ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, odbor životního prostředí a zemědělství**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2011, č. j. KrÚ/53308/2011/OŽPZ, ve znění opravného usnesení ze dne 1. 7. 2011, č. j. KrÚ/58387/2011/OŽPZ, o prodloužení platnosti stavebního povolení, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství vodních cest ČR**, se sídlem Vinohradská 2396/184, Praha 3, zast. Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Týn 1049/3, Praha 1, **II) Povodí Labe, státní podnik**, se sídlem Víta Nejedlého 951, Hradec Králové, **III) Přátelé Slavíkových ostrovů, občanské sdružení**, se sídlem Lochenice 156, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 3. 2012, č. j. 52 A 38/2011 - 160,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žádná z osob zúčastněných na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí

žalovaného ze dne 22. 6. 2011, č. j. KrÚ/53308/2011/OŽPZ, ve znění opravného usnesení ze dne 1. 7. 2011, č. j. KrÚ/58387/2011/OŽPZ.

Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Přelouč, odboru stavebního, vodoprávního a dopravy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 21. 12. 2010, sp. zn. ST 14/2007/Mš, č. j. MUPC 15773/2010, kterým byla stavebníkovi – Ředitelství vodních cest ČR [dále jen „osoba zúčastněná na řízení I)] prodloužena platnost stavebního povolení na stavbu vodního díla: „*SO 31 – přeložka vodovodu v areálu Povodí Labe a SO 26.B – přeložka kanalizace*“. K prodloužení platnosti povolení došlo na základě žádosti odůvodněné tím, že stavbu není možné zahájit do dvou let ode dne, kdy stavební povolení nabylo právní moci, především z důvodu probíhajících soudních sporů ohledně podkladových rozhodnutí týkajících se souvisejících stavebních objektů.

Krajský soud žalobu shledal nedůvodnou a ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl. V odůvodnění nejprve poukázal na to, že žalobce (stěžovatel) mohl jako občanské sdružení namítat jen porušení svých procesních práv s tím, že jeho žalobní legitimace je dána ustanovením § 65 odst. 2 s. ř. s. Následně se v návaznosti na žalobní námitky zabýval především podstatou rozhodování stavebního úřadu o prodloužení platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: „*Stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení*“.

V této souvislosti krajský soud konstatoval, že správní řízení ve věci žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení není dalším pokračováním stavebního řízení, v němž bylo vydáno stavební povolení, ale jedná se o správní řízení, jehož jediným předmětem je rozhodování o žádosti stavebníka o prodloužení platnosti již vydaného, pravomocného stavebního povolení. V tomto řízení stavební úřad může posuzovat pouze existenci pravomocného stavebního povolení a důvody, jež stavebník uvedl v této žádosti. Nelze znovu zjišťovat a přezkoumávat podklady potřebné pro vydání stavebního povolení či rozhodnutí o umístění stavby. Pokud by tak stavební úřad učinil, vybočil by ze zákonných hranic, které platná právní úprava stanoví v § 115 odst. 4 stavebního zákona. V řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení se jedná výlučně o otázku prodloužení lhůty výstavby zcela totožné stavby na základě stavebníkem předložených důvodů a stavební úřad nemá žádné zákonné zmocnění přezkoumávat stavební povolení či obnovovat stavební řízení, ani přezkoumávat jeho podklady, měnit povolení nebo do něho doplňovat nové podmínky.

Krajský soud se proto neztotožnil s názorem stěžovatele, že pro vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení musí mít rozhodující správní orgán v tomto správním řízení k dispozici podklady, které jsou nutné pro vydání stavebního povolení a rozhodnutí o umístění stavby. Pokud tyto podklady neexistují z důvodu, že je soud mezitím zrušil, správní orgán musí vyčkat na vydání nových rozhodnutí a nemůže vydat rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení. Přihlédl přitom k zásadě presumpce správnosti správních aktů a k principu dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Navíc

poukázal i na ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí (o umístění stavby) po právní moci stavebního povolení, se již nevydává územní rozhodnutí (což lze analogicky uplatnit i na jeho podklady v podobě závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku).

Otázka existence závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku a územního rozhodnutí tak dle názoru krajského soudu nebyla a ani nemohla být předmětem skutkových zjištění nutných k vydání rozhodnutí žalovaného, resp. stavebního úřadu, kterým byla prodloužena platnost stavebního povolení na danou stavbu.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že názor krajského soudu, dle kterého v řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení zkoumá stavební úřad pouze existenci stavebního povolení a důvody uvedené v žádosti o jeho prodloužení, je zcela nesprávný a rozporný se smyslem a účelem vedení správního řízení v této věci.

Podle stěžovatele je nepochybné, že smyslem § 115 odst. 4 stavebního zákona a institutu omezení platnosti stavebního povolení, resp. řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, je zajistit, aby nebyly prováděny stavby na základě „historických" stavebních povolení. Omezuje-li stavební zákon dobu platnosti stavebního povolení na dva roky, vychází z toho, že po uplynutí této doby mohou nastat takové změny, pro které již nelze provedení stavby na základě původního stavebního povolení považovat bez dalšího za souladné se všemi zájmy, jež musejí být při vydávání stavebního povolení respektovány; jinak by omezení platnosti stavebního povolení na dva roky pozbylo smyslu. V případě potvrzení závěru krajského soudu by se dané řízení stalo pouze formálním a v zásadě i nadbytečným, což však jistě není důvodem, pro který zákonodárce omezil platnost stavebního povolení a jeho prodloužení vázal na vedení správního řízení o této otázce. V tomto směru stěžovatel odkázal i na odbornou literaturu, ze které vyplývá následující: „*Včasným podáním žádosti získá stavebník šanci, že platnost stavebního povolení bude prodloužena. Prodloužení lhůty platnosti stavebního povolení není formální záležitostí. Stavební úřad musí při rozhodování brát v úvahu i práva a oprávněné zájmy účastníků stavebního řízení i ochranu veřejných zájmů*" (viz Doležal J., Mareček J., Sedláčková V., Sklenář T., Tunka M., a Vobrátilová Z., Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha a. s., 2006, str. 220).

V řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení má stavební úřad dbát na ochranu veřejného zájmu, včetně zájmu na ochranu životního prostředí, což stěžovatel dovozuje i s odkazem na ustanovení § 152 a § 192 stavebního zákona ve spojení s § 2 odst. 4 správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.), podle kterého: „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...*". V této souvislosti též připomněl povinnosti zakotvené v § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, dle kterých je správní orgán povinen v řízení zjistit stav věci, přičemž „*vždy je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu*".

Současně stěžovatel poukázal na zásadu správního řízení, podle které se při rozhodování vychází z právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. To znamená, že stavební úřad je povinen přezkoumat, zda k datu jeho rozhodnutí nevyvstala skutečnost, která již znemožňuje stavbu provést, tj. znemožňuje prodloužit platnost stavebního povolení s ohledem na změněné podmínky v území, změněný právní stav apod. Ve vztahu k odůvodnění napadeného rozsudku poznamenal, že předmětem řízení o prodloužení platnosti

stavebního povolení není přezkum zákonnosti vydaného stavebního povolení nebo jeho obnova. Ničeho takového se ovšem stěžovatel dle svého tvrzení nedomáhal a nežádal, aby stavební úřad přezkoumával okolnosti, za nichž bylo vydáno stavební povolení. Požadoval pouze, aby přezkoumal skutkový a právní stav aktuální v době, kdy vydává rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení.

Jako nerelevantní proto odmítl odkaz krajského soudu na presumpci správnosti správních aktů a dobrou víru stavebníka. Připomněl přitom, že platnost stavebního povolení zaniká ze zákona (ex lege) uplynutím stanovené lhůty a naopak prodloužením jeho platnosti je založeno (resp. prodlouženo) stavebníkovi právo stavět i po této době; rozhodování o prodloužení platnosti stavebního povolení se tedy nikterak nedotýká zákonnosti či správnosti stavebního povolení ani jakýchkoli práv nabytých v dobré víře, neboť ta po uplynutí zákonné doby platnosti stavebního povolení zanikají ze zákona (a nikdo tak nemůže být v dobré víře, že je bude mít i po této lhůtě).

Zjistí-li stavební úřad v řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení skutečnost, která s ohledem na skutkový či právní vývoj nastalý k datu jeho rozhodování (od doby vydání stavebního povolení) a jím vyvolaný změněný právní stav či stav v území znemožňuje provést stavbu v souladu se zájmy chráněnými stavebním zákonem či zvláštními právními předpisy, je povinen vyzvat žadatele k odstranění této vady, resp. žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení zamítnout. V opačném případě se dopustí nezákonnosti tak, jako v právě projednávaném případě, kdy stavební úřad rozhodl o prodloužení platnosti stavebního povolení, ačkoli věděl, že v mezidobí (po vydání předmětného stavebního povolení) došlo ke zrušení územního rozhodnutí, jakož i závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), které stanoví, že: „*...K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umisťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů...*“.

Výčet uvedený v daném ustanovení je jen demonstrativní a není proto podle stěžovatele podstatné, zda je či není uvedené závazné stanovisko nutné jako podklad k jinému (územnímu) řízení, jak tvrdí krajský soud. Podstatné je pouze to, zda se prodloužením platnosti stavebního povolení umožňuje činnost, která by mohla vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, jak vyplývá z věty třetí § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad ani žalovaný se však tímto nezabývali, natož aby absenci (zrušení) závazného stanoviska promítli do svého rozhodování ve věci žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel žádal, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Jako důvody kasační stížnosti označil nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata z níž správní orgán v rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to ovlivnilo

zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Žalovaný se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení I) se ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti obecně ztotožnila se závěry krajského soudu a ve vazbě na argumentaci stěžovatele doplnila, že smyslem prodloužení platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona je toliko zachování práva stavebníka provést stavbu na základě již vydaného a pravomocného stavebního povolení za podmínek v tomto povolení stanovených, a to za předpokladu, že stavebník uvede důvody, pro které nezahájil stavbu. Ze strany stavebního úřadu se jedná o správní uvážení, zda s ohledem na důvody uvedené v žádosti stavebníka platnost stavebního povolení prodlouží či nikoli. Úvahy stavebního úřadu tedy mají směřovat zásadně k hodnocení důvodů, pro které je žádost podána, aniž by se přitom mělo jednat o pouhou formalitu, jak tvrdí stěžovatel. Ta je vyloučena zákonnou, resp. správnou aplikací správního uvážení stavebním úřadem.

Současně osoba zúčastněná na řízení I) poukázala na skutečnost, že stavební úřad seznámil s návrhem na prodloužení platnosti stavebního povolení dotčené orgány, včetně příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, v jehož působnosti je i ochrana významných krajinných prvků, a žádný z nich neuplatnil proti prodloužení platnosti stavebního povolení výhrady. To dokládá řádné posouzení žádosti o prodloužení stavebního povolení také z hlediska veřejného zájmu, který navíc v daném případě netvoří pouze ochrana významného krajinného prvku, nýbrž i předmětná stavba sama o sobě, jejíž realizace je ve veřejném zájmu, neboť se jedná o veřejně prospěšnou stavbu v oblasti dopravy vymezenou v zásadách územního rozvoje Pardubického kraje ze dne 29. 4. 2010. Sama skutečnost, že stavební úřad nepodmínil prodloužení stavebního povolení vydáním závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, tak neznamená, že by nevzal v úvahu práva a oprávněné zájmy účastníků stavebního řízení, jakož i ochranu veřejných zájmů. Navíc je zřejmé, že veřejný zájem na ochraně významných krajinných prvků by i v případě nutnosti opatřit si stanovisko pro účely rozhodnutí o prodloužení stavebního povolení neměl fakticky vliv na prodloužení, neboť souhlasné stanovisko již bylo vydáno rozhodnutím Městského úřadu Přelouč ze dne 18. 10. 2011, č. j. MUPC/17180/2011/OŽP/Fe, a potvrzeno odvolacím orgánem.

Podle osoby zúčastněné na řízení I) vede výklad zastávaný stěžovatelem k situaci, kdy by stavební úřad v rámci řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení fakticky vedl řízení o „novém“ stavebním povolení, což evidentně nebylo úmyslem zákonodárce. K tomu lze dojít také argumentací a contrario k ustanovení § 93 odst. 3 stavebního zákona, dle kterého se na řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejné ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námitky nebo připomínky lze obecně podat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení, jinak se k nim nepřihlíží. Pokud by totiž zákonodárce zamýšlel vázat prodloužení platnosti stavebního povolení na případné předložení závazných stanovisek, zvolil by výslovnou úpravu tohoto postupu, stejně jako v případě prodloužení platnosti územního rozhodnutí.

Osoba zúčastněná na řízení I) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a aby jí současně přiznal náhradu nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele.

Odkázala přitom na to, že jakožto organizační složka státu nedisponující vlastním právním oddělením byla nucena si opatřit zastoupení přední právní kanceláří, neboť daná věc je provázena vleklými správními a soudními řízeními, které jsou soudu jistě známé z úřední činnosti.

Osoba zúčastněná na řízení III) ve svém vyjádření k předložené kasační stížnosti uvedla, že smyslem omezené doby platnosti stavebního povolení je, aby v době zahájení stavby byly podmínky vydání stavebního povolení a podmínky uvedené přímo v něm ještě aktuální. Stavební úřad má povinnost rozhodovat na základě aktuálního stavu a ve vztahu k němu má své rozhodnutí i řádně odůvodnit, což se v daném případě nestalo. Nelze-li bez souhlasného závazného stanoviska záměr povolit, pak je logické, že do jeho nového vydání je nutné řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení přerušit, příp. zastavit, pokud závazné stanovisko bude nesouhlasné, tzn., nebude příslušným orgánem ochrany přírody povolen žádný zásah do významného krajinného prvku, anebo bude souhlasné, ale stanoví podmínky, s nimiž by prodloužení platnosti stavebního povolení bylo v rozporu. Jiný postup, který by existenci závazného stanoviska nijak nezohlednil, by byl v rozporu s § 115 odst. 4, větou první, stavebního zákona, která stanoví časové omezení platnosti stavebního povolení, což potvrzuje i odborná literatura (Doležal J., Mareček J., Sedláčková V., Sklenář T., Tunka M., a Vobrátilová Z., Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha a. s., 2006, či Potěšil L., Roztočil A., Hrůšová K., Lachmann M.: Stavební zákon – online komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011).

Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V projednávané věci je nesporné, že žádost o prodloužení stavebního povolení doručená Městskému úřadu Přelouč dne 24. 9. 2009 byla podána za neexistence pravomocného územního rozhodnutí. V průběhu řízení přitom nastala fáze, kdy zde pravomocné územní rozhodnutí bylo (po vydání zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 42/2008 - 509), avšak v okamžiku potvrzení prodloužení platnosti stavebního povolení rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 22. 6. 2011, č. j. KrÚ/53308/2011/OŽPZ, ve znění opravného usnesení ze dne 1. 7. 2011, č. j. KrÚ/58387/2011/OŽPZ, již pravomocné územní rozhodnutí opět neexistovalo.

Obdobně je nesporné, že žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení byla podána též za neexistence závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku, přičemž v průběhu řízení nastala fáze, kdy pravomocné závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku bylo vydáno, a to po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472; ovšem v okamžiku potvrzení prodloužení platnosti stavebního povolení rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 22. 6. 2011,

č. j. KrÚ/53308/2011/OŽPZ, ve znění opravného usnesení ze dne 1. 7. 2011, č. j. KrÚ/58387/2011/OŽPZ, již toto závazné stanovisko opět neexistovalo.

V době vydání rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení zde tedy neexistovalo ani pravomocné územní rozhodnutí ani závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, a to v důsledku jejich opakovaného zrušení ze strany krajského soudu.

Stěžejní otázkou je tak otázka, zda za této skutkové a právní situace bylo možné ze strany žalovaného rozhodnout a potvrdit prodloužení platnosti stavebního povolení.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že obecně správní orgán vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době jeho rozhodování. Jedná se o základní zásadu vyplývající ze správního řádu (srov. § 96 odst. 2, § 90 odst. 2 nebo § 82 odst. 4), jakož i z povahy samotného správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79, zejm. body 25 až 27, či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, zejm. body 36 a 37, publikovaný pod č. 1786/2009 Sb. NSS, oba dostupné z www.nssoud.cz, stejně jako další citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Nelze však již souhlasit s důsledky, které z toho stěžovatel dovozuje ve vztahu k rozhodování o prodloužení platnosti stavebního povolení, které je předmětem právě projednávané věci.

Stavební povolení je konstitutivním správním rozhodnutím, které zakládá stavebníkovi oprávnění uskutečnit navrhovanou stavbu za daných podmínek, jimiž stavební úřad zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem.

Konkrétní náležitosti stavebního povolení upravuje prováděcí vyhláška (č. 526/2006 Sb.) ve vazbě na § 115 stavebního zákona, který v odst. 4 výslovně časově omezuje platnost vydaného stavebního povolení na 2 roky s tím, že nebude-li do dvou let ode dne, kdy nabylo stavební povolení právní moci, započato se stavbou, stavební povolení pozbývá platnosti. To ale neplatí, podá-li stavebník před uplynutím 2 let odůvodněnou žádost, na základě které může stavební úřad dobu platnosti stavebního povolení prodloužit. 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. 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) nezbaví svým výrokem závaznosti, tj. pokud jej nezmění nebo nezruší, a to v právem předepsané proceduře.

Pro posouzení projednávané věci je proto podstatné, že stavební povolení, pro které stěžovatel žádal prodloužení platnosti, zrušeno nebylo. Zrušeno bylo územní rozhodnutí a rozhodnutí, resp. závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, jejichž vydání stavebnímu povolení předcházelo. V případě obou zmíněných rozhodnutí se jedná o správní akty téhož správního úřadu, které obsahově předcházejí stavebnímu povolení a tvoří s ním určitou časovou i logickou posloupnost. Předmět rozhodování je v podstatě stejný, ale rozdílná jsou hlediska, z nichž je věc posuzována. Teorie v tomto ohledu hovoří o tzv. řetězení správních aktů, kdy jsou správní akty vydávány postupně a každý z nich směřuje přímo vůči svému adresátovi, jemuž je také samostatně oznamován. Zpravidla poté, co podmiňující akt nabyl právní moci, žádá jeho adresát o vydání navazujícího správního aktu (viz Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 155).

Typickým příkladem řetězení je právě posloupnost územního a po něm, k zamýšlenému zásahu nezbytného, stavebního povolení, přičemž závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku je v tomto systému řetězících se rozhodnutí podkladovým rozhodnutím pro územní rozhodnutí (o umístění stavby), které je pak podkladovým rozhodnutím pro stavební povolení. Tomu ostatně dle spisového materiálu odpovídá i reálná posloupnost vydávání jednotlivých rozhodnutí v daném případě.

Přestože mezi uvedenými rozhodnutími existuje nezpochybnitelná souvislost a úvaha stěžovatele o jejich vzájemné interakci je jistě na místě, nelze tuto vazbu, resp. absenci uvedených rozhodnutí, zohledňovat v řízení o prodloužení pravomocného stavebního povolení.

Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, potažmo životního prostředí, je jistě legitimním zájmem, neboť jeho vyhodnocení a ochrana je povinnou součástí předmětných procesů. To lze ostatně odvodit již ze samotného stavebního zákona, který na ochranu veřejných zájmů výslovně pamatuje v úvodním ustanovení § 1 odst. 3, jakož i v dalších

ustanoveních včetně § 115 odst. 1, v němž hovoří o tom, že stavební úřad ve stavebním povolení podmínkami pro provedení stavby zabezpečí ochranu veřejných zájmů. Vymezení veřejného zájmu a jeho aplikace však závisí na posouzení každého jednotlivého případu, přičemž v konkrétním správním řízení může stát a často také stojí několik jednotlivých parciálních veřejných zájmů proti sobě, jako je tomu i v této věci.

Na jedné straně je zde zmíněný zájem na ochraně přírody a krajiny vyplývající ze způsobu ochrany významného krajinného prvku v § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i ze samotného účelu tohoto zákona v § 1, kterým je: „*...přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. Přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry*“.

Na druhé straně je zde tedy přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny zdůrazněna existence i jiných veřejných zájmů, které je potřeba zohlednit a které lze v rozhodované věci spatřovat zejména v podobě zájmu na hospodářském a sociálním rozvoji regionu. Jedná se o stavbu, která je součástí veřejně prospěšné stavby v oblasti vodní dopravy podle zásad územního rozvoje Pardubického kraje a s její realizací nepochybě souvisí silné sociální i ekonomické zájmy reprezentované stavebníkem – osobou zúčastněnou na řízení I). Nelze přitom zapomínat, že se v předmětných řízeních rozhoduje o jeho právech a povinnostech jako žadatele o vydání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku a územního rozhodnutí (o umístění stavby), přičemž obě uvedená rozhodnutí byla vydána a nabyla právní moci.

Na základě toho také bylo osobě zúčastněné na řízení I) vydáno stavební povolení, které rovněž nabylo právní moci a které bylo vydáno v souladu se zákonem na dobu dvou let s tím, že je zde možnost jeho prodloužení. Toto prodloužení sice podléhá správnímu uvážení, avšak vychází z odůvodněné žádosti stavebníka, který v daném případě uvedl, že: „*stavba nebyla dosud zahájena zejména z důvodu probíhajících soudních sporů týkajících se podkladových rozhodnutí souvisejících stavebních objektů (v rámci projektu stavby „Plavební stupeň Přelouč“)..., proto žadatel žádá o prodloužení platnosti stavebního povolení vydaného Městským úřadem v Přelouči rozhodnutím sp. zn. 14/2007/Mš ze dne 31. 5. 2007*“.

V tomto kontextu je proto potřeba zohlednit kromě výše uvedeného také princip dobré víry a ochrany nabytých práv, který je podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu, jak rozhodl Ústavní soud s tím, že tento princip působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana a v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (viz nález ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, publikovaný pod č. 117, sv. 31, s. 57 Sb. n. u. US, dostupný též z http://nalus.usoud.cz).

Za situace, kdy zákonnost a správnost samotného stavebního povolení nebyla zpochybněna a stavební povolení nebylo zrušeno, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu dovodit, že by zrušení územního rozhodnutí i závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku bylo bez dalšího důvodem pro neprodloužení platnosti tohoto stavebního povolení, resp. pro přerušení řízení v této věci, jak namítá stěžovatel. Jeho výklad by ve svých důsledcích znamenal, že řízení o prodloužení platnosti stavebního

povolení by bylo faktickým pokračováním stavebního řízení, ve kterém by bylo nutno předložit nové, aktuální územní rozhodnutí a závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku. Takto však zákonodárce řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona nekoncipoval, na rozdíl od řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 3 stavebního zákona, z něhož vyplývá, že toto řízení běží obdobně jako územní řízení s tím rozdílem, že se nekoná veřejné ústní jednání a závazná stanoviska, námitky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení, jinak se k nim nepřihlíží. Je zde tedy patrné přiblížení se územního řízení a řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, které však v případě stavebního řízení a řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení ve stavebním zákoně není upraveno a které nemůže soud svojí interpretací nahradit.

Při prodloužení platnosti stavebního povolení je proto nutno vycházet především ze žádosti stavebníka a dále z toho, zda stavební povolení nebylo následně zrušeno, tj. zda existuje akt, který by měl být prodloužen. Skutečnost, že následně po právní moci stavebního povolení bylo správním soudem zrušeno závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, jakož i územní rozhodnutí, předcházející stavebnímu povolení, přitom není skutečností nevýznamnou, avšak neznamená bez dalšího důvod pro přerušení řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, příp. pro neprodloužení jeho platnosti. Podstatné je, že tato rozhodnutí v době vydání stavebního povolení existovala a skutečnost, že byla následně rozsudkem krajského soudu zrušena, na tom nemůže nic změnit. Zrušení správního aktu má účinky toliko ex nunc, které působí výlučně do budoucna.

Řešení otázek souvisejících se zásahem do významného krajinného prvku a s územním rozhodnutím (o umístění stavby) nelze bez zákonné opory přemístit do řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, je třeba je vyřešit v rámci pokračování územního řízení, resp. řízení vztahujícím se k zásahu do významného krajinného prvku. Zrušení těchto rozhodnutí a jejich vrácení zpět k dalšímu řízení znamená, že se pokračuje v původním řízení o zásahu do významného krajinného prvku, případně v územním řízení, na které v důsledku přechodných ustanovení nelze aplikovat § 94 odst. 5 stavebního zákona s tím, že dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení, územní rozhodnutí se již nevydává. Územní řízení bylo zahájeno před nabytím účinnosti stavebního zákona, a proto se podle jeho § 190 odst. 3 dokončí podle dosavadních právních předpisů, tj. podle starého stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.); ve vztahu k němu Nejvyšší správní soud opakovaně rozhodl, že za situace, kdy bylo územní rozhodnutí zrušeno, je třeba dokončit územní řízení meritorně, i v situaci, kdy je stavba již ukončena (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001 - 53, publikovaný pod č. 784/2006 Sb., či rozsudek ze dne 22. 5. 2008, 6 As 45/2005 - 188).

V tomto případě stavba nebyla ukončena, dokonce ani zahájena, a tím spíše je namístě dle aplikované právní úpravy pokračovat v řízení o územním rozhodnutí, jakož i v řízení o zásahu do významného krajinného prvku.

Teprve v závislosti na výsledku těchto řízení, kdyby došlo např. ke stanovení nových, významně jiných podmínek či v krajním případě k nevydání souhlasného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku nebo zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí, by bylo na místě tuto skutečnost zohlednit s tím, že by byla označena za důvod k obnově stavebního řízení či řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení. Samozřejmě při

splnění všech podmínek obnovy řízení, kterou správní řád připouští mj. tehdy, pokud bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno [§ 100 odst. 1 písm. b)].

Nejvyšší správní soud ve své již konstantní judikatuře k této otázce uvádí, že bylo-li stavební povolení vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Jestliže by však poté bylo rozhodnuto v územním řízení odlišně a vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí, tato skutečnost musí vést k obnově stavebního řízení, neboť se změnily podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat (srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, publikovaný pod č. 1815/2009 Sb. NSS).

S ohledem na výše uvedené lze tedy shrnout, že zrušení územního rozhodnutí či závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku po nabytí právní moci stavebního povolení, není samo o sobě důvodem pro neprodloužení platnosti stavebního povolení či pro přerušení řízení v této věci za účelem vyčkání vydání nového územního rozhodnutí nebo závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku. V rámci řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení se posuzuje žádost stavebníka a existence stavebního povolení. To platí tím spíše za situace, kdy důvodem, pro který stavebník nezačal stavět a požaduje prodloužení platnosti stavebního povolení, jsou právě probíhající soudní spory ohledně těchto rozhodnutí, jejichž výsledkem nemusí být nutně vydání opačného či obsahově významně odlišného rozhodnutí. Teprve pokud by tomu tak skutečně bylo a znamenalo by to změnu podmínek pro vydání stavebního povolení, bylo by nutno tuto změnu zohlednit.

Stěžovatelem požadované zohlednění zrušení územního rozhodnutí a závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku v řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení lze proto označit za předčasné a vymykající se požadavkům § 115 odst. 4 stavebního zákona. Kasační stížnost tak byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se u účastníků řízení opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože Nejvyšší správní soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení. K požadavku osoby zúčastněné na řízení I) ohledně náhrady nákladů řízení z důvodů hodných zvláštního zřetele pak doplňuje, že se jedná o spor, který se nijak nevymyká předmětu její činnosti, pro kterou byla Ministerstvem dopravy a spojů zřízena a pro kterou by měla být i dostatečně personálně vybavena. Skutečnost, že nemá své vlastní právní

oddělení, proto nelze považovat za důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 60 odst. 5, věty druhé, s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu