

Veřejný ochránce práv
JUDr. Pavel Varvařovský

Krajský soud v Ústí nad Labem
Národního odboje 1274/26
400 92 Ústí nad Labem

Žalobce: JUDr. Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv
Údolní 39, 602 00 Brno

Žalovaný: Městský úřad Duchcov
nám. Republiky 5, 419 01 Duchcov

Osoby zúčastněné na řízení:

1. T [redacted] a. s.
[redacted]
2. I [redacted], a. s.
[redacted]
3. B [redacted] s. r. o.
[redacted]
4. Občanské sdružení P [redacted]
[redacted]

**Žaloba k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 odst. 3 soudního řádu
správního**

Šestkrát

Žalobce je podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., v řízení o žalobě podle ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, osvobozen od soudních poplatků.

Napadená rozhodnutí:

- a) Rozhodnutí Městského úřadu Duchcov č.j. VŽP 860/328/09/Pu ze dne 14. 8. 2009 o umístění stavby označené jako „Zemní vedení VN 22 kV Hrob-Moldava-Oldříš“ (dále také „stavba zemního vedení“)
- b) Rozhodnutí Městského úřadu Duchcov č.j. VŽP 689/330/09/Pu ze dne 24. 8. 2009, kterým bylo ve sloučeném územním a stavebním řízení rozhodnuto o umístění a povolení stavby označené jako „Fotovoltaická výrobní elektrické energie na pozemcích p.č. 232/1, 232/2 a p.č. 241/1 v k.ú. Moldava“ (dále také „stavba FVE“),
- c) Kolaudační souhlas Městského úřadu Duchcov č.j. MD/22486/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 2011 ve věci užívání stavby FVE
- d) Kolaudační souhlas Městského úřadu Duchcov č.j. MD/22488/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 2011 ve věci užívání zemního vedení

Napadené územní rozhodnutí a stavební povolení jsou rozhodnutími v pojetí § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce má rovněž za to, že také kolaudační souhlas je v materiálním slova smyslu rozhodnutím dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního, proti kterému lze brojit správní žalobou.

Přílohy žaloby:

- Rozhodnutí odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Duchcov č.j. VŽP 860/328/09/Pu ze dne 14. 8. 2009 o umístění stavby zemního vedení VN 22 kV
- Rozhodnutí odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Duchcov č.j. VŽP 689/330/09/Pu ze dne 24. 8. 2009 o umístění a povolení fotovoltaické výrobní elektrické energie
- Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj č.j. 43204/2010-83/2870 ze dne 2. 2. 2011 ve věci fotovoltaické výrobní elektrické energie
- Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj č.j. 649/2011-83/54 ze dne 3. 2. 2011 ve věci zemního vedení VN 22 kV
- Kolaudační souhlas odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Duchcov č.j. MD/22486/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 2011 ve věci užívání fotovoltaické výrobní elektrické energie
- Kolaudační souhlas odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Duchcov, č.j. MD/22488/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 2011 ve věci užívání zemního vedení
- Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci stavby fotovoltaické výrobní elektrické energie, sp. zn. 4983/2010/VOP/JG ze dne 14. 9. 2011

Důkazy:

- Spisem Městského úřadu Duchcov, odboru výstavby a životního prostředí
- Spisem Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu
- Spisem České inspekce životního prostředí, obl. inspektorátu Ústí n. Labem
- Spisem veřejného ochránce práv
- Výpisem z obchodního rejstříku pro společnosti T[redacted], a. s., I[redacted], a. s., B[redacted], s. r. o.
- Výslechem pracovníků ČIŽP OI Ústí nad Labem.

I.

Příslušnost soudu

(1) Žalovaným je Městský úřad Duchcov, správní orgán, který vydal žalobou napadaná rozhodnutí. V souladu s ustanovením § 7 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, je k řízení o žalobě místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni.

II.

Přednostní projednání

(2) Žalobce je přesvědčen, že v předložené věci jsou naplněny důvody pro její přednostní projednání. Sama skutečnost, že na podání této žaloby je závažný veřejný zájem (tedy sama zvláštní aktivní legitimace žalobce dle ustanovení § 66 s. ř. s.) osvědčuje rovněž závažné důvody pro přednostní projednání a rozhodnutí věci ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 s. ř. s. Konkretizace důvodů je obsažena v následující části této žaloby.

III.

Aktivní legitimace žalobce

(3) Veřejný ochránce práv je jako žalobce na základě ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, aktivně legitimován k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Žalobce konstatuje, že si je vědom specifik svého zvláštního žalobního práva k ochraně veřejného zájmu. Prohlašuje proto, že k podání žaloby přistupuje po důkladné úvaze a pečlivé analýze s vědomím, že se jedná o právní prostředek „ultima ratio“.

(4) Veřejný ochránce práv je povinen soudu prokázat **závažný veřejný zájem** na podání žaloby. Pojem veřejný zájem přitom patří mezi neurčité právní pojmy, které je nejprve třeba vyložit v kontextu příslušné úpravy a poté pod něj subsumovat okolnosti konkrétního případu.

Veřejným zájmem je nepochybně ochrana veřejných statků nejrůznějšího druhu. Jedním z nich je nepochybně příznivé životní prostředí.¹ Veřejným zájmem je rovněž stavební kázeň, tedy dodržování předpisů stavebního práva, a to zejména opět těch, které sledují širší společenský záměr (např. ochrana nezastavěného území). Rušení správních rozhodnutí porušujících předpisy stanovené k ochraně životního prostředí či k ochraně základních hodnot chráněných stavebním zákonem proto žalobce považuje za veřejný zájem, jak jej má na mysli soudní řád správní, neboť samotná

¹ viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 nebo nález Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997

ochrana práva (v objektivním smyslu), tedy právního řádu² před jeho porušováním, zejména dotýká-li se porušení práva širokého okruhu osob často blíže neurčitelných, veřejným zájmem je a být musí. Vzhledem ke skutečnosti, že soudní řád správní vyžaduje prokázání „závažného“ veřejného zájmu, musí se jednat o kvalifikované porušení práva vyšší závažnosti.

(5) Žalobce shledává závažný veřejný zájem na podání této žaloby v kumulaci porušení řady ustanovení odvětvových předpisů, dosahujících intenzity popření samotných principů zákonnosti (viz odstavec 6) a prevence (viz odstavec 7). Závažnost je dána rovněž přetrvávajícím negativním vlivem povolených staveb na životní prostředí a nezastavěné území. Zvláště závažný veřejný zájem na podání této žaloby spatřuje žalobce také v neschopnosti veřejné správy dosáhnout nápravy mimořádnými opravnými prostředky.

(6) Princip zákonnosti byl popřen rozhodováním žalovaného, při němž nedodržel právní předpisy (stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny), včetně závazků vyplývajících pro Českou republiku ze členství v Evropské unii (směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků). Nejedná se přitom o drobná opomenutí, nýbrž o zásadní pochybení. Blíže viz odstavec 13 až 17.

(7) Princip prevence je jedním z vůdčích principů práva životního prostředí. Vedle vnitrostátní úpravy,³ z níž tento princip vyplývá, je Česká republika jako členský stát Evropské unie vázána Smlouvou o fungování Evropské unie, která v sobě rovněž zakotvuje zásadu (princip) prevence a zásadu předběžné opatrnosti.⁴ Princip prevence se objevuje i v dalších mezinárodních dokumentech (např. v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeiro). Princip prevence se prakticky projevuje především jako závazek limitovat a kontrolovat činnosti, které mohou způsobovat škodu (újmou) na životním prostředí. Ani s ohledem na současný vývoj vědy nelze přesně odhadnout, jaký vliv bude mít určitá stavební činnost (či lidská aktivita obecně) na životní prostředí, mnohdy i s ohledem na to, že tento vliv se může projevit až s odstupem několika let. Následné náklady na odstranění negativních následků na životním prostředí jsou pak mnohem vyšší, než prostředky investované do preventivních opatření. V mnoha případech ani není možné způsobené negativní následky na životním prostředí následně zcela odstranit.⁵ Projevem principu prevence je požadavek zvážit a vyhodnotit možné dopady určité aktivity (zde stavby) na životní prostředí ještě před tím, než bude překročeno k jejímu uskutečnění. K tomu slouží například procesy posouzení vlivů záměru na životní prostředí (tzv. EIA), či závazná stanoviska orgánů ochrany životního prostředí.

² Vopálka, V. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158

³ ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny stanoví, že nikdo nesmí „ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“. Povinnost k ochraně životního prostředí je s ohledem na čl. 11 odst. 3 Listiny stanovena výslovně rovněž vlastníkům. V rovině podústavního zákonodárství vyplývá princip prevence ze zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, jakožto rámcového předpisu celého odvětví (§ 9: „Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje.“)

⁴ čl. 191 (bývalý čl. 174 Smlouvy o ES): „Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.“

⁵ Pekárek, M., Jančářová, I. Právo životního prostředí: I. díl. Brno : Masarykova univerzita, 2002, str. 27

V případě stavby FVE a stavby zemního vedení nedošlo k řádnému vyhodnocení jejich vlivu na životní prostředí, neboť koordinované stanovisko konstatovalo, že nebudou dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Řádně zvažován tak nebyl zásah do krajinného rázu, ani vliv na Ptačí oblast Východní Krušné hory. Řešena nebyla ani výjimka z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů v lokalitě se vyskytujícími. Rovněž skutečnost, že stavby byly umístěny ve volné krajině, v nezastavěném území a na nezastavitelných pozemcích, tedy v rozporu se základním cílem sledovaným stavebním zákonem, lze považovat za porušení principu prevence sui generis.

IV.

Skutkový stav

(8) Žalovaný rozhodnutím č.j. VŽP 689/330/09/Pu ze dne 24. 8. 2009 povolil občanskému sdružení M[redacted], ve sloučeném územním a stavebním řízení stavbu FVE (v právní moci ode dne 29. 9. 2009). Podkladem rozhodnutí bylo i koordinované stanovisko⁶ ze dne 9. 7. 2009, uvádějící, že stavbou nebudou dotčeny zájmy ochrany životního prostředí, a zejména zájmy na ochraně přírody a krajiny. Bezprostředně po uplynutí zákonné odvolací lhůty (ke dni 1. 10. 2009) do právního postavení stavebníka vstoupila obchodní společnost T[redacted], a. s. Rozhodnutím žalovaného č.j. VŽP 860/328/09/Pu ze dne 14. 8. 2009 bylo obchodním společností I[redacted], a. s., a B[redacted], s. r. o., povoleno umístění stavby zemního vedení (v právní moci ode dne 17. 9. 2009). Ke dni 1. 10. 2009 do právního postavení těchto stavebníků vstoupila rovněž obchodní společnost T[redacted], a. s. Stavba zemního vedení technicky přímo souvisí se stavbou „hlavní“, tj. se stavbou FVE, neboť jejím účelem je zajistit napojení stavby FVE na distribuční soustavu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 11 energetického zákona.⁷ Obě zmíněné stavby tedy spolu tvoří jeden celek. Bude-li proto v následujícím textu hovořeno o stavbě FVE, bude tím míněna také stavba zemního vedení.

(9) Stavba FVE byla uvedena do trvalého užívání kolaudačním souhlasem žalovaného č.j. MD/22486/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 2011. Vydání kolaudačního souhlasu předcházel stavebním úřadem opakovaně prodlužovaný zkušební provoz FVE.⁸ Žalovaný neprojednal povolení zkušebního provozu stavby FVE a prodloužení doby jeho trvání s Českou inspekcí životního prostředí. Kolaudační souhlas pro stavbu zemního vedení žalovaný vydal dne 10. 6. 2011 pod č.j. MD/22488/11-VŽP/330/Pu.

(10) Teprve po právní moci stavebního povolení některé dotčené orgány vydaly stanoviska k předmětnému investičnímu záměru. Dne 10. 9. 2010 pod č.j. 162328/2010/KUUK vydal Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“),

⁶ stanovisko k projektové dokumentaci stavby, vydané Magistrátem města Teplice, odborem dopravy a životního prostředí, pod zn.: MgMT ODŽP 088376/2009-V-104/Db dne 9. 7. 2009

⁷ zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁸ viz rozhodnutí žalovaného č.j. MD/13356/10-VŽP/330/Kv-Pu ze dne 19. 11. 2010 o povolení zkušebního provozu do 15. 5. 2011 a sdělení žalovaného č.j. MD/16833/11-VŽP/330/Pu ze dne 19. 4. 2011 o povolení zkušebního provozu do 31. 7. 2011

odbor životního prostředí a zemědělství, stanovisko o vyloučení vlivu stavby FVE na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti evropsky významné lokality, kterou je Ptačí oblast Východní Krušné hory. Z pohledu ochrany ptačí oblasti krajský úřad dne 17. 9. 2010 pod č.j. 2517/ZPZ/2010/NPO-047 udělil souhlas ke změně druhu pozemku p. č. 232/2 v k. ú. Moldava a ke změně způsobu jeho využití v souvislosti s činností v Ptačí oblasti Východní Krušné hory. Z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu Magistrát města Teplice, odbor dopravy a životního prostředí, dne 8. 2. 2010 pod sp. zn. MgMT ODŽP 003590/2010-201-s-p-06/Db udělil souhlas k trvalému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu o specifikované výměře části pozemku p. č. 232/2 v k. ú. Moldava a krajský úřad dne 10. 2. 2010 pod č.j. 349/ZPZ/2010/10-SV-006 udělil souhlas k dočasnému vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu o specifikované výměře části téhož pozemku.

(11) K podnětu občanského sdružení P [redacted], ze dne 4. 7. 2010 krajský úřad (odbor územního plánování a stavebního řádu) shledal rozhodnutí žalovaného o umístění a povolení stavby FVE a rozhodnutí o umístění zemního vedení nezákonnými, a zahájil z moci úřední samostatná řízení o přezkoumání zákonnosti předmětných aktů. Ačkoliv krajský úřad konstatoval nezákonnost napadených rozhodnutí, pro dobrou víru stavebníka přezkumná řízení usneseními poznamenanými do spisu zastavil.⁹ Tato zastavující usnesení byla zrušena ve zkráceném přezkumném řízení Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“)¹⁰ a věc vrácena zpět krajskému úřadu. Ten posléze zastavil přezkumná řízení pro údajné uplynutí lhůt k přezkumu.¹¹

(12) Dne 17. 8. 2010 Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ústí nad Labem (dále jen „ČIŽP“), na místě samém zjistil, že výstavba žalobou napadeného investičního záměru představuje hrozbu zákonem zakázané či nedovolené změny přírody, konkrétně v důsledku výstavby FVE dochází k poškození a ničení biotopu konkrétních druhů zvláště chráněných rostlin a živočichů, resp. ke škodlivému zásahu do jejich přirozeného vývoje a taktéž k poškození a ničení části soustavy NATURA 2000, Ptačí oblasti Východní Krušné hory. Vůči stavebníkovi (T [redacted], a. s.) a dodavateli stavby (M [redacted], s. r. o.) proto ČIŽP využila svých zákonných oprávnění a rozhodnutím o předběžném opatření ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. 1010987, nařídila stavebníkovi zdržet se veškerých stavebních a dalších prací souvisejících se stavbou FVE. Stavebník rozhodnutí o předběžném opatření nerespektoval, proto ČIŽP přistoupila k exekuci povinnosti uložené tímto rozhodnutím. Dne 23. 9. 2010 pod sp. zn. ČIŽP/44/OOP/1010987 vydala exekuční příkaz a téhož dne pod sp. zn. ČIŽP/44/OOP/1010987 mu uložila donucovací pokutu ve výši 60.000,- Kč. Správnost uvedeného postupu potvrdilo Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 4. 4. 2011, sp. zn.: 2583/530/10,112626/ENV/10. Stran ČIŽP jde o záležitost aktivní, kterou se inspekce nadále zabývá.

⁹ usnesení krajského úřadu č.j. 300/UPS/2010-19 ze dne 25. 11. 2010 a usnesení krajského úřadu č.j. 379/UPS/2010-13 ze dne 25. 11. 2010

¹⁰ rozhodnutí ministerstva č.j. 43204/2010-83/2870 ze dne 2. 2. 2011, rozhodnutí ministerstva č.j. 649/2011-83/54 ze dne 3. 2. 2011

¹¹ usnesení krajského úřadu č.j. 300/UPS/2010-25 ze dne 19. 4. 2011 a usnesení krajského úřadu č.j. 379/UPS/2010-21 ze dne 19. 4. 2011

V.

Právní hodnocení žalobce

(13) K prvotnímu pochybení došlo již při vydání koordinovaného podkladového stanoviska, které uvedlo, že stavbou FVE nebudou dotčeny **zájmy ochrany životního prostředí** a ochrany přírody a krajiny. Toto pochybení konstatoval i nadřízený krajský úřad (viz odstavec 11). Nebyl tak předem vyhodnocen vliv stavby FVE na životní prostředí, zásah do krajinného rázu, ani posouzen dopad na příznivý stav Ptačí oblasti Východní Krušné hory. Rovněž nebylo zváženo, zda vůbec bude možné udělit výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů. Žalobce je proto přesvědčen, že došlo k závažnému porušení principu prevence, jenž charakterizoval v odstavci 7. Absenci podkladových stanovisek a rozhodnutí považuje žalobce za takové vady řízení, které by samy o sobě měly vést ke zrušení napadaných rozhodnutí žalovaného. Konkrétně jde o tyto chybějící akty vydávané dle zákona o ochraně přírody a krajiny:¹²

- stanovisko, zda záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepty nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti ptačí oblasti (§ 45i odst. 1), případně i stanovisko o posouzení vlivu záměru na ptačí oblast (pokud by nebyl významný vliv vyloučen),
- souhlas k činnosti v ptačí oblasti (§ 45e odst. 2),
- souhlas se zásahem do krajinného rázu (§ 12 odst. 2),
- výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56).

(14) Stavba FVE byla povolena v rozporu s podmínkami ochrany soustavy Natura 2000, Ptačí oblast Východní Krušné hory, která byla vyhlášena nařízením vlády č. 28/2005 Sb., v souladu s právem Evropských společenství podle evropské směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků. V této souvislosti poukazuje žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č.j. 6 Ao 5/2010-43, v němž je uvedeno, že „*ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast*“.

Absentující stanovisko o vlivu na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti ptačí oblasti dle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (příp. i navazující naturové posouzení jako podklad pro navazující územní a stavební řízení) má závažný vliv na zákonnost vydaného povolení stavby FVE. Krajský úřad vydal stanovisko o vyloučení významného vlivu na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti ptačí oblasti (§ 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) a dále souhlas k činnosti v ptačí oblasti (§ 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) až v době, kdy se již stavba nacházela ve vysokém stupni rozestavěnosti. Žalobce je toho názoru, že vydání stanovisek (příp. rozhodnutí dotčených orgánů) k již realizovaným stavbám ex post není v souladu s právem, neboť tím je zcela popřen smysl těchto institutů (tj. předběžné vyhodnocení vlivu zamýšleného stavebního záměru z hledisek ochrany dotčených veřejných zájmů). V případě, kdy je vliv stavby na životní prostředí, volně žijící ptáky a zvláště chráněné druhy posuzován až v době, kdy je do území zasaženo stavební prací, je přirozený výskyt těchto druhů

¹² zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

rušivou činností již značně ovlivněn. Kupříkladu volně žijící ptáci se již v zastavěné lokalitě a jejím okolí nemusí vyskytovat, volně se zde pohybovat, či dokonce hnízdit (byť jejich návrat lze po ukončení závadné činnosti předpokládat). Žalobce je navíc přesvědčen, že správní úvaha dotčených orgánů vedoucí k vydání kladných stanovisek ex post neobstojí ani z hlediska jejich objektivnosti (vnitřní postoj úředníka může být ovlivněn tím, že stavba již existuje). Případné podmínky k ochraně jednotlivých veřejných zájmů obsažené ve stanoviscích dotčených orgánů vydávaných ex post nemohou být vtěleny do podmínek povolovacích správních aktů (územního rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení). Jejich dodržování pak lze jen obtížně vymáhat, neboť se nejedná o samostatná správní rozhodnutí.

(15) Z informací, které má žalobce k dispozici, nevyplývá, že by pro stavbu byl vydán souhlas se zásahem do krajinného rázu ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ačkoli ochrana krajinného rázu patří mezi obecné prostředky ochrany přírody a krajiny. Ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinným rázem rozumí zejména „*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa nebo oblasti*“. Tento má být chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu; k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je přitom nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny. Smyslem posuzování záměrů situovaných do krajiny z hlediska jejich dopadů na krajinný ráz je, zda zamýšlená činnost ovlivní kladně či záporně charakteristiky a hodnoty krajinného rázu. Součástí posuzování záměru je i určování podmínek, za kterých při realizaci záměru nedojde ke změně a poškození krajinného rázu. Vzhledem ke skutečnosti, že stavba FVE byla umístěna ve volné krajině, a vzhledem k tomu, že s ohledem na svou rozlohu představuje v krajině rušivý element, je zřejmé, že pro umístění stavby bylo třeba souhlasu se zásahem do krajinného rázu, k jehož vydání byl v daném případě příslušný Magistrát města Teplice. Absence tohoto souhlasu je dalším významným porušením právních předpisů.

(16) Rovněž absentující povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo krajským úřadem vydáno až následně. V přezkumném řízení bylo navíc poté zrušeno a vráceno k novému projednání. Krajský úřad však nové řízení o výjimce zastavil s tím, že toto povolení už není třeba, neboť stavba FVE již byla provedena, a žádost se tak stala zjevně bezpředmětnou.

Žalobce v této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby*“.¹³ Dále tento judikát uvádí, že „*v podmínkách pro umístění stavby se stanoví zejména požadavky na ochranu zdraví, životního prostředí, na ochranu urbanistických a architektonických hodnot v území (...). Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební*

¹³ Daný případ se sice týkal otázky, zda je nutné rozhodnutí o výjimce předložit v rámci územního řízení, či zda postačí vázat jeho předložení až na žádost o stavební povolení, nicméně vyplývá z něj potřeba udělování výjimek v co nejranější fázi povolování záměru.

pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 téhož zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba“.¹⁴ Z právě uvedeného žalobce vyvozuje, že výjimka dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla nezbytným podkladem pro řízení dle stavebního zákona a její absence představuje další významné porušení právních předpisů. Poškození a ničení biotopu konkrétních druhů zvláště chráněných rostlin a živočichů (koprníku štetinolistého, bramborníčka hnědého, ještěrky živorodé, chrástala polního, křepelky polní, zmije obecné a strnada lučního), resp. škodlivý zásah do jejich přirozeného vývoje, stále přetrvává.

(17) Další závažné pochybení žalovaného způsobující nezákonnost napadaných rozhodnutí spočívá v závažném **nerespektování stavebního zákona**,¹⁵ neboť stavba FVE byla povolena (v rozporu s jedním z jeho základních cílů) ve volné krajině v nezastavěném území. Volná krajina v podobě nezastavitelného území představuje v abstraktní rovině především přírodní bohatství, které si stát vytkl za cíl chránit. Způsob, jakým stát dbá o naplnění požadavku na ochranu volné krajiny, stanoví jednotlivé zákony. Jedním z nich je stavební zákon, který vymezuje ochranu nezastavěného území jako stěžejní veřejný zájem, který je nutné chránit (ustanovení § 18, ve spojení s ustanovením § 2 odst. 1 písm. d/, e/ f/ a j/ stavebního zákona), a koncipuje právní nástroje k jeho ochraně. Nezastavěnému území je ve veřejném zájmu poskytována plná ochrana jak v situaci, kdy pro zájmové území není vydána územně plánovací dokumentace, tak i v situaci, kdy funkční využití ploch v území je regulováno územně plánovací dokumentací. V situaci, kdy pro dotčené území není vydána územně plánovací dokumentace, ani není zastavěné území vymezeno opatřením obecné povahy (§ 59 stavebního zákona), jak je tomu i v tomto případě, je ochrana nezastavěného území dána ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona, které v zásadě nepřipouští stavební činnost v tomto území. Stavbu FVE nelze podřadit pod žádnou z vypočtených typových staveb, pro něž toto ustanovení připouští výjimku. Nejedná se ani o veřejnou technickou infrastrukturu, jak je definována v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k), bod 2 stavebního zákona. Stavba FVE je totiž ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) energetického zákona¹⁶ stavbou určenou k výrobě elektrické energie (buď z alternativních zdrojů), přičemž stavební zákon za technickou infrastrukturu považuje pouze energetická vedení a stavby s nimi provozně související. Povolení stavby FVE tak proběhlo v rozporu se stavebním zákonem.

(18) Krajský úřad vedl ve věci touto žalobou napadaných rozhodnutí přezkumné řízení, zahájené těsně před uplynutím roční lhůty, kterou správní řád¹⁷ poskytuje. V rámci tohoto řízení však dospěl k závěru, že „*újma, která by vznikla stavebníkovi*

¹⁴ Soud v předmětném rozhodnutí vycházel z právní úpravy stavebního zákona z r. 1976 a jeho prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb., nicméně žalobce je toho názoru, že daná argumentace soudu je použitelná i na současné případy, kdy je aplikována stávající, platná právní úprava stavebního zákona a jeho prováděcí vyhláška č. 503/2006 Sb.

¹⁵ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zrušením pravomocného rozhodnutí, by byla ve zjevném nepoměru k újmě veřejnému zájmu“ a rozhodl o zastavení přezkumného řízení poznamenáním do spisu (účastníci vyrozumění písemností ze dne 1. 12. 2010). S důvody zastavení přezkumného řízení žalobce zásadně nesouhlasí a odmítá argumentaci krajského úřadu, že „na výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů lze pohlížet jako na převažující veřejný zájem ekonomického charakteru a při dodržení výše uvedených podmínek a realizaci zmírňujících opatření bude dopad této stavby na uvedené druhy živočichů a rostlin minimální, a proto je krajský úřad toho názoru, že zájmy ochrany přírody nebudou v tomto konkrétním případě zásadním způsobem dotčeny, a nepřevyšují tak nad jinými zájmy v uvedeném místě“.

Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, kde se jmenovaný soud vyjádřil k posouzení ekonomických přínosů stavby větrné elektrárny ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně krajinného rázu. Jednoznačně konstatoval, že zájem na hospodářském přínosu podle ustanovení § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁸ nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Posouzení ekonomických přínosů stavby není podle Nejvyššího správního soudu v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny rovnocennou otázkou k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Tento závěr lze aplikovat i na posuzovaný případ. Zájem na získávání elektrické energie z obnovitelných zdrojů nemůže být upřednostněn před veřejným zájmem vyjádřeným v povinnostech pro investory v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Uvedenou tezi pak zcela jednoznačně podporuje také právní výklad Ministerstva pro místní rozvoj v metodice týkající se staveb fotovoltaických elektráren,¹⁹ kde se uvádí, že výroby elektriny a tepla z obnovitelných zdrojů energie se nepovažují za veřejnou technickou infrastrukturu. Nemohou být vymezeny v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby a nelze pro ně vyvlastnit.²⁰ Pokud by byl veřejný zájem na realizaci těchto staveb tak silný, nepochybně by to našlo odraz také ve stavebním zákoně, kde by právě stavby FVE či stavby větrných elektráren byly zmíněny jako stavby, které lze určit jako stavby veřejně prospěšné. To však zákonodárce zcela zjevně neměl v úmyslu, proto tak ve stavebním zákoně neučinil.

Žalobce již ve své zprávě o šetření ze dne 14. 9. 2011 zpochybnil důvodnost zastavení přezkumného řízení z důvodu dobré víry stavebníka. Zejména uvedl, že správní úvaha, kterou musí úřad v přezkumném řízení učinit, je svým předmětem dosti složitá, neboť jde o posuzování neurčitých pojmů jako je „veřejný zájem“, „dobrá víra“, „zjevný nepoměr“. Přitom je třeba mít na zřeteli, co je cílem přezkumného řízení, respektive k jakému účelu byl tento mimořádný opravný prostředek do právního řádu zakotven. Dle žalobce je cílem přezkumného řízení zrušení

¹⁸ „§ 1 Účel zákona

Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitosti 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.“

¹⁹ viz zejména Metodický pokyn pro stavby a zařízení pro výrobu z vybraných obnovitelných zdrojů (<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=f0ad1c3a-4ad3-448c-9062-99e34a6a2fca>), Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k umístování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení (<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=81a54c2f-8dff-4398-9de3-e9896996cba9>) a Metodické sdělení OÚP MMR k fotovoltaickým elektrárnám (<http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6fb71cea-748e-4d46-a9cf-7166110a5231>)

²⁰ zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, ve znění pozdějších předpisů

nezákonného rozhodnutí. Pouze v určitých případech dává právní řád přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí v platnosti. V přezkumném řízení je tak třeba dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné, a požadavkem na zákonnost a ochranu zájmu na straně druhé. Žalobce má za to, že závěr, který krajský úřad učinil při posouzení proporcionality obou zájmů, nebyl správný (v podrobnostech viz argumentace obsažená ve zprávě o šetření).

(19) Žalobce je dále přesvědčen, že pro nezákonnost je nutno zrušit rovněž vydané **kolaudační souhlasy**, umožňující užívání stavby a provoz stavby FVE (včetně související stavby zemního vedení). Tento svůj názor opírá mj. o rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 92/2008-76 ze dne 22. 1. 2009, ve kterém se soud vyjádřil k právní povaze a žalovatelnosti územního souhlasu. Soud dospěl k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu. Představuje zjednodušenou formu rozhodování o umístění stavby a je jej třeba, s ohledem na jeho povahu a účinky, považovat za správní rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Kolaudační souhlas je rovněž určitou zjednodušenou formou rozhodování o užívání vybraných druhů staveb, kdy stavební úřad na základě předložených podkladů, mimo režim správního řízení, vydá souhlas s užíváním stavby. V tomto smyslu je tedy souhlas stavebního úřadu nezbytnou podmínkou k tomu, aby stavebník, resp. vlastník stavby, mohl plně realizovat své vlastnické právo ke stavbě a užitnou hodnotu stavby. Kolaudační souhlas proto nepochybně zakládá veřejné subjektivní právo užívat stavbu, čili má stejné právní účinky jako kolaudační rozhodnutí podle stavebního zákona z r. 1976.²¹

Pokud soud shledá, že proti kolaudačnímu souhlasu je žaloba ve správním soudnictví přípustná, pak jsou dány důvody pro zrušení předmětných kolaudačních souhlasů, neboť jejich podkladem byla nezákonná stavební povolení pro stavbu FVE a stavbu zemního vedení. Proto i kolaudační souhlasy, završující po formální stránce proces realizace daných staveb, jsou rozhodnutími nezákonnými, neboť ve svém důsledku umožňují užívat tyto stavby, resp. realizovat jejich užitnou hodnotu, a to navzdory skutečnosti, že vůbec neměly být v daném území umístěny, povoleny a realizovány. Důvodem pro zrušení kolaudačních souhlasů je také skutečnost, že stavba FVE ohrožuje životní prostředí, a z tohoto důvodu proto neměly být ani vydány.²²

VI.

Shrnutí žalobních důvodů

(20) Podle názoru žalobce došlo jednáním stavebníka a následnými postupy žalovaného k celé řadě vad řízení a následně k vydání nezákonných rozhodnutí. Protiprávnost rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE bylo konstatováno jak krajským úřadem, tak i ministerstvem v přezkumném řízení.

²¹ zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. 12. 2006

²² ustanovení § 122 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

(21) Správními orgány byl zcela zjevně upřednostněn soukromý ekonomický zájem investora před veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území (viz odstavec 17) a veřejným zájmem na ochraně životního prostředí (viz odstavce 13 až 16). Žalobce je přesvědčen, že i v současné době závažný veřejný zájem na zrušení předmětných rozhodnutí výrazně převažuje nad ekonomickými zájmy stavebníka.

(22) K chybějícím podkladovým rozhodnutím a stanoviskům orgánů ochrany přírody žalobce poznamenává, že i stavebníci měli a mohli vědět, že určitá opatření těchto orgánů získat musí. Tato povinnost přešla z původních stavebníků stavby FVE a stavby zemního vedení na společnost T■■■■, a. s. Žalobce je proto přesvědčen, že vůči stavebníkovi je třeba důsledně uplatnit zásadu „*ignorantia iuris neminem excusat*“, a to mimo jiné i s ohledem na charakter stavby, která není stavbou běžnou, neboť její realizace již v rámci samotné projektové přípravy a finančního zajištění nepochybně vyžaduje vyšší míru znalostí právních předpisů, než u takových typů staveb, jako jsou například rodinné domy, oplocení, garáže apod. S ohledem na tuto skutečnost má žalobce za to, že stavebník se nemůže v daném případě dovolávat dobré víry či neznalosti zákona, neboť si musel být vědom, že realizací stavby bez příslušných podkladových rozhodnutí dotčených orgánů vážným způsobem poruší právní předpisy na úseku práva životního prostředí a stavebního práva.

(23) Žalobce žádá zrušení předmětných rozhodnutí i proto, že v současné době negativní následky na životním prostředí provedením a užíváním staveb přetrvávají. O ohrožení a poškození životního prostředí svědčí i aktivity a výstupy ČIŽP, která stavebníkovi a dodavateli stavby nařídila zdržet se všech stavebních prací souvisejících se stavbou FVE, neboť dochází, resp. může docházet, ke zničení či poškození biotopu konkrétních druhů zvláště chráněných rostlin a živočichů, ke škodlivému zásahu do jejich přirozeného vývoje, a také k poškození a zničení částí dané ptačí oblasti. Žalobce je přesvědčen, že pokud by povolování staveb probíhalo v souladu se zákonem, nemohla by být stavba FVE povolena, aniž by byly stanoveny podmínky mající zabránit těmto negativním následkům. Z tohoto důvodu nebude po zrušení napadených rozhodnutí soudem (dle názoru žalobce) možné ani dodatečné povolení stavby, neboť vlastník stavby nebude moci v rámci řízení dle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona prokázat soulad stavby FVE s územním plánem a s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Pokud jde o otázku, zda zrušením napadených rozhodnutí a následným odstraňováním staveb nedojde k větším škodám na životním prostředí, než ke kterým již došlo jejich samotnou realizací a současným provozem, je žalobce názoru, že s ohledem na charakter stavby FVE, která je poměrně jednoduše demontovatelná, jednoznačně převažují důvody pro její odstranění. Dojde tak k napravení zásahu do krajinného rázu, volné krajiny a lze očekávat rovněž postupný návrat chráněných rostlin a živočichů.

VII.

Žalobní petit

Na základě výše uvedených důvodů a s odkazem na ustanovení § 78 soudního řádu správního navrhuji vydání tohoto

r o z s u d k u :

- I. **Rozhodnutí Městského úřadu Duchcov č.j. VŽP 689/330/09/Pu ze dne 24. 8. 2009, kterým bylo ve sloučeném územním a stavebním řízení rozhodnuto o umístění a povolení stavby označené jako „Fotovoltaická výrobná elektrické energie na pozemcích p. č. 232/1, p.č. 232/2 a p. č. 241/1 v k. ú. Moldava, a rozhodnutí Městského úřadu Duchcov č.j. VŽP 860/328/09/Pu ze dne 14. 8. 2009 o umístění stavby označené jako „Zemní vedení VN 22 kV Hrob-Moldava-Oldříš“ se z r u š u j í a věc se vrací k dalšímu řízení.**
- II. **Kolaudační souhlas Městského úřadu Duchcov č.j. MD/22486/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 2011 a kolaudační souhlas Městského úřadu Duchcov č.j. MD/22488/11-VŽP/330/Pu ze dne 10. 6. 201 se z r u š u j í.**

V Brně dne 23. července 2012

JUDr. Pavel V a r v a ř o v s k ý v. r.
veřejný ochránce práv
(žaloba je opatřena elektronickým podpisem)

