



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci žalobce: **Egeria, z. s.**, IČ 22892133, se sídlem Otrokovice, Obchodní 1324, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, třída Tomáše Bati 21, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2014, č. j. KUZL 10589/2014, sp. zn. KUSP 1368/2014 ÚP-Mor,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 24. 2. 2014, č. j. KUZL 10589/2014, sp. zn. KUSP 1368/2014 ÚP-Mor, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Městského úřadu Holešov (dále též „stavební úřad“) ze dne 13. 12. 2013, č. j. HOL-

25099/2013/SÚ/TN, jímž bylo rozhodnuto, že žalobce není účastníkem procesu uzavření veřejnoprávní smlouvy o změně využití území na pozemcích: pozemková parcela č. (dle PK) 164, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173 v katastrálním území Třebětice pro dočasnou mezideponii stavebního materiálu a zařízení staveniště „Skládková plocha Třebětice“ se společností Skanska a. s., vedeného pod číslem spisu 3407/2013. V odůvodnění rozhodnutí správní orgány vycházely zejména z vyjádření odboru životního prostředí Městského úřadu Holešov ze dne 4. 12. 2013, dle něhož uvedeným záměrem (mezideponií) nebudou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, čímž nebyla splněna podmínka účastenství žalobce – spolku, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny – podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[2] Ve včas podané žalobě žalobce uvedl, že splnil všechny podmínky účasti v procesu uzavírání předmětné veřejnoprávní smlouvy. Nesouhlasil se závěrem žalovaného, že dočasnou mezideponií nebudou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Předmětná veřejnoprávní smlouva nemohla nabýt účinnosti bez jeho souhlasu.

[3] Žalovanému žalobce vytkl, že nedostatečně zjistil stav věci a nedbal, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Žalovaný i stavební úřad pouze přejali strohé vyjádření dotčeného orgánu, že nebudou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, postrádající jakékoli odůvodnění. Argumentům, jimiž žalobce toto konstatování vyvracel, žalovaný nepřisvědčil, přičemž některé z nich ani nevypořádal, a to s odůvodněním, že se týkají obsahu veřejnoprávní smlouvy a nelze se jimi zabývat v řízení o účastenství. Žalovaný měl předmětnou veřejnoprávní smlouvu zrušit pro chybějící souhlas žalobce, příp. z důvodu, že se jednalo o záměr vyžadující posouzení vlivů na životní prostředí a nebylo tedy možné uzavřít veřejnoprávní smlouvu.

[4] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu zrušil.

[5] Dále žalobce navrhl, aby soud zrušil i předmětnou veřejnoprávní smlouvu. Tuto část žaloby ovšem soud usnesením ze dne 21. 10. 2014, č.j. 29 A 32/2014-105, vyloučil k samostatnému projednání (vyloučená věc byla vedena pod sp. zn. 29 A 86/2014).

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[6] Ve vyjádření k žalobě žalovaný předně uvedl, že žalobce sice již v odvolání napadl obsah vyjádření dotčeného orgánu, nicméně nepodal žádný podnět k jeho přezkoumání. Až v žalobě tvrdil, že jeho přezkum měl zajistit žalovaný, což ovšem z právního pořádku nikterak neplyne. Žalobcova tvrzení o dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny navíc nebyla dostatečně konkrétní.

[7] Věcné námitky, které se týkaly obsahu předmětné veřejnoprávní smlouvy, nebylo možné vypořádat v řízení o účastenství žalobce. Byly ovšem přezkoumány na základě

podnětu žalobce k zahájení přezkumného řízení ohledně předmětné veřejnoprávní smlouvy (žalovaný důvod k zahájení přezkumného řízení neshledal). Samotné usnesení o účastenství dle § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, stavební úřad navíc ani nebyl povinen vydat, neboť při uzavírání veřejnoprávní smlouvy nebylo vedeno správní řízení. Šlo tak spíše o jakousi procesní opatrnost.

[8] I při vypořádání dalších námitek (včetně údajného rozporu předmětné veřejnoprávní smlouvy se zákonem) žalovaný odkázal na své sdělení k zahájení výše uvedeného přezkumného řízení, přičemž část žalobcových námitek označil jako nepřipustné nové skutečnosti a důkazy.

[9] Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[10] Žalobce v podání ze dne 6. 10. 2014 nesouhlasil s vyjádřením žalovaného k žalobě a setrval na žalobní argumentaci. K usnesení o účastenství uvedl, že jeho nevydáním by došlo k hrubému obcházení zákona. Možnost nevydat usnesení o vyloučení účastníka z uzavírání veřejnoprávní smlouvy by prakticky dovolila svévolně bez odůvodnění odepřít právo účasti na rozhodování a tím zřejmě i soudní ochranu.

V. Posouzení věci soudem

[11] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.

[12] Ze správního a soudního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti.

[13] Podáním ze dne 26. 4. 2013 žalobce podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny požádal stavební úřad o informace o zahajovaných řízeních, vztahující se i na záměr rychlostní silnice R49 (s tímto záměrem dotčená mezideponie souvisí).

[14] Dne 26. 11. 2013 vyvěsil stavební úřad veřejnou vyhlášku informující o podaném návrhu předmětné veřejnoprávní smlouvy. Žalobce – spolek, jehož hlavním předmětem činnosti je dle stanov ochrana přírody a krajiny – oznámil svou účast při uzavírání předmětné veřejnoprávní smlouvy dne 3. 12. 2013.

[15] Již dne 2. 12. 2013 přitom stavební úřad uzavřel s navrhovatelem Skanska a. s. *Veřejnoprávní smlouvu o změně využití území* č. j. HOL-23713/2013/SÚ/TN. Na smlouvě je vyznačena doložka: „*NABYTÍ PRÁVNÍCH ÚČINKŮ DNE 04-12-2013*“.

[16] Dne 13. 12. 2013 pak stavební úřad vydal usnesení č. j. HOL-25099/2013/SÚ/TN, že žalobce není účastníkem procesu uzavírání předmětné veřejnoprávní smlouvy. Proti tomuto usnesení se žalobce dne 3. 1. 2014 odvolal, žalovaný o odvolání rozhodl dne 24. 2. 2014 (žalobou napadeným rozhodnutím).

[17] Dne 10. 1. 2014 stavební úřad vyvěsil veřejnou vyhláškou oznámení o uzavření předmětné veřejnoprávní smlouvy. Krátce předtím, dne 8. 1. 2014, podal žalobce podnět k provedení přezkumného řízení předmětné veřejnoprávní smlouvy, mj. i pro chybějící souhlas žalobce (o již nabyté účinnosti smlouvy věděl žalobce z nahlížení do spisu). Žalovaný podnět posoudil tak, že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední, což žalobci sdělil přípisem ze dne 27. 2. 2014, č. j. KUZZ 12382/2014, sp. zn. KUSP 1323/2014 ÚP-Mor.

[18] Pro posouzení věci je klíčovým posouzení možnosti ochrany práv osob, které by byly účastníky územního řízení a jejichž souhlas je tudíž vyžadován k nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. V tomto ohledu soud vycházel zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, ve věci „*obec Dobřejovice*“ (publ. na www.nssoud.cz).

[19] Podle § 161 odst. 1 správního řádu, stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).

[20] Citované ustanovení stejně jako § 168 správního řádu (*Souhlas třetích osob*) zcela jednoznačně podmiňuje účinnost veřejnoprávní smlouvy souhlasem určitých osob. Pokud taková osoba existuje a její souhlas není vyžádán, pak veřejnoprávní smlouva nemůže nabýt účinnosti.

[21] Pro nyní souzenou věc, v níž byla uzavřena veřejnoprávní smlouva na základě § 78a stavebního zákona nahrazující rozhodnutí o změně využití území, je podstatné zodpovězení otázky, jak se má osoba, která má za to, že její souhlas měl být vyžádán, relevantně bránit opačnému názoru účastníků veřejnoprávní smlouvy.

[22] Jak vyplývá z výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, v takovém případě není na místě, aby tato osoba vyvolávala sporné řízení ohledně závazků plynoucích z veřejnoprávní smlouvy (§ 141 ve spojení s § 169 správního řádu). Nemá-li veřejnoprávní smlouva žádné účinky, neplynou z ní také žádné závazky, ohledně nichž by mohlo být vedeno sporné řízení. Vyvolání sporného řízení proto nelze považovat za prostředek ochrany práv osoby, jejíž souhlas nebyl v rozporu se zákonem vyžadován.

[23] Za takový prostředek nelze považovat ani jinak obecně přípustný podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy dle § 165 odst. 1 správního řádu (v daném případě ve spojení s § 78a odst. 9 stavebního zákona), a to především proto, že se jedná o postup prováděný výlučně z úřední povinnosti. Nikdo tedy nemá právní nárok na to, aby byl skutečně soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy na základě tohoto ustanovení přezkoumán.

[24] Jediným reálným prostředkem ochrany práv osoby, která tvrdí, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 161 správního řádu nebyl vyžadován její souhlas, ačkoliv vyžadován měl být, je žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu. Právní stav je zde plně srovnatelný se situací posuzovanou zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002

Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9. Ve vztahu k tehdy účinné právní úpravě vyslovil zvláštní senát závěr, že řízení podle § 142 správního řádu je nejvhodnějším možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora. Zvláštní senát přitom výslovně poukázal, že žádost podle § 142 odst. 1 správního řádu je především prostředkem ochrany osob, které o sobě tvrdí, že by byly účastníkem správního řízení, bylo-li by vedeno (srov. body 72 až 81 usnesení zvláštního senátu). Nelze shledat důvod, proč by měl být též osobě při využití jiné, srovnatelné alternativy ke správnímu řízení (zde při uzavření veřejnoprávní smlouvy) zapovězena možnost ochrany jejích práv postupem podle § 142 odst. 1 správního řádu.

[25] Naopak na místě není postup, který byl jak žalobcem, tak správními orgány použit v daném případě. V ustanovení § 170 správního řádu je uvedeno, že při postupu podle části páté, upravující veřejnoprávní smlouvy, se použijí *přiměřeně* ustanovení části druhé správního řádu (jejíž součástí je i § 28). Podle legislativních pravidel vlády (čl. 41 odst. 2, www.vlada.cz) slovo „*přiměřeně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje – na rozdíl od slova „*obdobně*“ (viz čl. 41 odst. 1 legislativních pravidel vlády) – volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. Výraz „*přiměřeně*“ tak lze jinými slovy vyjádřit jako „*částečně*“ či „*podle povahy věci*“. Dle zdejšího soudu je právě § 28 správního řádu jedním z těch ustanovení, které v procesu uzavírání veřejnoprávních smluv použít nelze, a to vzhledem k jednoznačné povaze procesu uzavírání veřejnoprávní smlouvy. Tento proces není správním řízením, naopak má formalizované správní řízení nahradit. Za subjekty tohoto procesu lze považovat pouze osoby, které veřejnoprávní smlouvu uzavírají (v daném případě žadatel a stavební úřad). Takovými ovšem nejsou osoby, které se smlouvou mají pouze vyslovit souhlas.

[26] Jak plyne z výše uvedeného, osoba, která má za to, že by měla s veřejnoprávní smlouvou vyjádřit souhlas, se nemůže domoci „účastenství“ v procesu uzavírání veřejnoprávní smlouvy oznámením či tvrzením o své účasti, neboť takové postavení jí jednak nenáleží, jednak o něm v této souvislosti v zásadě nelze ani hovořit. Za takové situace tudíž nebylo na místě, aby o takovém oznámení žalobce stavební úřad rozhodoval usnesením ve smyslu § 28 správního řádu, a to ani z procesní opatrnosti, jak poznamenal žalovaný. Zároveň pochybil žalovaný, pokud odvolání směřující proti takovému usnesení zamítl a předmětné usnesení potvrdil.

[27] Předmětná veřejnoprávní smlouva byla uzavřena dne 2. 12. 2013, následujícího dne žalobce „oznámil“ svoji účast v procesu jejího uzavírání, den 4. 12. 2013 strany smlouvy považují za den nabytí její účinnosti.

[28] Posuzoval-li stavební úřad za této situace podání žalobce ze dne 3. 12. 2013 (usnesl se o něm až dne 13. 12. 2013), měl postupovat primárně dle § 37 odst. 1, 3, resp. § 45 odst. 2 správního řádu. Stavební úřad si měl v prvé řadě ujasnit, že „účastenství“ žalobce v procesu uzavírání veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 27, § 28 správního řádu není možné. Z podání žalobce ovšem bylo do jisté míry patrné, že směřuje do otázky nabytí účinnosti předmětné veřejnoprávní smlouvy. O shledaném právním názoru měl tudíž úřad žalobce vyrozumět a poučit ho, jakými prostředky se může relevantně domáhat nápravy (primárně žádostí dle § 142 správního řádu či případně podnětem k přezkoumání veřejnoprávní smlouvy). Současně

jej měl vyzvat ke sdělení, zda žalobce hodlal podat některý z těchto typů podání, a zároveň k jejich doplnění ve smyslu příslušných souvisejících ustanovení. V této souvislosti nelze též pominout obecnou poučovací povinnost správního orgánu zakotvenou v § 4 odst. 2 správního řádu, jakož i povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, jako jedny ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 4 správního řádu), nehledě na to, že veřejnou správu je třeba vnímat především jako službu veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu).

[29] K uvedenému je nutno podotknout, že věcně a místně příslušným orgánem k rozhodnutí o případné žádosti podle § 142 správního řádu by byl žalovaný, coby nadřízený správní orgán příslušný k přezkumu veřejnoprávní smlouvy. I zde je totiž nutno ctít zásadu, že správní orgán (zde stavební úřad) nemůže být „soudcem“ ve vlastní věci, tj. ve věci, v níž je smluvní stranou napadené veřejnoprávní smlouvy (k tomu viz blíže již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 3151/2015 Sb. NSS).

[30] Pouze nad rámec shora uvedeného (*obiter dictum*) pak soud uvádí, že vyjádření odboru životního prostředí Městského úřadu Holešov ze dne 4. 12. 2013, z něhož správní orgány vycházely, nebylo dostatečné. Předmětné vyjádření postrádalo jakékoli odůvodnění, přičemž právě na jeho základě bylo rozhodnuto o tak závažné otázce, jakou je účastenství v řízení (ačkoli pouze hypoteticky, neboť zde řízení vedeno nebylo – viz výše). Byť šlo o posouzení odborné otázky, k němuž stavební úřad není příslušný, nezabývá jej (příp. žalovaného) to povinnosti zabývat se obsahem vyjádření dotčeného orgánu (jeho úplností, určitostí, srozumitelností). Je to navíc stavební úřad, příp. posléze žalovaný, kdo nese odpovědnost za dostatečné odůvodnění konečného rozhodnutí postaveného na vyjádření dotčeného orgánu (srov. § 68 odst. 3 správního řádu). Opačný postup, tj. akceptace vyjádření dotčeného orgánu v jakékoli kvalitě, by výrazně zasáhl do práv účastníka, který nemůže napadnout samotné vyjádření dotčeného orgánu, nýbrž pouze konečné rozhodnutí na něm postavené. Odvolání žalobce zcela zjevně mířilo na obsah vyjádření dotčeného orgánu. Navzdory tomu se žalovaný s vyjádřením dotčeného orgánu uspokojil a nepožadoval jeho doplnění, popř. případně i revizi nadřízeným dotčeným orgánem, ačkoli ho k tomu strohost vyjádření měla jednoznačně navést. K právě uvedenému možno odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, publ. pod č. 2167/2011 Sb. NSS, Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, publ. pod č. 3018/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 10. 5. 2005, č. j. 11 Ca 173/2004-78, příp. Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84 (dostupné na www.nssoud.cz). Byť se některá citovaná rozhodnutí týkají závazných stanovisek, zdejší soud nevidí rozumný důvod, pro nějž by stanovená pravidla nebylo možné použít i na vyjádření dotčeného orgánu.

[31] Nelze též zapomínat, že smyslem a účelem účasti spolků podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních (a nepochybně také v územních) řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájily dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS). Analogicky lze tento závěr vztáhnout na proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy, jenž nahrazuje územní řízení, jak tomu bylo v posuzované věci.

[32] Lze tak uzavřít, že pokud by zdejší soud napadené rozhodnutí již nezrušil z jiného důvodu, učinil by tak na základě právě uvedené argumentace.

[33] Závěrem nutno dodat, že žalobce v žalobě označil dvě osoby zúčastněné na řízení: společnost Skanska a. s. a Obecní úřad Třebětice. Dle zdejšího soudu ani jedna z těchto osob nebyla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí a rovněž nemohla být přímo dotčena jeho zrušením. Proto soud ani jednu z těchto osob nevyzýval, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

[34] Z výše uvedených důvodů soud shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným. Proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[35] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto dle § 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. Žalobce požadoval pouze náhradu za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. V této výši mu tedy vůči žalovanému soud náhradu nákladů řízení též přiznal. K jejímu zaplacení určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : 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.

V Brně dne 31. května 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu