



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: T. K.
zastoupen JUDr. Janem Brožem, Ph.D., advokátem
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. ledna 2024, č. j. KUKHK-33282/UP/2023-6 (KH)

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové dne 2. 4. 2024 domáhal zrušení nadepsaného rozhodnutí, kterým žalovaný změnil usnesení Městského úřadu Pec pod Sněžkou, stavební odbor (dále jen „Stavební úřad“) ze dne 21. 6. 2023, č. j. SO-184/23-Ad.

2. Stavební úřad s odkazem na § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), usnesením zastavil územní řízení o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Pec pod Sněžkou – novostavba RD“, na pozemku p. č. XA, kat. území xx (dále také jen „Stavba“ nebo „Stavební záměr“), jelikož žalobce (coby stavebník) nedoplnil chybějící podklady své žádosti o umístění Stavby ve stanovené lhůtě.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že žádost žalobce ze dne 17. 12. 2020 o vydání územního rozhodnutí o umístění Stavby s odkazem na § 149 odst. 6 správního řádu zamítl.
4. Napadené rozhodnutí bylo založeno na potvrzujícím přezkumném závazném stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 12. 2023, č. j. MZP/2023/231/1381 (dále také jen „Závazné stanovisko MŽP“), vydaném dle § 149 odst. 7 správního řádu. Jím bylo potvrzeno závazné stanovisko Správy Krkonošského národního parku (dále také jen „Správa KRNAP“) ze dne 28. 12. 2022, č. j. KRNAP 11728/2022 (dále také jen „Závazné stanovisko KRNAP“), jímž dle § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZOPK“), vyslovila nesouhlas s umístěním Stavebního záměru.

II. Obsah žaloby

5. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhl jeho zrušení. Nejprve shrnul průběh správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání napadeného rozhodnutí. Následně předestřel, že napadené rozhodnutí trpí stejnými vadami jako usnesení Stavebního úřadu.
6. Žalobce v žalobě formálně oddělil tři žalobní námitky, nutno ovšem již na tomto místě zdůraznit, že tyto se vzájemně prolínají a jejich podstata je obdobná – žalobce nesouhlasí se závěry shora citovaných závazných stanovisek dotčených orgánů ochrany přírody, které jsou dle žalobce nezákonné, stejně jako rozhodnutí stavebních úřadů na základě nich vydaná. Svá tvrzení podporoval citacemi či odkazy na znalecký posudek Mgr. Jana Blahůta, Ph.D. ze dne 31. 10. 2021 (dále také jen „ZP“) a na jeho dodatek ze dne 15. 3. 2022 (dále také jen „Dodatek ZP“), které byly vypracovány k jeho objednávce. Tyto posudky, ve stručnosti řečeno, nesouhlasí se závěry závazných stanovisek orgánů ochrany přírody a shledávají Stavební záměr v dané lokalitě přípustným.
7. V **první žalobní námitce** žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí je nezákonné již jen pro nedostatečné a nesprávné zjištění skutkového stavu a porušení zásady materiální pravdy. Je přesvědčen o tom, že Závazné stanovisko KRNAP i Závazné stanovisko MŽP nejsou založena na dostatečně zjištěném skutkovém stavu, tedy nenaplňují zásadu materiální pravdy tak, jak předpokládá judikatura i komentářová literatura.
8. Žalobce dále podotkl, že si je sice vědom toho, že správní řízení je ovládáno zásadou volného hodnocení důkazů, přičemž nepochybně Správa KRNAP i Ministerstvo životního prostředí mohou rozporovat žalobcem předložené podklady, nicméně musí tak učinit pouze zákonem předpokládaným způsobem a též postupem náležitě přezkoumatelným. Soudní znalec, který zpracoval ZP a Dodatek ZP, vycházel z konkrétní a nezprostředkované znalosti pozemku parc.č. XA v kat. území xx (dále také jen „Pozemek“), na němž má být umístěn Stavební záměr. Z žádného aktu Správy KRNAP

ani z žádného aktu Ministerstva životního prostředí nevyplývá, že by se o obdobné bezprostřední seznámení pokusily.

9. Žalobce namítl, že Správa KRNAP – obdobně pak Ministerstvo životního prostředí – připustila své dřívější pochybení ve vztahu k pozemku parc.č. XB v kat. území xx, což ale neznamená, že by Pozemek měl obsahovat stejně hodnotné či významné geomorfologické jevy. Žalobce považuje tento závěr za spekulaci, která dokonce odporuje ZP a Dodatku ZP, které byly zpracovány právě k poměrům na Pozemku. K ZP a Dodatku ZP pak ještě žalobce dodal, že Správa KRNAP ani Ministerstvo životního prostředí ve svých závazných stanoviscích neuvedly, proč jsou tyto posudky vadné či nesprávné, přestože s jejich závěry tolik polemizovaly.
10. Žalobce dále v žalobě odkázal na přiložené letecké snímky předmětné oblasti, ze kterých je patrné, že na tomto území došlo k realizaci celé řady stavebních záměrů, nejenom na pozemku parc.č. XB v kat. území xx, nýbrž i na pozemcích dalších.
11. Z výše uvedených důvodů má žalobce za to, že napadené rozhodnutí i usnesení Stavebního úřadu jsou nezákonná, neboť závazná stanoviska, na nichž byla tato rozhodnutí založena, neobstojí perspektivou zásady materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu, kterou je nutné aplikovat i při činnosti dotčených orgánů.
12. Ve **druhé žalobní námitce** žalobce namítal nepřezkoumatelnost závazných stanovisek pro nedostatek důvodů, k čemuž odkázal i na judikaturu správních soudů. Tento nedostatek úzce souvisí s již žalobcem namítaným problematickým postupem dotčených orgánů, neboť ani ze Závazného stanoviska KRNAP (ani z předchozích aktů Správy KRNAP, třeba i zrušených) ani ze Závazného stanoviska MŽP nevyplývá, z čeho tyto správní orgány dovozují opačný závěr oproti ZP a Dodatku ZP. Dle žalobce zakládají správní orgány svá rozhodnutí na pouhých spekulacích a tušení.
13. Dále žalobce považuje za podstatné závazné stanovisko orgánu územního plánování, dle něhož je Stavební záměr s Územním plánem Pec pod Sněžkou v souladu. Nelze tedy dle jeho názoru v rámci územního rozhodování z ničeho nic konstatovat, že ačkoliv je Stavební záměr souladný s územním plánem, je rozporný se zájmy dle ZOPK. Je nutné si uvědomit, že Správa KRNAP v rámci územně plánovací činnosti měla možnost vyloučit Pozemek ze zastavitelných ploch svým stanoviskem, které je v rámci územního plánování závazné.
14. Žalobce tedy spatřuje též vadu nezákonnosti způsobenou nepřezkoumatelností podkladových závazných stanovisek pro nedostatek důvodů.
15. Ve **třetí žalobní námitce** se žalobce zabýval nesprávným právním posouzením rozhodné otázky. V dané věci předložil ZP a Dodatek ZP, které právně předvídatelným způsobem vyvrací domněnky Správy KRNAP, které byly převzaty i ze strany Ministerstva životního prostředí. Proto měly dle jeho názoru správní orgány učinit relevantní kroky vedoucí k vypořádání rozporů mezi závěry dotčených orgánů ochrany přírody a závěry ZP a Dodatku ZP, což neučinily. Žalobce má za to, že znalecký posudek nelze vnímat jako běžné vyjádření účastníka řízení, neboť obsahuje-li zákonem stanovené náležitosti, které vyplývají ze zákona o znalcích, a jde-li o odbornou otázku, je nutné takový podklad brát důsledně vážně a nevystanou-li mimořádné okolnosti, tak jeho závěry též respektovat. Případně je nepochybně možné, aby správní orgán – v dané věci dotčený orgán – skutková zjištění a otázky na odborné odpovědi obsažené v posudcích podrobil kritickému

hodnocení. K tomu ještě žalobce podotkl, že se např. nabízel výslech soudního znalce či jiný způsob konfrontace mezi soudním znalcem a dotčeným orgánem, který by mohl vést k odstranění rozporů.

III. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 6. 5. 2024 akcentoval obsah Závazného stanovisko MŽP a jeho odůvodnění. V ostatním se plně odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

17. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, a to za splnění podmínek v dikci § 51 odst. 1 s. ř. s.
18. Je na žalobci, aby vymezil důvody, v jejichž rozsahu má být správní rozhodnutí soudem přezkoumáno. Soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Určující je rozsah uplatněných žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], ledaže by šlo o rozhodnutí nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), anebo stížené vadami, k nimž je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
19. Soud není oprávněn za žalobce žalobní námitky jakkoliv domýšlet či dotvářet. Takový postup by popíral uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 1 s. ř. s.).

Skutkový stav věci

20. Dne 17. 2. 2020 žalobce podal Stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění Stavby. Žalobce k žádosti nepřiložil potřebné přílohy dle § 86 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „stavební zákon“), proto Stavební úřad přerušil usnesením ze dne 19. 1. 2021 řízení do dne 31. 8. 2021.
21. Dne 9. 6. 2021 vydala Správa Krkonošského národního parku nesouhlasné závazné stanovisko s odůvodněním, že Stavební záměr je umístěn do významné geomorfologické lokality „Pec pod Sněžkou, Vlčí důl, soubor glaciálních tvarů“.
22. Žalobce následně dne 16. 8. 2021 požádal o prodloužení lhůty k doplnění chybějících podkladů, čemuž správní orgán I. stupně vyhověl a lhůtu dne 17. 8. 2021 prodloužil do 31. 12. 2021.
23. Žalobce si následně nechal zpracovat ZP, který rozporoval nesouhlasné závazné stanovisko Správy KRNP z 9. 6. 2021.
24. Dne 3. 12. 2021 opět požádal o prodloužení lhůty k doplnění chybějících podkladů, čemuž Stavební úřad vyhověl a lhůtu dne 13. 12. 2021 prodloužil do 30. 4. 2022.
25. Dne 5. 1. 2022 vydala Správa Krkonošského národního parku Sdělení k opětovné žádosti na vydání závazného stanoviska k umístění Stavby, ve kterém znovu

konstatovala nepřijatelnost umístění navržené Stavby v dané lokalitě a dodala, že závazné stanovisko ze dne 9. 6. 2021 je nadále platné.

26. Žalobce následně dne 26. 4. 2022 znovu požádal o prodloužení lhůty k doplnění chybějících podkladů, čemuž Stavební úřad vyhověl a lhůtu dne 4. 5. 2022 prodloužil do 31. 10. 2022. Součástí žádosti byl i Dodatek ZP, který reagoval na obsah shora citovaného Sdělení Správy KRNAP.
27. Žalobce opět dne 3. 10. 2022 požádal o prodloužení lhůty k doplnění chybějících podkladů, čemuž správní Stavební úřad znovu vyhověl a lhůtu dne 13. 10. 2022 prodloužil do 30. 5. 2023.
28. Dne 11. 10. 2022 vydalo Ministerstvo životního prostředí rozhodnutí ve zkráceném řízení, kterým zrušilo závazné stanovisko Správy KRNAP ze dne 9. 6. 2021 a věc jí vrátilo k novému projednání.
29. Dne 28. 12. 2022 vydala Správa Krkonošského národního parku nesouhlasné Závazné stanovisko Správy KRNAP. Podstata jeho odůvodnění spočívá v tom, že Stavební záměr je lokalizován do centrální části Vlčího dolu do prostoru bazální morény v rámci komplexu morén pleistocenního údolního ledovce, která je předmětem ochrany KRNAP. Předmětný záměr je velmi problematický svým vlivem na předmět ochrany, zejména pak na geomorfologickou povahu dané lokality.
30. Stavební úřad poté vydal usnesení o zastavení řízení, jak je popsáno v bodě 2. tohoto rozsudku. Ve včas podaném odvolání žalobce mimo jiné poukázal na chybný procesní postup Stavebního úřadu, který dle něho neměl řízení usnesením zastavit, ale měl postupovat dle § 149 odst. 6 správního řádu, tedy měl žádost rozhodnutím zamítnout. Dále namítal nezákonnost Závazného stanoviska KRNAP. Žalovaný v rámci odvolacího řízení postupoval dle § 149 odst. 7 správního řádu, tedy požádal nadřízený dotčený orgán ochrany přírody o vypracování přezkumného závazného stanoviska. Závazné stanovisko MŽP potvrdilo správnost Závazného stanoviska KRNAP. Následně vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí (viz bod 3. tohoto rozsudku).

Právní závěry

31. Na úvod zdejší soud předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
32. Dále krajský soud zdůrazňuje, že „Úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, tedy posoudit soulad napadeného rozhodnutí se zákonem. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním. Úkolem soudu je posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí hledisek stanovených zákonem“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46). Správní orgán není při svém rozhodování často vázán přesnými kritérii stanovenými zákonem a musí tak rozhodovat v mezích správního

- uvážení. Jeho rozhodnutí však musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004–79).
33. Dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
34. Ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu říká, že *„jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“*.
35. Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu, 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. Pro přezkum dle § 149 odst. 7 správního řádu se tedy analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu.
36. Pro odvolací řízení v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu platí, že zákonnost napadeného aktu je posuzována v plném rozsahu a správnost aktu přezkoumávána v rozsahu námitek obsažených v odvolání, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, což musí platit i pro přezkumnou činnost dotčeného nadřízeného orgánu (srov. Petrmichl, V.: K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním, Právní rozhledy 5/2017, s. 157).
37. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009–63, publikovaného pod č. 2167/2011 Sb. NSS, vyplývá, že *„Účelem (postupu podle § 149 odst. 4 správního řádu – pozn. NSS) je zajistit, aby odvolací námitky, které směřují proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu, podléhaly odbornému posouzení ze strany orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který na rozdíl od odvolacího orgánu disponuje odpovídajícími znalostmi. V těchto případech dochází k prolnutí dvou principů, které nalezly své uplatnění ve správním řádu, a to 1) devolutivního účinku odvolání a 2) vázanosti správního orgánu závazným stanoviskem dotčeného orgánu. Obdobně jako správní orgán prvního stupně je vázán závazným stanoviskem dotčeného orgánu, je i odvolací orgán vázán stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu a nemůže se od něj odchýlit.“*
38. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody vydané podle § 37 odst. 2 ZOPK je ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je tak jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit. Je-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 7, resp. § 51 odst. 3 správního řádu). K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-42. Uvedené dopadá i na nyní posuzovanou věc.
39. V posuzovaném řízení není pochyb o tom, že s ohledem na lokalitu, v níž žalobce žádal o umístění Stavebního záměru, bylo jedním z nezbytných předpokladů vyhovění této žádosti souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, jak plyne z ustanovení § 37 odst. 2 ZOPK ve znění účinném k datu vydání Závazného stanoviska KRNAP, dle něhož

„k umístování, povolování nebo provádění staveb, změně způsobu využití pozemků, terénním úpravám, změnám vodního režimu pozemků nebo k nakládání s vodami, k použití chemických prostředků a ke změnám druhu pozemku v ochranném pásmu zvláště chráněného území je nutný souhlas orgánu ochrany přírody.“. Tento fakt nezpochybňuje ani sám žalobce.

40. Skutkově je také zcela jasné, že souhlasným závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody žalobce nedisponuje. Naopak, z obsahu Závazného stanoviska KRNAP plyne, že Stavební záměr byl shledán nepřipustným. Jeho žádosti tedy nebylo možné vyhovět, ovšem za této skutkové situace Stavební úřad procesně pochybil, pokud stavební řízení zastavil s odkazem na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tuto procesní vadu napravil žalovaný v napadeném rozhodnutí, kdy změnil prvoinstanční rozhodnutí tak, že (správně) žádost žalobce o umístění Stavby zamítl s odkazem na § 149 odst. 6 správního řádu.
41. Přestože odůvodnění usnesení Stavebního úřadu o zastavení řízení je velmi stručné, je z něho ovšem zcela zřejmé, že důvodem nevyhovění žalobcově žádosti (přestože o ní procesně bylo rozhodnuto chybně) je existence nesouhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (konkrétně Závazného stanoviska KRNAP). Tato skutečnost byla ostatně zcela jasná i žalobci, což potvrzuje obsah jeho odvolacích námitek, které směřovaly zejména proti obsahu Závazného stanoviska KRNAP. Chybná procesní podoba prvoinstančního rozhodnutí a obsah jeho odůvodnění tedy neznemožnily žalobci vznést plnohodnotné a kvalifikované odvolací námítky. To podporuje i fakt, že odvolací námítky jsou v podstatě shodné s námítkami žalobními. Žalovaný pak postupoval plně v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu, pokud si v reakci na obsah žalobcova odvolání vyžádal potvrzení nebo změnu Závazného stanoviska KRNAP od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Za situace, kdy přezkumné závazné stanovisko potvrdilo správnost a zákonnost závazného stanoviska, byly jejich závěry pro žalovaného závazné. Ten si této skutečnosti byl vědom, zásadní části těchto stanovisek převzal do odůvodnění svého rozhodnutí. Nutno také zdůraznit, že právě obsah závazných stanovisek orgánů ochrany přírody představoval jediný důvod, proč byla žádost žalobce o umístění Stavby zamítnuta.
42. Tento postup hodnotí krajský soud jako zcela správný, neboť věcné posouzení odvolacích námitek směřujících proti obsahu Závazného stanoviska KRNAP žalovanému coby stavebnímu úřadu s ohledem na výše citovaná ustanovení zákonů nepříslušelo.
43. Dle mínění soudu tedy za situace, kdy si odvolací orgán opatřil přezkumné závazné stanovisko a zjistil tak v úplnosti skutkový stav věci a mohl na základě něho učinit i právní závěry, postupoval procesně správně, pokud s ohledem na zásadu hospodárnosti správního řízení nepřistoupil ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí, ale přistoupil dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu k jeho změně; přestože nebývá příliš časté, aby změna spočívala v tom, že je procesní rozhodnutí o zastavení řízení nahrazeno meritorním rozhodnutím ve věci, uvedené ustanovení to nevylučuje a u projednávané věci to dle krajského soudu bylo na místě, plně v souladu s judikatorními závěry Nejvyššího správního soudu, že odvolací stavební úřad by se měl přednostně vždy snažit, aby případné vady řízení či rozhodnutí stavebního úřadu I. stupně byly, pokud je to možné, odstraněny v odvolacím řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 – 34). Shora popsané procesní pochybení Stavebního úřadu tedy nemělo vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

44. Popsaným postupem správních orgánů tak nedošlo k porušení žádných procesních práv žalobce, nebyla porušena ani zásada dvojinstančnosti správního řízení, což ostatně v žalobě nenamítá ani sám žalobce.
45. V **první žalobní námitce** žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí je nezákonné již jen pro nedostatečné a nesprávné zjištění skutkového stavu a porušení zásady materiální pravdy. Zásada materiální pravdy je jedna z nejdůležitějších zásad formálního správního řízení, představuje povinnost správního orgánu zjistit v průběhu dokazování skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jelikož rozhodnutí správních orgánů musejí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.
46. K tomu soud uvádí, že neshledal, že by žalovaný nedostatečně a nesprávně zjistil skutkový stav, ani že by byla porušena zásada materiální pravdy. Žalovaný vydal a náležitě odůvodnil napadené rozhodnutí na základě nesouhlasného Závazného stanoviska MŽP, kterým bylo potvrzeno Závazné stanovisko KRNAP. Odůvodnění Závazného stanoviska KRNAP i Závazného stanoviska MŽP jsou souladná, podrobná, logická, vzájemně se doplňují. Závazné stanovisko MŽP pak dostatečným způsobem reaguje na žalobcovy odvolací námitky. Jeho obsah pak učinil žalovaný součástí svého rozhodnutí.
47. Žalobci rozhodně nelze přisvědčit v tom, že by správní orgány nereagovaly na obsah jím předloženého ZP a Dodatku ZP. Vždyť podstatnou část Závazného stanoviska Správy KRNAP tvoří právě reakce na závěry ZP nebo Dodatku ZP a polemika s jejich správností. Konkrétně se Závazné stanovisko KRNAP zabývá ZP na str. 5 až 9, Dodatkem ZP pak na str. 9 až 11. A to se závěrem, že ledovcové morény ve Vlčím dole mají unikátní přírodovědnou hodnotu, která je umocněna jejich zranitelností z důvodu překryvu s civilizačním prostorem. Vzhledem k historickému poškození části morén je nyní dle Správy KRNAP z hlediska ochrany přírody mimořádně žádoucí vyloučit v dané lokalitě jakékoliv další zásahy do přirozeného glaciálního reliéfu, jehož ochranná hodnota je nesporná. Realizací Stavebního záměru na Pozemku by došlo k nevratnému poškození ledovcové morény, což nevylučuje ani ZP. Proto Správa KRNAP setrvala na svém negativním stanovisku k realizaci Stavby. Tento postoj ostatně konstantě zastávala od počátku daného stavebního řízení (viz shora). Závazné stanovisko MŽP pak na ZP a Dodatek ZP reaguje na str. 3. V podrobnostech krajský soud odkazuje na závazná stanoviska orgánů ochrany přírody obou stupňů.
48. Nedůvodná je rovněž výtku žalobce, že autor ZP na místě byl, přičemž z obsahu závazných stanovisek toto nelze dovodit. Krajský soud nemá pochyb o tom, že zejména dotčení pracovníci Správy KRNAP jsou se stavem dané lokality v rámci výkonu své pracovní činnosti velmi dobře obeznámeni, což ostatně z obsahu Závazného stanoviska KRNAP implicitně jednoznačně plyne. Nebylo tedy nutné a potřebné zdůrazňovat, že místo umístění Stavby osobně navštívili.
49. Orgány ochrany přírody dle krajského soudu také srozumitelně a logicky popsaly, za jakých okolností souhlasily v minulosti s výstavbou stavby na pozemku parc. č. XB v kat. území xx, že se jednalo o chybu, kterou nyní nechtějí opakovat, neboť také na tomto pozemku byla při vlastní realizaci této povolené stavby zjištěna existence zbytků morény (viz např. str. 7 a 8 Závazného stanoviska KRNAP nebo str. 5 a 6 Závazného stanoviska MŽP).
50. Ve **druhé žalobní námitce** žalobce namítal nepřezkoumatelnost závazných stanovisek pro nedostatek důvodů.

51. K této námitce soud sděluje, že soudní přezkum obsahu závazného stanoviska je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn toliko v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Správní přezkum závazného stanoviska je možný buď cestou přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu ve spojení s § 94 a násl. správního řádu, nebo cestou jeho zpochybnění v rámci odvolání podle § 149 odst. 7 správního řádu.
52. S poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73 (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS), krajský soud připomíná, že je povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (ať už pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) i z moci úřední. Je to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek.
53. Pro úvod do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem.
54. Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je dle závěru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu). Krajský soud doplňuje, že jelikož zákonodárce následně usoudil, že dotčené orgány při vydávání závazných stanovisek uvedenou judikaturu nezohledňují a obsah vydávaných závazných stanovisek zmíněným judikturním nárokům často nedostojí (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 225/2017 Sb. ze dne 29. 1. 2016, tisk č. 927/0), včlenil do § 149 správního řádu nový odst. 2, který výslovně náležitosti závazného stanoviska upravil takto: „*Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*“
55. Potvrzení závazného stanoviska vydaného dle § 149 odst. 7 správního řádu je svou povahou opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30). Z hlediska přezkumu prováděného soudy rozhodujícími ve správním soudnictví je podstatné, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ve správním soudnictví jej lze proto přezkoumat pouze postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt, tj. v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, či také např. rozsudek téhož soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127).
56. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát – stejně tak pokud dotčený orgán dostojí výše uvedeným požadavkům, nelze jím vydané závazné stanovisko

hodnotit jako nepřezkoumatelné (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006–76). O nepřezkoumatelnost by šlo za situace, kdy se správní orgán (potažmo dotčený orgán) ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí (závazné stanovisko) neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).

57. Lze shrnout, že nepřezkoumatelnost závazných stanovisek pro nedostatek důvodů je vadou, která souvisí zpravidla s nedodržením požadavků kladených procesním právním předpisem na výrok a odůvodnění rozhodnutí. Otázka, kterou si je tak třeba v tomto směru dále pokládat, je, zda se orgány ochrany přírody zabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro posouzení dané věci a zda svoje úvahy dostatečně odůvodnily. Potvrdí-li postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu nadřízený orgán závazné stanovisko, je třeba, aby v potvrzujícím závazném stanovisku přiměřeně reagoval na odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a tím potvrzující závazné stanovisko dostalo požadavkům na přezkoumatelnost. Tato podmínka byla v Závazném stanovisku MŽP prostředí zcela splněna. Nadřízený dotčený orgán se odvolacími námitkami žalobce zabýval na str. 3 až 6 Závazného stanoviska MŽP, a to způsobem srozumitelným a zcela přezkoumatelným. V podrobnostech odkazuje soud na tyto pasáže závazného stanoviska, neboť nepovažuje za nutné je přepisovat.
58. Zdejší soud dále podotýká, že není rozhodné, že s umístěním Stavby souhlasily orgány územního plánování. Skutečnost, že Pozemek žalobce je dle Územního plánu Pec pod Sněžkou umístěn ve funkční ploše, která jím požadovanou Stavbu umožňuje, ještě neznamena, že to je automaticky a bez dalšího možné; závazné stanovisko orgánu ochrany přírody se sice nemůže závazným způsobem vyjadřovat k otázce souladu stavebního záměru s územním plánem, ale za vhodné a výstižné považuje soud upozornění na str. 14–15 Závazného stanoviska KRNAP, kde Správa KRNAP upozornila na konkrétní znění příslušné části Územního plánu města Pec pod Sněžkou, ze které lze zjistit, že Pozemek je klasifikován jako místo s „velmi vysokým významem přírodních hodnot“ (viz také str. 6 Závazného stanoviska MŽP). Žalobce si tedy musel být vědom při plánování svého záměru, že bude k jeho uskutečnění nezbytně potřebovat souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany životního prostředí.
59. Krajský soud tak na tomto místě uzavírá, že jak Závazné stanovisko KRNAP, tak i Závazné stanovisko MŽP netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, naopak závěry závazných stanovisek jsou logické a vyčerpávajícím způsobem odůvodněné. Závazná stanoviska jsou podrobná a vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Stejně tak se Ministerstvo životního prostředí coby nadřízený dotčený orgán, potažmo žalovaný coby orgán odvolací, dostatečně vypořádaly se všemi odvolacími námitkami žalobce.
60. Ke **třetí žalobní námitce**, ve které žalobce uvádí, že správní orgány měly učinit relevantní kroky vedoucí k vypořádání rozporů mezi závěry dotčených orgánů a ZP a Dodatkem ZP, což neučinily, zdejší soud opakuje, že žalobci nelze dát za pravdu v tom, že pokud ze ZP plyne, že znalec byl osobně na místě, a ze závazných stanovisek nic takového neplyne, že byl nedostatečně zjištěn skutkový stav. Z obsahu závazného stanoviska je zcela zřejmé, že příslušní pracovníci orgánu ochrany přírody danou lokalitu velmi dobře znají, což ostatně plyne i z jejich pracovní činnosti a pracovního zařazení.

61. Znovu také soud konstatuje, že žalobci nelze přisvědčit ani v tom, že závazná stanoviska nereagovala na obsah ZP a Dodatku ZP (k tomu viz bod 47. tohoto rozsudku). Není možné očekávat, že by závazné stanovisko reagovalo na každý dílčí závěr ZP; podstatné je, že orgány ochrany přírody osvětlily, proč nesouhlasí se stěžejními závěry ZP a proč na rozdíl od nich dospěly k závěru, že daná lokalita je natolik přírodně cenná, že tam Stavební záměr nelze realizovat. Navíc ZP možné poškození předmětu ochrany KRNAP v případě realizace Stavebního záměru nevyloučil, ale spíše relativizoval ochrannářskou hodnotu předmětu ochrany.
62. Ostatně pokud žalobce tvrdí, že se závazná stanoviska nevypořádala se závěry ZP a Dodatku ZP, činí tak v podstatě v obecné rovině, aniž by konkretizoval, v čem konkrétně mají být závěry orgánů ochrany životního prostředí vadné.
63. Správní orgány nepochybily ani pokud jde o aplikaci zásady volného hodnocení důkazů – ZP a Dodatek ZP braly v úvahu jako jedny z důkazů, s jejich závěry ovšem nesouhlasily a přezkoumatelným a dostatečným způsobem objasnily, z jakých důvodů. Byly si vědomy jejich důkazní síly, rozhodně k nim nepřistupovaly jako k běžnému vyjádření účastníka, jak jim vyčítal žalobce.
64. Krajský soud tak neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, neshledal ani vady rozhodnutí či řízení, ke kterým by byl povinen přihlédnout z moci úřední, proto žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

V. Náklady řízení

65. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť z obsahu soudního spisu lze dovodit, že úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a žalobce v řízení úspěšný nebyl, pročez na náhradu nákladů řízení nemá právo.

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.

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.

Hradec Králové 11. června 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu