

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **R. Š.,** zast. JUDr. Svatomírem Mlčochem, advokátem, se sídlem Karla Tomana 9, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, č. j. KUJCK 109921/2016/OZZL/2 O-69/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 6. 2017, č. j. 50 A 43/2016 - 27,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 43/2016 – 27, ze dne 28. 6. 2017 **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, ze dne 18. 8. 2016, č. j. KUJCK 109921/2016/OZZL/2 O-69/16, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě částku celkem 11.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Svatomíra Mlčocha, advokáta.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku celkem 9.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Svatomíra Mlčocha, advokáta.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Magistrát města České Budějovice rozhodnutím ze dne 6. 6. 2016, sp. zn. OOŽP/1848roz/2016/Bl, rozhodl podle § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), k žádosti Povodí Vltavy, státní podnik, jakožto stavebníka, o prodloužení platnosti stavebního povolení ze dne 28. 3. 2014, sp. zn. OOŽP/5839/2013/Bl, na stavbu vodního díla „Protipovodňová opatření na Malši, České Budějovice – Havlíčkova kolonie, 1. Etapa – úsek Malý jez – Kaplířova," stanovil platnost stavebního povolení do 2 let ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] Správní orgán I. stupně ve výroku II. dále rozhodl, že mění a doplňuje podmínky ve výroku rozhodnutí tak, že termín pro provedení stavby se stanoví do 31. 12. 2019, stavebník si před zahájením stavby opatří závazné stanovisko Magistrátu města České Budějovice, orgánu ochrany přírody, k zásahu do významného krajinného prvku údolní niva řeky Malše a povolení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů žluvy hajní a lejska šedého. Podle výroku III. ostatní podmínky stavebního povolení zůstávají v platnosti.

[3] Žalovaný na základě odvolání žalobce rozhodnutím uvedeným v záhlaví změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že výroky II. a III. tohoto rozhodnutí vypustil. Ve zbylém rozsahu rozhodnutí potvrdil. Žalovaný shledal, že řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení nelze pojímat jako přezkum stavebního povolení, přičemž na stavební povolení ze dne 28. 3. 2014 je třeba nahlížet jako na bezvadné. Závazné stanovisko k zásahu do údolní nivy řeky Malše a výjimka z ochrany zvláště chráněných živočichů jsou řešeny samostatně podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Žalobce rozporoval závěr žalovaného, že řízení o prodloužení stavebního povolení nelze pojímat jako přezkum stavebního povolení. Z § 110 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že stavebník je k žádosti o vydání stavebního povolení povinen předložit mimo jiné závazná stanoviska, což analogicky musí být vyžadováno při jeho případném prodloužení. V posuzovaném případě však stavebník tyto podklady nepředložil. Žalobce také namítal, že prodloužení stavebního povolení bylo provedeno ve prospěch investora stavby, který však není vlastníkem pozemků, na kterých má být stavba umístěna, ani k nim nemá dostatek jiných práv.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. Ztotožnil se se žalovaným, že na stavební povolení, které je pravomocné, je nutno nahlížet jako na rozhodnutí bezvadné, a proto není zapotřebí v rámci řízení o prodloužení stavebního povolení doložit závazné podklady. Závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, i výjimka podle § 56 téhož zákona jsou řešeny v samostatných řízeních, přičemž zákon nebrání tomu, aby uvedená rozhodnutí byla vydána po právní moci stavebního povolení. V tomto směru krajský soud dále shledal, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zcela samostatným rozhodnutím a není závislé na vydání stavebního povolení. Shodný závěr učinil soud i ohledně rozhodnutí o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů živočichů. Teprve poté, co bude vydáno rozhodnutí o závazném

stanovisku a rozhodnutí o výjimce, bude možno provést stavbu dle stavebního povolení. Vydání rozhodnutí o závazném stanovisku není proto podkladem pro rozhodnutí o vydání stavebního povolení ani pro rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení.

[6] Krajský soud dále shledal, že převod práv a povinností opravňující žadatele k realizaci stavby byl doložen smlouvou ze dne 22. 12. 2015, jejímž předmětem je předání a převzetí práv a povinností ve prospěch přebírajícího (Povodí Vltavy), které předávající (město České Budějovice) získal v přípravném období pro územní rozhodnutí a pro stavební povolení k provedení dotčené stavby protipovodňových opatření. Předložená smlouva o převodu práv a povinností mezi statutárním městem České Budějovice a Povodím Vltavy poskytuje Povodí Vltavy potřebná práva k provedení stavby, a to s odkazem na § 110 stavebního zákona, dle něhož musí mít stavebník, tedy žadatel o prodloužení stavebního povolení, k dispozici doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel namítá, že rozsudek krajského soudu chybně interpretuje § 110 stavebního zákona ve vztahu k podkladům pro stavební povolení. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že podkladová rozhodnutí mohou být vydávána až po samotném stavebním povolení nebo jeho prodloužení. Je nepochybné, že stavební povolení je vázáno na výsledek řízení o podkladových rozhodnutí a podkladových závazných stanoviscích. Navíc dikce § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona výslovně zahrnuje „rozhodnutí dotčených orgánů“ a poznámkou č. 4 odkazuje na zákon o ochraně přírody a krajiny.

[8] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku oprávnění stavebníka realizovat stavbu na dotčených pozemcích. Vždy totiž musí jít o smlouvu (právo), která musí být vložena v katastru nemovitosti. Toto lze podle stěžovatele vyvodit z pojmu „právo založené smlouvou provést stavbu“, které používá stavební zákon. Právo stavby je věc nemovitá (§ 1242 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Právo stavby zřízené smlouvou vzniká zápisem do veřejného seznamu (§ 1243 občanského zákoníku). Vyložit slovní spojení „právo založené smlouvou provést stavbu“ extenzivně, jak učinil krajský soud, tj. že může jít o jakoukoliv smlouvu, tedy i smlouvu nevloženou do katastru nemovitostí, podle stěžovatele nelze. Smlouva o převodu a práv a povinností uzavřená mezi městem České Budějovice a stavebníkem však do katastru nemovitostí vložena nebyla, ani být nemohla, neboť takováto smlouva nesplňuje náležitosti smluv zakládajících práva provedení stavby ve smyslu platného občanského zákoníku. Podle stěžovatele také není jasné, jak je převod práv a povinností ve smlouvě z 22. 12. 2015 vlastně míněn a zda se jí převádějí práva veřejnoprávní či soukromoprávní práva a povinnosti.

[9] Stěžovatel nakonec namítá, že pokud bylo třeba za účelem prodloužení stavebního povolení doplnit podklady rozhodnutí, správní orgány měly v řízení o prodloužení stavebního povolení postupovat jinak, například řízení přerušit a pokračovat až po předložení chybějících podkladových závazných stanovisek a rozhodnutí.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že vodoprávní úřad v souladu s § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v řízení o prodloužení stavebního povolení nemůže po žadateli požadovat žádné z podkladů, které žadatel přikládá k žádosti o vydání stavebního povolení, jelikož řízení o prodloužení stavebního povolení nelze pojímat jako jakýsi přezkum stavebního povolení.

[11] Žalovaný dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50, kde bylo implicitně uvedeno, že požádat o udělení výjimky až před vlastní realizací stavby není nezákonné. Závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody je dále samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Žalovaný zde odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 143/2014 - 52. Takové závazné stanovisko není v závislé na jiných souběžně vedených či již skončených správních řízeních.

[12] Podle žalovaného pojmem „právo založené smlouvou provést stavbu“ užité v § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona neznamená pouze tzv. „právo stavby“ ve smyslu § 1240 - 1256 občanského zákoníku. I právo stavby by bylo postačující pro splnění podmínky v § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Není to ale jediný institut tímto ustanovením zamýšlený. Smlouva o převodu práv a povinností ze dne 22. 12. 2015 naplnila požadavek oprávněnosti provést stavbu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Pro posouzení věci bylo předně třeba zodpovědět otázku, zda lze v řízení o prodloužení stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona opětovně posuzovat podmínky pro vydání stavebního povolení.

[16] Podle § 115 odst. 4 stavebního zákona „*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. Stavební povolení pozbývá platnosti též dnem, kdy stavební úřad obdrží oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upouští; to neplatí, jestliže stavba již byla zahájena*.“

[17] Nejvyšší právní soud již v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012 - 39, dovodil, že účelem časového omezení platnosti stavebního povolení je, aby bylo se stavbou započato v aktuálním období, jelikož „[j]*edině 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‘.*“

[18] V návaznosti na to Nejvyšší správní soud dovodil, že „[r]*ozhodnutí 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.*“

[19] V rozsudku ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 As 232/2015 - 46, však Nejvyšší správní soud shledal, že řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení není „*řízením ryze formálním, které by vedlo k automatickému prodlužování platnosti stavebního povolení. Naopak stavební úřad je v tomto řízení povinen důsledně zhodnotit, zda nenastala taková změna poměrů, která by bránila realizaci záměru. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že stavební úřad nepochybil, pokud se nezabýval otázkou výskytu snovačky červenonohé, respektive uvedl, že tato otázka není v řízení o prodloužení stavebního povolení posouditelná. Jak vyplývá ze znění § 115 odst. 4 stavebního zákona, je stavební úřad povinen posoudit aktuální situaci v území za účelem zjištění, zda je možné stavbu stále realizovat, a to zejména s přihlédnutím k námitkám účastníků řízení a ochraně veřejných zájmů. Jak správně upozornil krajský soud, řízení o prodloužení stavebního povolení není pokračováním stavebního řízení a nelze v něm posoudit, zda zde již v době rozhodování o stavebním povolení byly překážky pro vydání rozhodnutí, jímž se stavba povoluje. Proto stavební úřad nebyl povinen v tomto řízení zjišťovat, zda se na předmětných pozemcích snovačka červenonohá vyskytovala již v době, kdy probíhalo stavební řízení. Nicméně souhlasně s krajským soudem lze uvést, že stavební úřad musí k námitce účastníka řízení posoudit, zda nenastaly okolnosti či zásadní změna okolností bránící stavbě. Žalovaný měl tedy posoudit, zda se na území nachází snovačka červenonohá a případně, zda by její případný výskyt bránil prodloužení platnosti stavebního povolení či nikoliv.*“ Stejný závěr pak Nejvyšší správní soud vyjádřil ve vztahu k rozhodování o prodloužení platnosti územního rozhodnutí v rozsudku ze dne 8. 8. 2017, č. j. 6 As 74/2017 - 27.

[20] V řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení je tedy povinností stavebního úřadu posoudit aktuální situaci v území, přičemž přihlédne k námitkám účastníků řízení a ochraně veřejných zájmů. Může přitom nastat situace, kdy změna okolností zabrání prodloužení stavebního povolení. V tomto směru je třeba připustit i doplnění dokladů podle § 110 odst. 2 stavebního zákona, pokud je odůvodněno změnou okolností oproti skutkovému a právnímu stavu v době vydání stavebního povolení.

[21] V posuzovaném případě správní orgán I. stupně v rozhodnutí ze dne 6. 6. 2016, kterým byla platnost stavebního povolení prodloužena, uvedl, že Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 7. 3. 2016, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1600620.006/16/CMV, městu České Budějovice a Povodí Vltavy, státní podnik, nařídila zdržet se kácení nebo jiných zásahů do integrity dřevin předcházejících kácení, které jsou biotopem zvláště chráněných druhů živočichů, a provádění terénních úprav ve významném krajinném prvku – údolní nivě řeky Malše na pozemku p. č. X v k. ú. Č. B. 6 v rámci provádění stavby. Česká inspekce životního prostředí zároveň uvedla, že nebylo Magistrátem města České Budějovice, orgánem ochrany přírody a krajiny, vydáno závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku údolní nivy řeky Malše, a dále nebyla Krajským úřadem Jihočeského kraje povolena výjimka z ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů dvou ptačích druhů žluvy hajní a lejska šedého.

[22] Správní orgán I. stupně s ohledem na uvedené skutečnosti jako podmínky prodloužení platnosti stavebního povolení stanovil získání výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů žluvy hajní a lejska šedého podle § 56 zákona o ochraně přírody a získání závazného stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku údolní niva řeky Malše podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody.

[23] Krajský soud v napadeném rozsudku ve shodě s žalovaným konstatoval, že v rámci řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení není zapotřebí dokládat uvedené podklady, jelikož výjimka podle § 56 i závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou předmětem samostatných správních řízení a mohou být vydány po vydání stavebního povolení. Rozhodnutí o závazném stanovisku i o povolení výjimky je možno napadnout odvoláním a rovněž mohou být podrobena soudnímu přezkumu na základě žaloby.

[24] Tomuto závěru však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil závěr, že rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody musí být vydáno před rozhodnutím o umístění stavby (viz rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, ze dne 22. 6. 2016, č. j. 3 As 212/2015 - 80, ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38, nebo ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 140). V rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, potom Nejvyšší správní soud shledal, že „*Rozhodnutí o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy musí předcházet umístění záměru stavby do území. Současně však platnost výjimky musí přetrvat i pro řízení stavební, neboť podmínky této výjimky jsou často vázány i k samotné realizaci stavby. Vydal-li speciální stavební úřad v projednávané věci stavební povolení v situaci, kdy stavebník nedisponoval pravomocným rozhodnutím o udělení výjimky podle § 56*

zákona o ochraně přírody a krajiny, aniž by stavební řízení přerušil a vyčkal, zda bude výjimka opětovně povolena, je řízení stiženo procesní vadou.“

[25] Pokud je tedy podmínkou vydání stavebního povolení udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody, musí být výjimka udělena již před vydáním stavebního povolení. To platí i v případě řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení, pokud vzhledem ke změně okolností je třeba udělení výjimky vyžadovat. K obdobnému závěru dospěl i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 20. 10. 2014, č. j. 62 A 74/2012 - 224: „*Pokud se na určitém území vyskytují zvláště chránění živočichové, což zpravidla vyplývá z biologického průzkumu, je nezbytné v případě nutnosti zásahu do biotopu těchto živočichů aktivovat řízení o výjimce podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Ta pak určuje podmínky a limity způsobu provádění stavby ve vztahu k zvláště chráněným živočichům. Pak je ovšem v případě posuzování prodloužení platnosti stavebního povolení dále nutné, aby stavební úřad vycházel i z obsahu a podmínek vymezených výjimkou ve smyslu § 56 zákona č. 114/1992 Sb., aby vůbec mohl posoudit, zda a jakou další zátěž pro životní prostředí bude další stavební činnost představovat a zda důvody uváděné stavebníkem ve vztahu k dotčenému zájmu na ochraně přírody a krajiny obstojí.*“

[26] Nelze přisvědčit žalovanému, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011 - 50, měl implicitně připustit, že vydání výjimky až před zahájením stavby není nezákonné, jelikož v tomto rozsudku se zdejší soud zabýval otázkou deliktní odpovědnosti osoby, která při realizaci veřejné zakázky nedovoleně (tj. bez udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody) škodlivě zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Otázkou, zda lze vydat stavební povolení (popř. prodloužit jeho platnost) před ukončením řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody, se zde Nejvyšší správní soud nezabýval.

[27] V jiném výše citovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 - 140, nicméně Nejvyšší správní soud shledal, že po přihlédnutí ke specifickým okolnostem projednávaného případu (realizace dálnice D8) nepředstavovalo vydání stavebního povolení bez udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody, procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí správního orgánu, jelikož tato výjimka byla následně pravomocně udělena a zrušení rozhodnutí správního orgánu by bylo přehnaně formalistické. V posuzovaném případě však není z předloženého spisového materiálu patrné, že by výjimka z ochrany zvláště chráněných živočišných druhů žluvy hajní a lejska šedého byla ve prospěch dotčeného záměru udělena. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedený výklad konstatuje, že vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení bez předložení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody v posuzovaném případě je procesní vada, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[28] Nesprávný je také závěr krajského soudu, že závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody je samostatné rozhodnutí nezávislé na vydání stavebního povolení.

[29] Podle § 4 odst. 2 věty třetí zákona o ochraně přírody „[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.*“

[30] Podle § 90 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně přírody „[s]*ouhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu*.“

[31] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko „*úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány*.“

[32] V rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012 - 26, Nejvyšší správní soud shledal, že závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku vydané podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody jako podklad pro rozhodnutí v územním nebo stavebním řízení je závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda bylo vydáno ve formě rozhodnutí. Takové závazné stanovisko samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry jednotlivců, jelikož pouze stanoví podmínky, při jejichž splnění správní orgány souhlasí se zásahem do významného krajinného prvku, který může být realizován teprve na základě rozhodnutí vydaného v územním nebo stavebním řízení.

[33] Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016 - 27, kde uvedl, že „*závazné stanovisko správního orgánu prvního stupně vydané v této věci podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny by ani v případě, že by jím byl udělen souhlas k zásahu do významného krajinného prvku, nemohlo stěžovateli bezprostředně umožnit započít se zamýšleným záměrem stavby nízkopodlažních rodinných domů. A naopak nesouhlasné závazné stanovisko samo o sobě nemělo za následek zamítnutí realizace záměru (ten by nastal pouze ve spojení s navazujícím aktem příslušného správního orgánu). Nejedná se tedy o samostatné rozhodnutí, nýbrž o podkladový akt, který bylo zapotřebí opatřit před tím, než mohl stavební úřad stěžovatelův územní a stavební záměr věcně posoudit*.“

[34] Jiná je situace pouze v případě, kdy závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nemá sloužit jako podklad pro rozhodování ve stavebním, územním či jiném řízení a nenavazuje na ně žádný samostatně přezkoumatelný úkon stavebního úřadu nebo orgánu ochrany přírody a krajiny. Takovou situaci posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 143/2014 - 52, na který odkazuje žalovaný ve svém vyjádření (srov. také rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016 – 27).

[35] V posuzovaném případě správní orgán I. stupně jako podmínku prodloužení stavebního povolení stanovil získání závazného stanoviska podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody k zásahu do údolní nivy řeky Malše v souvislosti s realizací stavebního záměru. Nejedná se tedy o samostatně stojící rozhodnutí, na které by nenavazoval žádný

další samostatně přezkoumatelný úkon, nýbrž o podklad závazný pro vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení, a tedy závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 správního řádu. Toto závazné stanovisko mělo být vydáno ještě před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení. Závěr krajského soudu, že toto závazné stanovisko je možné získat v samostatném správním řízení po vydání rozhodnutí o prodloužení stavebního povolení, je tedy nesprávný.

[36] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož stejnými vadami jako rozsudek krajského soudu je zatíženo také rozhodnutí žalovaného, zrušil Nejvyšší správní soud postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. i jeho rozhodnutí a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V novém řízení žalovaný opětovně posoudí rozhodnutí správního orgánu I. stupně s ohledem na závazný právní názor vyslovený v tomto rozsudku.

[37] Nedůvodnou ovšem shledal Nejvyšší správní soud námitku, že smlouva o převodu práv a povinností ze dne 22. 12. 2015 nemohla v posuzovaném případě sloužit jako doklad práva provést stavbu podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

[38] Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona stavebník k žádosti o vydání stavebního povolení připojí: *„doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu (dále jen „doklad o právu“).*“

[39] Ke splnění této podmínky stavebník doložil smlouvou o převodu práv a povinností ze dne 22. 12. 2015, v níž na straně předávající vystupuje statutární město České Budějovice a na straně přebírající Povodí Vltavy, státní podnik. Předmět této smlouvy je vymezen jako předání a převzetí práv a povinností ve prospěch přebírajícího, které předávající získal v přípravném období pro územní rozhodnutí a pro stavební povolení k provedení stavby „Protipovodňová opatření na Malši, České Budějovice – Havlíčkova kolonie – 1. etapa – úsek Malý jez – Kaplířova“, v rozsahu nezbytně nutném pro provedení této stavby, a za účelem zajištění pravomocného rozhodnutí, kterým bude povoleno její užívání.

[40] Stěžovatel namítá, že slovní spojení „právo založené smlouvou provést stavbu“ užité v § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je nutné vykládat jako právo stavby podle § 1240 a následujících občanského zákoníku, které musí být evidováno v katastru nemovitostí. Tento výklad je však nesprávný.

[41] Citované ustanovení stavebního zákona ukládá stavebníkovi povinnost prokázat své právo provést stavbu na dotčeném pozemku, pokud je není možné ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem. Už z této podmínky je zřejmé, že právo provést stavbu nemusí být evidováno v katastru nemovitostí, a nemůže se tedy jednat pouze o právo stavby (chápané jako institut soukromého práva), popř. o jiné věcné právo evidované v katastru nemovitostí.

[42] V případě dokladu prokazujícího právo založené smlouvou provést stavbu podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se bude zásadně jednat o „*doklad prokazující uzavření smluvního vztahu, tj. soukromoprávní dohodu mezi stavebníkem a vlastníkem předmětné nemovitosti, na které má být záměr proveden, přičemž předmětem smlouvy musí být založení práva provést konkrétní, tj. jednoznačně specifikovanou stavbu*.“ (viz Macháčková a kol. Stavebník zákon, 2. Vydání. C.H. Beck 2013. s. 543 – 552). Může se tedy jednat např. o nájemní smlouvu, na základě které je nájemce oprávněn provést v pronajaté části stavby např. stavební úpravy nebo udržovací práce apod. (viz MALÝ, Stanislav. Stavební zákon: Komentář. Wolters Kluwer 2007. §§ 86, 110), lze si představit i smlouvu nepojmenovanou. Nájemní smlouva se obligatorně nezapisuje do katastru nemovitostí (pouze „požádá-li o to vlastník nebo nájemce se souhlasem vlastníka“) a ostatní smlouvy se do něj nezapisují vůbec [viz § 11 odst. 1 písm. q) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí].

[43] Podstatné je, že předmětem stavebního řízení je realizace určité stavby nebo jiného stavebního záměru. Žádost o vydání stavebního povolení podle § 110 stavebního zákona podává stavebník, který nemusí mít k dotčenému pozemku nebo stavbě vlastnické, ani jiné věcné právo [srov. definice stavebníka v § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a § 109 stavebního zákona]. Výklad zastávaný stěžovatelem, který by vyžadoval, aby stavebník byl nositelem vlastnického práva nebo práva k věci cizí k dotčenému pozemku nebo stavbě, by byl proti smyslu koncepce stavebního řízení ve stavebním zákoně. Ve vztahu k právu stavby je také třeba připomenout, že do 31. 12. 2013 úprava práva stavby v českém právním řádu neexistovala, zatímco stavební zákon včetně dotčeného § 110 nabyl účinnosti k 1. 1. 2007. V souvislosti s účinností občanského zákoníku z roku 2012 přitom nebylo dotčené ustanovení nijak novelizováno. Nelze tedy dovozovat provázanost § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona s § 1240 občanského zákoníku nejen z pohledu systematického a teleologického, ale ani z pohledu historického.

[44] S ohledem na výše uvedené lze připustit doložení práva realizovat stavbu i na základě inominátní smlouvy podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, jak je tomu v posuzovaném případě. Ze smlouvy je zřejmé, že jejím předmětem je realizace práv vyplývajících z územního rozhodnutí a stavebního povolení vydaného ve prospěch města České Budějovice, tj. realizace stavby vymezené v této smlouvě, která byla předmětem dotčených rozhodnutí. Z hlediska požadavků § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se jedná o dostatečný doklad práva stavebníka provést stavbu na dotčeném pozemku, jelikož její předmět je konkrétně vymezen a nevyvolává pochybnosti o společném úmyslu smluvních stran, tj. oprávnění přebírajícího (stavebníka) realizovat dotčenou stavbu na pozemku předávajícího.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[45] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zdejší soud zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, a to jak v řízení před krajským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti.

[47] Uplatnitelné náklady řízení o žalobě se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí žalovaného a dále z nákladů právního zastoupení. V řízení před krajským soudem má stěžovatel právo na náhradu odměny za právní zastupování za dva úkony jeho právního zástupce: 1) převzetí zastoupení, 2) podání žaloby. Za tyto úkony [§ 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] náleží stěžovateli odměna ve výši po 3.100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu], tj. 6.200 Kč. Stěžovatel má též právo na náhradu hotových výdajů jeho zástupce za úkony ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 6.800 Kč. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 21% na 8.228 Kč. Za řízení před krajským soudem má tedy stěžovatel právo na náhradu nákladů v částce celkem 11.228 Kč.

[48] V řízení před Nejvyšším správním soudem má stěžovatel, vedle zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, právo na náhradu odměny za jeden úkon jeho právního zástupce, tj. podání kasační stížnosti. Náklady tedy činí částka 3.100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.) a částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 3.400 Kč. Po zvýšení o částku odpovídající DPH tato částka činí 4.114 Kč. Stěžovatel tak má nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce celkem 9.114 Kč. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. října 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu