobem vyžadujícím vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu na tomto úseku veřejné správy.

pokračování

[12] V projednávané věci zpochybnil žalobce v odvolání koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 22. 8. 2018 a domáhal se jeho zrušení nadřízeným orgánem. Stěžovatel proto nechal toto závazné stanovisko v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu přezkoumat Krajským úřadem Zlínského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství, který dne 24. 4. 2020 vydal stanovisko č. j. KUZL 28270/2020. V něm potvrdil souhlasné závazné stanovisko orgánu odpadového hospodářství a dále 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 stěžovatel 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 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.“* Stěžovatel svým rozhodnutím převzal závěry zmíněného koordinovaného závazného stanoviska, pokud z nich plynul závěr, že záměrem nebudou dotčeny zájmy chráněné zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a v odůvodnění je rovněž zmínil. Sám posléze připojil úvahu o posouzení možného ohrožení bezpečnosti osob a zvířat, kdy uvedl, že ze spisového materiálu vyplývá, že za dobu existence stavby (tj. od roku 2006) došlo k jedinému případu uvíznutí zvířete (srny) v plotu, kdy k tomuto incidentu došlo v roce 2017. K tomu stěžovatel uvedl, že posuzovaná stavba plotu se nachází v části mezi rodinným domem a pozemní komunikací, která je na protější straně lemována zástavbou rodinných domů, a že tento incident lze podřadit pod zmírňující opatření stanovená v § 8 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů.

[13] Krajský soud v odůvodnění napadeném rozsudku opakovaně označil veškerá dílčí stanoviska dotčených správních orgánů obsažená v koordinovaném závazném stanovisku za závazná (viz body 20 a 21 napadeného rozsudku) a na základě tohoto závěru dovodil povinnost stěžovatele, resp. nadřízeného správního orgánu provést věcný přezkum všech těchto stanovisek postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, proč krajský soud jednotlivá dílčí stanoviska dotčených správních orgánů považuje za závazná, resp. z jakého důvodu má krajský soud za to, že veřejné zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny byly dotčeny způsobem vyžadujícím vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu na tomto úseku veřejné správy. Uvedená úvaha je přitom zásadní pro závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, který byl důvodem pro jeho zrušení. Rozsudek krajského soudu tak postrádá úplnost, srozumitelnost a přesvědčivost, která je zákonem požadována, a takové rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že závazné koordinované stanovisko obsahuje mimo jiné vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého „*orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup*“. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení předpokládá dohodu s dotčeným orgánem státní správy, a nikoliv vydání závazného stanoviska (souhlasu), je třeba na koordinované závazné stanovisko v rozsahu jeho vyjádření k zájmům chráněným zákonem o ochraně přírody a krajiny, které žalobce v podaném odvolání zejména zpochybňoval, hledět jako na „pouhé“ vyjádření, nikoli závazné stanovisko. Z koordinovaného závazného stanoviska totiž ani neplyne, že by se mělo jednat o závazné stanovisko např. podle § 4 nebo § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[15] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2024

David Hipšr
předseda senátu