



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka v právní 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. KUZL 35076/2020, sp. zn. KUSP 12092/2020 ÚP-Pek,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. 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. X, 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 námítky 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 nebyť 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 domněnání 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 námítky 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 námitky 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 vyčerpal 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. Předchozí soudní řízení

10. Krajský soud v Brně již o věci jednou meritorně rozhodl rozsudkem ze dne 30. 6. 2022, č. j. 29 A 157/2020-167, kterým napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. 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.
11. Nejvyšší správní soud nicméně ke kasační stížnosti žalovaného citovaný rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 17. 1. 2024, č. j. 7 As 215/2022-18 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť krajský

soud v odůvodnění napadeného rozsudku opakovaně označil veškerá dílčí stanoviska dotčených správních orgánů obsažená v koordinovaném závazném stanovisku za závazná a na základě tohoto závěru dovedl povinnost žalovaného, 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.

V. Posouzení věci soudem

12. Krajský soud opětovně přezkoumal, za splnění podmínek bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveném v citovaném rozsudku č. j. 7 As 215/2022-18, napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí, včetně řízení předcházející jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
13. Jak upozornil Nejvyšší správní soud, předchozí rozsudek krajského soudu trpěl vadou nepřezkoumatelnosti, neboť postrádal úplnost, srozumitelnost a přesvědčivost, která je zákonem požadována, a to při formulaci právního názoru, že veškerá dílčí stanoviska dotčených správních orgánů obsažená v koordinovaném závazném stanovisku je třeba považovat za závazná a na základě tohoto závěru dovedl povinnost žalovaného, resp. nadřízeného správního orgánu provést věcný přezkum všech těchto stanovisek postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu.
14. Podstatu nyní projednávané věci tvoří nesouhlasné námitky žalobce vůči rozhodnutí stavebního úřadu, aprobevaného 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. Krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, proto opětovně přistoupil k posouzení dané otázky, tj. zda správní orgány nezatížily svůj procesní postup v řízení vadou, spočívající v nesprávném vyhodnocení koordinovaného závazného stanoviska z hlediska jeho závaznosti.
15. 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 dovést, 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.

16. 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.“
17. 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).

18. 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.
19. S touto námitkou se krajský soud neztotožňuje, a v reakci na právní názor Nejvyššího správního soudu je tak krajský soud nucen zvrátit svůj původní právní závěr ohledně pochybení žalovaného v podobě porušení § 68 odst. 3 správního řádu.
20. 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.*“

21. Zatímco krajský soud v původním zrušujícím rozsudku č. j. 29 A 157/2020-167 ve výše rekapitulovaném procesním postupu spatřoval 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, v reakci na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu je nucen tento svůj původní závěr korigovat.
22. Jak totiž v této souvislosti konstatoval Nejvyšší správní soud v kasačním rozsudku č. j. 7 As 215/2022-18, v projednávaném případě závazné koordinované stanovisko obsahuje mimo jiné vyjádření orgánu ochrany přírody a krajiny dle § 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. Krajský soud tak svůj původní právní názor založil na nesprávném předpokladu, že všechna stanoviska, jež byla součástí citovaného koordinovaného závazného stanoviska (ta závazná i ta nezávazná), měla být věcně přezkoumána nadřízeným orgánem podle § 149 odst. 5 správního řádu. Všechna stanoviska (závazná i nezávazná) jsou součástí jednoho koordinovaného (závazného) stanoviska, a byť v obou případech stanovisek se jedná o správní úkony podle části čtvrté správního řádu, jejich přezkum podléhá jinému procesnímu režimu. Zatímco na závazná stanoviska dotčených orgánů se vztahuje speciální právní úprava

podle § 149 správního řádu, resp. v § 4 stavebního zákona, nicméně ta není použitelná na ostatní nezávazná vyjádření či stanoviska správních orgánů, byť šlo rovněž o správní úkony dotčených orgánů a jsou rovněž součástí koordinovaného stanoviska. Za příklad lze uvést citovaná ustanovení § 4 nebo § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Postup žalovaného v přezkoumávaném řízení, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo, tak byl zákonný, když přistoupil jak k přezkumu závazných stanovisek postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu, tak k přezkumu stanovisek (vyjádření) s použitím přezkumného řízení dle § 156 odst. 1 a 2 správního řádu, přičemž žalovaný tento svůj postup řádně zdůvodnil a při jejich přezkumu se vypořádal se všemi námitkami žalobce. Odvolací námitky žalobce proti části koordinovaného závazného stanoviska, v nichž předesťel řadu námitek týkajících ochrany přírody (ohrožení zdraví migrujících zvířat) a krajiny tak byly řádným a přezkoumatelným způsobem přezkoumány a vypořádány ze strany žalovaného

23. Nadto je třeba dodat, že pokud jde o dílčí námitky žalobce ve vztahu k veřejným zájmům na úseku ochrany přírody a krajiny, krajský soud se ztotožňuje se způsobem jejího vypořádání ze strany žalovaného založeným na názoru, že zde absentovalo námitkové oprávnění žalobce, 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. Žalobce svým rozhodnutím převzal závěry zmíněného koordinovaného závazného stanoviska, pokud z nich plynul závěr, že záměrem nebudou dotčeny zájmy chráněné o ochraně přírody a krajiny a v odůvodnění je rekapituloval. Nadto sám přistoupil k 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. Posuzovaná stavba plotu se nicméně nachází v části mezi rodinným domem a pozemní komunikací, která je na protější straně lemována zástavbou rodinných domů, a proto 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.
24. Pokud jde o námitku 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.
25. Od těchto souvisejících významů pojmu salámová metoda však lze v kontextu nyní projednávaného případu dle krajského soudu odhlédnout. Soudní praxe totiž konstatuje nepřipustnost 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 nepřipustný, 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 nepřipustnou 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 blízkce 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 č. j. 6 As 139/2017-73).

VI. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud proto dospěl k závěru, že je třeba žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout, neboť není důvodná.
27. 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 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 (to platí i ve vztahu k řízení o kasační stížnosti), protož mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.
28. 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. dubna 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu