



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců JUDr. Jany Kubenové a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce **Občanského sdružení „Egeria“**, se sídlem Otrokovice, Obchodní č.p. 1324, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského Kraje**, se sídlem Zlín, třída Tomáše Bati 21, za účasti: 1) Vodovody a kanalizace Kroměříž, a. s., se sídlem Kroměříž, Kojetínská 3666, zastoupen JUDr. Janou Holubcovou, advokátkou se sídlem Dolní Bečva 494, 2) Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správa Zlín, se sídlem Zlín, Fügnerovo nábřeží 5476, o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 22. 5. 2012, č. j. KUZL 13053/2012, sp.zn. 13053/2012 ŽPZE-RH,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 22. 5. 2012, č. j. KUZL 13053/2012, sp.zn. 13053/2012 ŽPZE-RH, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou ke zdejšímu soudu domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 22. 5. 2012, č. j. KUZL 13053/2012, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Městského úřadu Holešov, odboru životního prostředí, ze dne 6. 1. 2012, č. j. HOL-4609/27179/2011/ŽP/Ve.

I. Podstata věci

Napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 5. 2012, č. j. KUZL 13053/2012, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Holešov, odboru životního prostředí, ze dne 6. 1. 2012, č. j. HOL-4609/27179/2011/ŽP/Ve, kterým byla Ředitelství silnic a dálnic ČR (stavebníkovi) podle § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), prodloužena doba platnosti stavebního povolení, které vydal Městský úřad Holešov (dále též „stavební úřad“) dne 23. 10. 2009, č. j. ŽP/3129/20294/2009/Ve, ke zřízení vodního díla „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín-Fryšták, C 353 Přeložka vodovodu DN 200 v km 9,970“.

Původní stavební povolení ze dne 23. 10. 2009 nabylo právní moci dne 19. 2. 2010 a platnosti mělo pozbyt, pokud by nebyla stavba zahájena do dvou let od nabytí právní moci.

Žádostí doručenou stavebnímu úřadu dne 9. 11. 2011 požádal zástupce stavebníka o prodloužení doby platnosti stavebního povolení o další dva roky. Svoji žádost odůvodnil tím, že výstavba objektů je podmíněna současnou výstavbou hlavní trasy komunikace, na kterou dosud nebylo vydáno stavební povolení.

II. Shrnutí žaloby

Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je „nelogické, nesrozumitelné a nepřezkoumatelné“. Žalovaný nedostatečně zjistil stav věci a nesprávně vyhodnotil polohu stavby ve vztahu k biotopům zvláště chráněných druhů živočichů.

Žalobce namítá, že pro stavbu „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín-Fryšták“ zpracovala EKOLA group, spol. s r. o., v říjnu 2008 „Biologický průzkum před zahájením výstavby“, z něhož plyne, že se v celém úseku č. 5 stavby, tedy i v místě přeložky, nacházejí zvláště chráněné živočichové a rostliny. Stavební povolení tedy zasahuje do přirozeného vývoje biotopů těchto zvláště chráněných druhů a žadatel o stavební povolení měl předložit povolenou výjimku ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Žalobce dále namítá, že biologické hodnocení Ing. V. M. z listopadu 2010, o něž žalovaný odůvodnění napadeného rozhodnutí opírá, nebylo součástí správního spisu a žalobce tak neměl možnost se k němu vyjádřit. Žalovaný též nezohlednil, že ve věci stavby „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín-Fryšták“ bylo vydáno rozhodnutí správy CHKO Litovelské Pomoraví ze dne 20. 1. 2010, č. j. S/00295/LM/2009-00001/LM/2010, kterým byla povolena výjimka pro 3 druhy zvláště chráněných druhů živočichů, avšak pro 13 druhů byla zamítnuta.

Podle žalobce tak neměla být doba platnosti stavebního povolení prodlužována, neboť se v místě přeložky vodovodu – v km 9,97 nachází zvláště chráněné druhy živočichů a jejich biotopy.

Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu zrušit. Na svém právním názoru setrval v podané replice i po celou dobu řízení.

III. Shrnutí stanoviska žalovaného

Žalovaný setrvává na právních závěrech, ke kterým dospěl v napadeném rozhodnutí. Poukazuje na to, že se v místě přeložky žádné zvláště chráněné druhy živočichů ani jejich biotopy nenacházejí, což jasně plyne jak z biologického hodnocení Ing. V. M., tak z jeho vysvětlujícího dopisu ze dne 31. 1. 2013, který žalovanému poskytl na jeho žádost po podání žaloby. Žalovaný rovněž poukázal na to, že biologické hodnocení Ing. V. M. z roku 2010 nebylo jako podklad pro vydání napadeného rozhodnutí do spisu založeno, neboť výskyt zvláště chráněných druhů živočichů ani jejich biotopů nebyl v místě přeložky zjištěn.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 2, s.ř.s.); jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Zdejší soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 s.ř.s.). Vzhledem k tomu soud nepovažoval za potřebné dané řízení přerušit proto, že bylo dne 21. 2. 2012 zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí, o udělení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů živočichů, jak navrhovala druhá osoba na řízení zúčastněná, neboť se jedná o skutečnost, k níž by soud při přezkumu napadeného rozhodnutí přihlížet nemohl.

S ohledem na okolnosti daného případu, zejména pak na skutečnost, že v daném řízení bylo vydáno předběžné opatření, které účastníky ponechává v nejistotě a s nímž žalovaný za užití podrobné argumentace nesouhlasí, považoval zdejší soud za vhodné o žalobě rozhodnout přednostně, tedy mimo pořadí věcí, jak připouští § 56 odst. 1 s. ř. s. Učinil tak ihned po provedení veškerých nezbytných přípravných úkonů ve věci.

V daném případě je napadeno rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu o prodloužení doby platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona.

Podle citovaného ustanovení stavební povolení pozbývá platnosti, pokud stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy rozhodnutí nabylo právní moci. Doby platnosti může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení. Na vyhovění žádosti o prodloužení tedy není právní nárok.

Stavební povolení tak má na rozdíl od jiných správních rozhodnutí přímo ze zákona omezenou platnost, nicméně v tomto směru se jedná o historickou, tradiční úpravu, která byla obsažena i v předchozí právní úpravě dané zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dle jehož § 67 platilo, že: *„Stavební povolení pozbývá platnost, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci, pokud stavební úřad v odůvodněných případech nestanovil pro zahájení stavby delší lhůtu“*.

Současná právní úprava tak zachovává v podstatě stejný princip platnosti stavebního povolení, která je časově omezena dobou dvou let tak, jako v případě předchozí právní úpravy. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 9 As 74/2012, *„účelem časového omezení je, aby bylo se stavbou započato v aktuálním, reálném čase. Jedině tak lze eliminovat nežádoucí důsledky plynutí času, kdy by bylo možno postavit stavbu např. po deseti či dvaceti letech od získání stavebního povolení, ačkoli se již mohly zásadním způsobem změnit např. podmínky v území či požadavky na projektovou dokumentaci a technické parametry u mnohých staveb. V tom je potřeba spatřovat hlavní smysl a účel omezení platnosti stavebního povolení, které ovšem lze v odůvodněných případech prolomit a platnost stavebního povolení prodloužit. Ustanovení § 115 odst. 4 stavebního zákona přitom parametry pro případné prodloužení platnosti stavebního povolení nijak nespecifikuje a prodloužení váže pouze na odůvodněnou žádost stavebníka a na správní uvážení stavebního úřadu vyjádřeného v předmětném paragrafu dikcí „může... prodloužit“*.

Rozhodnutí ve věci žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení je výsledkem samostatné a poměrně široké správní úvahy stavebního úřadu podmíněné žádostí stavebníka. Nejedná se o pokračování či prodloužení stavebního řízení, které bylo ukončeno vydáním pravomocného stavebního povolení, přestože je jasné, že probíhá ve věcné souvislosti a časové návaznosti na pravomocné stavební povolení. Je proto nezbytné z takového stavebního povolení vycházet, a to i s ohledem na požadavek právní jistoty a tzv. presumpci správnosti správních aktů, na kterou správně

upozornil již krajský soud. Každý správní akt je totiž třeba považovat za správný a závazný, dokud jej příslušný orgán (správní orgán, event. soud) nezavírá svým výrokem závaznosti, tj. pokud jej nezmění nebo nezruší, a to v právně předepsané proceduře“.

Zásadní tedy je, aby rozhodnutí o prodloužení platnosti bylo vydáno na žádost stavebníka, a aby žádost byla podána před uplynutím původní lhůty platnosti. Institut prodloužení platnosti stavebního povolení tedy není institutem, na základě kterého by měla být přezkoumávána zákonnost prodloužovaného stavebního povolení. Naopak je třeba vycházet z presumpce jeho zákonnosti (shodně Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 2. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2/2013).

V řízení o žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení stavební úřad tedy nezkontroluje, zda stavební povolení, jehož doba platnosti má být prodloužována, bylo vydáno v souladu se zákonem. Stavební úřad zásadně zkoumá toliko to, zda navrhovatel – žadatel – je osobou oprávněnou k podání žádosti, tj. zda je stavebníkem, a zda žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení byla podána včas, tj. před uplynutím doby uvedené v § 115 odst. 4 stavebního zákona. Teprve při splnění těchto podmínek může usuzovat o důvodnosti či nedůvodnosti žádosti. Při posuzování důvodů uvedených v žádosti o prodloužení doby platnosti stavebního povolení však musí „brát v úvahu i práva a oprávněné zájmy účastníků řízení i ochranu veřejných zájmů“ (srov. Doležal, Mareček, Sedláčková a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha, 2006, s. 220). Současně je s ohledem na smysl omezení doby platnosti stavebního povolení stavební úřad povinen posoudit, zda uplynutím času nedošlo k natolik zásadní změně původních okolností (např. podmínek v území), z nichž stavební úřad při povolení stavby vycházel, že by již stavební povolení, jehož doba platnosti má být prodloužena, vůbec nemohlo být vydáno. Taková změna poměrů, která by vyhovění žádosti znemožňovala, by přitom musela být stavebnímu úřadu „na první pohled“ zřejmá, případně známa z úřední činnosti nebo by ji některý z účastníků řízení musel řádně namítat.

V daném řízení je mezi žalobcem a žalovaným spor o to, zda se v místě přeložky vodovodu (v km 9,97) nacházejí zvláště chráněné druhy živočichů a jejich biotopy či nikoli a zda tedy stavební povolení mělo být vydáno, resp. doba jeho platnosti prodloužena.

Pokud jde o otázku, zda se takové druhy nacházely v místě stavby v době vydání stavebního povolení, tak tu v řízení o prodloužení doby platnosti stavebního povolení stavební úřad ani žalovaný řešit neměli. Jak je uvedeno shora, toto řízení neslouží k přezkoumání zákonnosti stavebního povolení, jehož doba platnosti má být prodloužena, neboť je třeba vycházet z presumpce správnosti a zákonnosti tohoto stavebního povolení (k tomu, aby byla zákonnost stavebního povolení zpochybněna a nezákonné stavební povolení zrušeno, slouží odlišné instituty zakotvené ve správním řádu).

Stavební úřad i žalovaný však měli k žalobcovým námitkám posoudit, zda v době prodlužování doby platnosti stavebního povolení neexistují okolnosti, které by prodloužení doby platnosti stavebního povolení bránily, tj. zda se v místě stavby přeložky zvláště chráněné druhy živočichů či jejich biotopy, které by realizaci stavby bránily, nacházejí či nikoli. Žalovaný tak také v napadeném rozhodnutí učinil (na str. 3) a dospěl k závěru, že tomu tak není.

Pokud žalobce namítá nepřezkoumatelnost této části napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (bod 1.1. žaloby), nelze mu přisvědčit. Z celkového kontextu napadeného rozhodnutí, byť mohla být žalobcem zpochybněná část formulována nepochybně lépe (což ostatně připouští i žalovaný ve svém vyjádření), je totiž zřejmé, že žalovaný postrádá důkazy pro žalobcovo tvrzení, že se předmětná přeložka nachází v úseku č. 5 stavby. Žalovaný má naopak má za to, že přeložka je v území, kde žádné chráněné druhy rostlin, živočichů ani jejich biotopy zjištěny nebyly. Soudu je z této části odůvodnění srozumitelný názor žalovaného (tj. že se v místě plánované přeložky vodovodu žádné chráněné druhy živočichů ani jejich biotopy nevyskytují) a rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné.

Žalovaný tento svůj závěr opíral především o „nově zpracované Biologické hodnocení Ing. V. M. z listopadu 2010“.

Žalobce však namítal, že toto hodnocení není součástí správního spisu a žalobci nebylo umožněno se s tímto podkladem rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k němu. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě výslovně uvedl, že biologické hodnocení Ing. V. M. z roku 2010 nebylo jako podklad pro vydání napadeného rozhodnutí do spisu založeno, neboť výskyt zvláště chráněných druhů živočichů ani jejich biotopů nebyl v místě přeložky zjištěn.

Podle § 3 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Podle § 50 odst. 2 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. Podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podklady pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Podle písm. c) tohoto ustanovení soud zruší napadené rozhodnutí i pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V daném případě není mezi žalobcem a žalovaným sporu o to, že biologické hodnocení Ing. V. M. nebylo v době rozhodování žalovaného součástí správního spisu (žalobce i žalovaný to shodně tvrdí). Žalobce tak neměl možnost se s tímto hodnocením seznámit. Současně z napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaný ze závěrů tohoto hodnocení vycházel, když vyvracel žalobcovo klíčové tvrzení, že se v místě přeložky nacházejí zvláště chráněné druhy živočichů a jejich biotopy. Za tohoto stavu tedy nelze dospět k jinému závěru, než že žalovaný pochybil, pokud toto hodnocení neučinil trvalou součástí správního spisu. Na právě uvedeném nic nemění ani skutečnost, že v současné době je předmětné hodnocení ve správním spisu založeno. K založení tohoto hodnocení do správního spisu totiž došlo až po vydání napadeného rozhodnutí, navíc v souvislosti s podanou žalobou. V době vydání napadeného rozhodnutí (která je pro posouzení zákonnosti tohoto rozhodnutí soudem podstatná) součástí správního spisu nebylo a správní spis tak neměl pro závěr žalovaného, opírající se o toto hodnocení, oporu. Současně tímto postupem porušil žalovaný § 36 odst. 3 správního řádu, neboť v důsledku toho, že biologické hodnocení Ing. V. M. z roku 2010 nebylo součástí správního spisu, se nemohl žalobce s tímto hodnocením seznámit a vyjádřit se k němu. Jde přitom o listinu, z níž byl dovozen klíčový důkaz pro závěr obsažený v napadeném rozhodnutí.

V. Závěr

Ze shora uvedených důvodů tedy soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí bez jednání zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.; podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V novém řízení tedy žalovaný postaví najisto, zda prodloužení doby platnosti stavebního povolení brání zásadní okolnosti (výskyt zvláště chráněných druhů živočichů nebo jejich biotopů, jak je tvrzeno v žalobě). Tuto otázku však nebude posuzovat k době vydání stavebního povolení, ale k době prodlužování jeho platnosti. Současně svoji úvahu opře o náležitý podklad, který učiní součástí správního spisu, a s tímto podkladem umožní žalobci se seznámit a vyjádřit se k němu v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.

Nezbytnost zrušení prvostupňového rozhodnutí nechť posoudí žalovaný.

VI. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení o žalobě se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěšným nebyl, neboť jeho rozhodnutí bylo zrušeno, a právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšnému žalobci naopak náhrada nákladů řízení přísluší. Žalobci byla

přiznána náhrada nákladů řízení za zaplacený soudní poplatek v celkové výši 4 000 Kč (3 000,- Kč za podanou žalobu a 1 000 Kč za návrh na vydání předběžného opatření). K zaplacení byla procesně neúspěšnému žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady řízení vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í :

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 6.6.2013

JUDr. David Raus, Ph.D., v.r.
předseda senátu