



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobců: **a) Sdružení majitelů nemovitostí Tišnovska**, se sídlem Těsnohlídkova 1865, Tišnov, a **b) Za sebevědomé Tišnovsko, o. s.**, se sídlem Majorova 1709, Tišnov, oba zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, za účasti: **I) EMBRA Servis, a. s.**, se sídlem U Lubě 288, Tišnov, **II) FERANO, a. s.**, se sídlem Česká 184, Lelekovice, **III) JUDr. L. M.**, a **IV) Ing. M. P.**, proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 25. 7. 2013, čj. JMK 110408/2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2015, čj. 62 A 82/2013-211,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 10 842 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejich zástupkyně Mgr. Sandry Podskalské, advokátce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 19. 7. 2012 vydal Městský úřad Tišnov, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutí čj. MUTI 17293/2012 o umístění stavby „Obchodní a školící centrum Trnec“ v areálu pily na ulici Brněnská, Tišnov. K odvolání žalobců žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu prvního stupně částečně změnil, ve zbytku jej však potvrdil a odvolání zamítl.

[2] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 13. 1. 2015, čj. 62 A 82/2013-211, obě rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Většině žalobních námitek krajský soud nepřisvědčil, ztotožnil se však s námitkou nezákonnosti odložení biologického průzkumu do navazujícího stavebního řízení. Stavební úřad v projednávané věci dospěl k závěru, že biologický průzkum je nutno v územním řízení provést, následně však souhlasil s tím, že nebude v této fázi řízení řádně realizován a dokončen bude až ve stavebním řízení. Tento postup krajský soud považoval za nesprávný a nezákonný, neboť stavební úřad neměl pro své rozhodnutí k dispozici řádný biologický průzkum, který sám označil za nezbytný podklad pro rozhodnutí o umístění stavby.

II. Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalobců

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto usnesení s poukazem na zásadu zákonnosti výkonu veřejné moci uvedl, že platná právní úprava (především § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, upravující výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, jakož i § 67 téhož zákona vztahující se k povinnostem investorů, resp. další předpisy veřejného stavebního práva) výslovně nestanoví, k jakému okamžiku má být biologické hodnocení vypracováno. Stanovení tohoto okamžiku neobsahuje ani Metodický návod k provádění biologického hodnocení vydaný Ministerstvem životního prostředí. Za těchto okolností bylo nutno zvolit pro žadatele „*příznivější řešení*“. Nadto biologické hodnocení není obligatorním podkladem žádosti o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení. Povinností žadatele, resp. stavebníka je připojit ke své žádosti závazná stanoviska dotčených orgánů, případně jejich rozhodnutí, přičemž tato podmínka byla v nyní projednávané věci splněna.

[4] Ustanovení § 18 odst. 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, přitom směřuje až k problematice stavebního řádu, neboť dle něj „*[h]odnocení se zabývá celým průběhem zamýšleného zásahu, zejména prováděním, užíváním (výstavbou) a odstraněním stavby včetně zneškodňování případných odpadů.*“ Případné podmínky stanovené orgánem ochrany přírody na základě biologického hodnocení je tudíž třeba vzít v potaz ve stavebním řízení a nikoli již v jemu předcházejícím řízení územním. Tyto

pokračování

podmínky mají totiž především stavebnětechnický charakter a jejich uplatňování v územním řízení se jeví být do značné míry nadbytečným, neboť by se následně fakticky jednalo pouze o doslovný opis těchto podmínek z územního rozhodnutí do stavebního povolení.

[5] Výjimečné řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny logicky navazuje na povinnosti investorů dle § 67 téhož zákona, přičemž pojmosloví užívané zákonem i prováděcími předpisy jednoznačně směřuje k problematice provádění staveb a nelze tudíž nutit žadatele u vydání územního rozhodnutí, aby biologické hodnocení potažmo výjimku dle § 56 citovaného zákona doložil již při podání žádosti v územním řízení. V opačném případě, pokud by žadatel uvedené dokumenty nepředložil, správní orgán by jej měl k jejich doplnění vyzvat. Takový postup však nemá oporu v právních předpisech. Odsunutím biologického hodnocení, respektive vydání výjimky, až do stavebního řízení byla vyváženě respektována jak svoboda podnikání, tak i právo na příznivé životní prostředí.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny používá pojmu „investor“, jímž se rozumí *„[t]en, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle části druhé, třetí a páté tohoto zákona“*. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se investorem rozumí stavebník, tj. *„osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení“*, nejedná se tedy o žadatele o vydání územního rozhodnutí. Používá-li zákon o ochraně přírody a krajiny pojmy „výstavba“ či „jiné užívání krajiny“, je pod nimi třeba rozumět činnosti a zásahy činěné na základě některého z veřejnoprávních titulů podle části čtvrté stavebního zákona.

[7] Požadavek biologického hodnocení se objevil v závazném stanovisku Městského úřadu Tišnov, odboru životního prostředí (dále jen „dotčený orgán“), ze dne 14. 12. 2011, čj. MUTI 28880/2011/OŽP/Ce, přičemž v navazujícím změněném závazném stanovisku ze dne 19. 1. 2012, čj. MUTI 1166/2012/OŽP/Ce, dotčený orgán uvedl, že *„souhlasí, aby firma EMBRA, s.r.o., předložila Biologické hodnocení lokality ‚Pila Tišnov‘ v rámci stavebního řízení akce ‚Obchodní a školící centrum Trnec – Tišnov‘.“* K žádosti o vydání územního rozhodnutí v nyní projednávané věci byla v souladu s relevantní právní úpravou přiložena závazná stanoviska dotčených orgánů, přičemž správní orgán prvního stupně jejich obsahovou závaznost respektoval.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že v červnu 2012 došlo k dopracování biologického hodnocení, přičemž rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána až poté (biologické hodnocení tudíž fakticky bylo provedeno ještě v rámci územního řízení). V rámci biologického hodnocení byla v předmětné lokalitě zjištěna přítomnost ještěrky obecné a čmeláka, naopak kudlanka nábožná se zde nevyskytuje. Ve vztahu k ještěrce obecné a čmelákovi byla následně rozhodnutím stěžovatele ze dne 14. 8. 2012, čj. JMK 76155/2012, udělena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž ve výrokové části bylo stanoveno celkem osm podmínek, z nichž žádná nemá relevanci pro územní řízení, a postačí, pokud budou respektovány v řízení stavebním. To se ostatně

stalo, jak plyne ze stavebního povolení správního orgánu prvního stupně ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. OÚPSŘ/26729/2013/Ma, čj. MUTI 7338/2014.

[9] Krajský soud nesprávně a pouze mechanicky aplikoval závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154, přičemž se vůbec nezabýval změnou relevantní právní úpravy vztahující se k náležitostem územního rozhodnutí, jakož i stavebního povolení. Své rozhodnutí proto zatížil i nepřezkoumatelností.

[10] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že dikce § 18 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., dle něhož *„[o]bsahem hodnocení je i srovnání možných variant zamýšleného zásahu s návrhem optimální varianty“*, přesunutí biologického hodnocení do stavebního řízení neumožňuje. Takový postup je v rozporu i s § 50 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), *„neboť veškerá fakta o výskytu rostlin a živočichů je potřeba znát již ve fázi vydávání územního rozhodnutí.“* Žalobci trvají na svém tvrzení, že v předmětné lokalitě se prokazatelně vyskytuje kudlanka nábožná, na niž coby kriticky ohrožený druh dopadá ochrana dle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž ve vztahu k ní nebyla udělena výjimka dle § 56 téhož zákona. Poukazuje-li stěžovatel na Metodický návod k provádění biologického hodnocení, pak je třeba vzít v potaz, že tento je určen zpracovatelům hodnocení (autorizovaným osobám) a pouze upřesňuje postup provádění biologického hodnocení, jeho obsah a strukturu. S poukazem na judikaturu NSS žalobci uvedli, že provedení biologického hodnocení (popř. vydání příslušné výjimky) musí nastat před vydáním územního rozhodnutí. Za účelovou žalobci označili stěžovatelovu argumentaci směřující k zaměnitelnosti pojmů „investor“ dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny a „stavebník“ dle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

[12] Žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

pokračování

III.A K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokrát Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal, o čemž ostatně svědčí i skutečnost, že stěžovatel s jeho závěry obsáhlým způsobem polemizuje. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně připustil, že shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 37/2005-154 se dotýkal předchozí právní úpravy, závěry v něm uvedené je však přesto v nyní projednávané věci možno použít. Odkázal přitom i na dále jím citovanou judikaturu novější.

III.B K námitkám týkajícím se nutnosti provedení biologického hodnocení v územním řízení

[15] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovatelovým námitkám, dle nichž postačí, pokud je biologické hodnocení provedeno až v rámci stavebního řízení.

[16] Dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „[t]en, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle části druhé, třetí a páté tohoto zákona (dále jen „investor“), je povinen předem zajistit na svůj náklad provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy (dále jen „biologické hodnocení“), pokud o jeho nezbytnosti rozhodne orgán ochrany přírody příslušný k povolení zamýšleného zásahu. Podrobnosti biologického hodnocení upraví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.“

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, čj. 9 As 89/2013-65, uvedl, že v situaci, kdy v průběhu územního řízení nesporně vyvstaly pochybnosti o tom, zda se na předmětném území vyskytují zvláště chráněné druhy živočichů či nikoli, bylo „[p]ro odstranění tohoto rozporu [...] povinností stavebního úřadu v souladu s ustanovením § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stavební úřad měl tedy zajistit, aby skutkový stav byl zjištěn dostatečně spolehlivě, aby na jeho základě bylo možno postavit najisto, zda se v místě umísťované stavby vyskytují zvláště chráněné druhy živočichů.“ Jedním z nástrojů pro odstranění takovýchto pochybností je přitom právě biologické hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody.

[18] Opačný závěr byl by v přímém rozporu také s § 90 písm. e) stavebního zákona, dle něhož stavební úřad v územním řízení posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu „s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.“ Pod pojmem „požadavky zvláštních právních předpisů“ je přitom nutno rozumět i podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť jedním z cílů územního rozhodnutí coby nástroje územního plánování dle § 18 odst. 1 téhož zákona je „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí“.

[19] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že výjimkové řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny logicky navazuje na povinnosti investorů dle § 67 citovaného zákona. Tím spíše je však nutno k biologickému hodnocení (shledá-li jeho provedení příslušný orgán za nutné) přikročit již v územním řízení, neboť jak Nejvyšší správní soud uvedl ve shora citovaném rozsudku čj. 9 As 89/2013-65, „[p]ro umístování staveb v územích, kde se vyskytují zvláště chráněné živočichové, a není-li na místě postup dle § 50 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nezbytné vydání výjimky dle § 56 téhož zákona.“

[20] Přestože žádný právní předpis nestanoví, k jakému okamžiku má být biologické hodnocení vyhotoveno, z výše uvedeného vyplývá, že vzniknou-li v průběhu územního řízení pochybnosti o tom, zda se v předmětné lokalitě nachází chráněné druhy, musí být tyto odstraněny ještě v jeho průběhu.

[21] Tvrzení stěžovatele, že předložení biologického hodnocení není zákonem stanovenou náležitostí žádosti o vydání územního rozhodnutí, je v této souvislosti přinejmenším zavádějící. Dle § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona totiž žadatel k žádosti připojí vedle závazných stanovisek a rozhodnutí dotčených orgánů také „jiné doklady podle zvláštních právních předpisů“. Takovým dokladem je přitom dle názoru Nejvyššího správního soudu i biologické hodnocení, „pokud o jeho nezbytnosti rozhodne orgán ochrany přírody příslušný k povolení zamýšleného zásahu“ (§ 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Jestliže jej žadatel v takovém případě nepředloží, nic nebrání stavebnímu úřadu, aby jej k odstranění této vady podle § 86 odst. 5 stavebního zákona vyzval.

[22] Jakkoli lze připustit, že případné podmínky stanovené rozhodnutím o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny mohou mít spíše stavebnětechnický charakter, nelze v obecné rovině odhlédnout od možnosti, že příslušný orgán výjimku pro nenaplnění zákonných požadavků neudělí. Pokud by již v územním řízení vyšlo najevo, že navrhovaný záměr z důvodu ochrany chráněných druhů realizovat nelze, iniciování stavebního řízení by se stalo bezpředmětným. Odsouváním biologického hodnocení, resp. rozhodování o udělení výjimky do stavebního řízení, by proto bylo nejen v rozporu s principem materiální pravdy (§ 3 správního řádu), ale také se zásadou hospodárnosti správního řízení (§ 6 odst. 2 správního řádu), neboť potenciálně vede ke zbytečným nákladům, jež se spolu s navazujícím stavebním řízením pojí.

[23] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se stěžovatelovou námitkou, dle níž se podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona investorem rozumí stavebník

pokračování

a nikoli žadatel o vydání územního rozhodnutí. Tato úvaha je totiž chybná již v samém základu, neboť § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, stanoví, že „*stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby*“. Tím se ovšem zákonný pojem „stavebník“ pouze rozšiřuje o osoby dle § 67 odst. 1 zákona o ochraně a krajiny a nikoli ztotožňuje s pojmem investor, jak sugeruje stěžovatel. Uvedené však neznamená, že by investor nemohl být i žadatelem o vydání územního rozhodnutí. Svou domněnku stěžovatel opírá také o skutečnost, že posledně citované ustanovení operuje s pojmy „výstavba“ či „jiné užívání krajiny“, jež dle stěžovatele souvisí s prováděním stavby na základě některého z veřejnoprávních titulů dle stavebního zákona. Podle posledně citovaného ustanovení je však investorem každý, kdo v rámci těchto činností „*zamýšlí uskutečnit závažné zásahy*“. Z podstaty věci se tak jedná o osoby, jež svou činnost a úsilí směřují k realizaci stavebního záměru, přičemž jedním z kroků vedoucích k jeho uskutečnění je i vydání územního rozhodnutí.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, dle níž dopracováním biologického hodnocení v červnu 2012 bylo toto fakticky provedeno ještě v rámci územního řízení. To proto, že správní orgány se tímto doplněným biologickým hodnocením ve svých rozhodnutích nikterak nezabývaly. Správní orgán prvního stupně v této souvislosti pouze na straně 27 svého rozhodnutí připomenul obsah změněného závazného stanoviska dotčeného orgánu ze dne 19. 1. 2012, čj. MUTI 1166/2012/OŽP/Ce, vyslovujícího souhlas s provedením biologického hodnocení ve stavebním řízení. Stěžovatel k dané otázce v žalobou napadeném rozhodnutí neuvedl nic. O jakémisi „faktickém“ provedení biologického hodnocení v rámci územního řízení tudíž nemůže být řeč.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[26] Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a osobám zúčastněným na řízení podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady vzešlé z povinnosti, kterou jim soud uložil, nemají žalovaní ani osoby zúčastněné na řízení dle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

[27] Žalobci byli ve věci plně úspěšní, proč je žalovaný povinen zaplatit jim náhradu nákladů řízení. Její výši stanovil Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. c) a d), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, na 3 100 Kč za jeden úkon právní služby [další porada s klientem - žalobcem a) přesahující jednu hodinu], dvakrát 2 480 Kč za dva úkony právní služby (sepis vyjádření žalobců ke kasační stížnosti jako společný úkon při zastupování dvou osob) a paušální náhradu hotových výdajů 3krát 300 Kč. Vzhledem k doložené registraci dle § 14a advokátního tarifu byly uvedené částky odměny a náhrad

navýšeny o 21 % DPH. Celkem tedy byla žalobcům přiznána na náhradě nákladů řízení částka 10 842 Kč, jež je splatná k rukám zástupkyně žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. května 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu