



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **Krajského úřadu Pardubického kraje**, se sídlem v Pardubicích, Komenského nám. 125, za účasti **L. M.**, zastoupeného JUDr. Pavlem Ryšem, advokátem se sídlem v Blansku, Mahenova 13, a osoby zúčastněné na řízení **Obce K.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 30. 6. 2004, č. j. 52 Ca 28/2003 – 120,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 30. 6. 2004, č. j. 52 Ca 28/2003 – 120, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 30. 6. 2004, č. j. 52 Ca 28/2003 – 120 bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 31. 3. 2003, č. j. KrÚ-5012/41/2003/OSR/KI a rozhodnutí Obce K. ze dne 6. 1. 2003 pro vady řízení. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že ze správního spisu zjistil, že Obec K. na základě § 122 odst. 1 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) rozhodnutím ze dne 6. 1. 2003 rozhodla o zastavení drobné stavby oplocení pozemku v k. ú. K. na p. č. 1418/1, 1525/1 a 1245/1 dle KN, kterou začal L. M. (dále jen „účastník“) jako stavebník provádět. Obec K. vycházela ze skutečnosti, že účastník začal provádět drobnou stavbu, kterou uvedl v písemném ohlášení ze dne 5. 8. 2001, doručeném obci dne 15. 8. 2001 přesto, že mu přípisem ze dne 9. 11. 2001 bylo sděleno, že drobnou stavbu bude možné provést jen na základě stavebního povolení. V odůvodnění rozhodnutí je mimo jiné uvedeno, že ohlášení drobné stavby nemělo potřebné náležitosti tohoto ohlášení stanovené vyhláškou č. 132/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), což obec sdělila stěžovateli přípisem ze dne 29. 8. 2001. Ze stejného skutkového stavu vycházel i odvolací správní orgán. Krajský soud však zjistil,

že skutkový stav, z něhož správní orgány obou stupňů vycházely, nemá oporu ve správním spisu. Oba správní orgány tvrdily, že ohlášenou drobnou stavbu bylo možné provést jen na základě stavebního povolení, přičemž vycházely zejména z přípisu ze dne 9. 11. 2001. Podle názoru krajského soudu jsou v ust. § 57 odst. 2 stavebního zákona stanoveny tři alternativní předpoklady pro vznik oprávnění stavebníka k provedení mj. i drobné stavby. Vznik oprávnění závisí na udělení souhlasu stavebního úřadu s provedením této stavby. V citovaném ustanovení jsou upraveny tři způsoby tohoto souhlasu včetně zákonných předpokladů pro jejich aplikaci. První z nich je vydáván stavebním úřadem v písemné formě a obsahuje sdělení stavebníkovi, že stavební úřad proti provedení stavby nemá námitek. Druhý z nich vznikne tím, že stavební úřad sice sdělí stavebníkovi, že proti provedení nemá námitek, ale toto sdělení neoznámí ve lhůtě do 30 dnů ode dne ohlášení, tzn. sdělení oznámí až po této lhůtě. Třetí z nich vznikne tím, že stavební úřad ve lhůtě 30 dnů nestanoví, že ohlášená drobná stavba podléhá stavebnímu povolení. Výkladem argumentu per eliminationem (důkaz vyloučením) lze vyloučit z těchto zákonných předpokladů každý jiný než je v citovaném ustanovení stanovený. V daném případě je v ohlášení obsažená stavba oplocení nepochybně drobnou stavbou, kterou mohl účastník provést jen při splnění některého ze tří uvedených forem souhlasu. Písemný souhlas účastník v zákonné 30-ti denní lhůtě, a ani po jejím uplynutí, neobdržel, a v této lhůtě stavební úřad účastníkovi nestanovil, že ohlášená drobná stavba podléhá stavebnímu povolení. V daném případě lhůta uběhla dne 15. 9. 2001, když den 15. 8. 2001, kdy bylo ohlášení doručeno obecnímu úřadu, je nutné považovat za skutečnost určující počátek lhůty. Sdělení stavebního úřadu ze dne 9. 11. 2001 o tom, že ohlášenou drobnou stavbu lze provést na základě stavebního povolení, bylo učiněno opožděně, po uplynutí uvedené lhůty, a účastník byl oprávněn ohlášenou stavbu zahájit a provést. Podle názoru Obce K. určující skutečností pro počátek běhu 30-ti denní zákonné lhůty nebylo původní ohlášení drobné stavby, ale mělo jím být až doplnění chybějících náležitostí. Takový zákonný předpoklad způsobu vzniku souhlasu stavebního řádu s provedením ohlášené stavby zákon neupravuje, když jej lze vyloučit již zmíněným výkladem argumentum per eliminationem. Prováděcí vyhláška sice v § 10 stanoví obsahové náležitosti oznámení drobné stavby včetně podkladů připojovaných k ohlášení, ale ani z citovaného ustanovení ani stavebního zákona nelze dovodit podle názoru krajského soudu závěr, že uvedená lhůta začne běžet až od okamžiku, kdy stavebník ohlášení doplní o chybějící náležitosti. Běh uvedené lhůty nemůže být ovlivněn skutečností, zda ohlášení obsahuje všechny náležitosti či nikoliv. Výkladem argumentum a similiti (z podobnosti) lze dospět k závěru, že i v případě neúplného ohlášení drobné stavby má toto ohlášení jako podání právní účinky stanovené stavebním zákonem a nelze počátek běhu zákonné lhůty určovat až výzvou stavebního úřadu k jeho doplnění. K věci krajský soud také poznamenal, že rozhodnutí Obce K. trpí dalšími formálními vadami, které by však samy o sobě nezpůsobily jeho nezákonnost a nevedly by bez výše uvedených právních a skutkových závěrů k jeho zrušení. Rozhodnutí o zastavení stavby měl vydat Obecní úřad K., protože činnost a rozhodování obcí náležejících do jejich přenesené působnosti podle § 122 stavebního zákona mají charakter přenesené působnosti. Protože však obecní úřad je orgánem obce a rozhodnutí podepsal starosta, jež též tvoří obecní úřad, nelze uvedené pochybení považovat za takové procesní pochybení, jenž by způsobilo samo o sobě nezákonnost zmíněného rozhodnutí.

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě stěžovatel uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Poukázal na to, že podání ze dne 15. 8. 2001 nemělo potřebné základní náležitosti ohlášení, a proto stavební úřad vyrozuměl stěžovatele v dané 30-ti denní lhůtě, že musí toto podání doplnit tak, aby mohlo být považováno za ohlášení ve smyslu stavebněprávních předpisů a jako takové posouzeno stavebním úřadem. Ohlášení drobné

stavby není návrhem na zahájení řízení ve smyslu § 18 zákona č. 71/1967 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pouze ohlášení obsahující náležitosti vyžadované právními předpisy lze považovat za ohlášení ve smyslu § 57 stavebního zákona a § 10 prováděcí vyhlášky. Institut ohlášení byl ve stavebním zákoně upraven z důvodů, že zákonodárce chtěl zjednodušit proces provádění drobných staveb, stavebních úprav a udržovacích prací na stavbách. Napadený rozsudek však tento úmysl zcela popřel. Praxe je taková, že stavebníci předkládají ohlášení, přičemž jejich převážná část nemá náležitosti podle § 10 citované vyhlášky. Měsíční lhůta pro opravu náležitostí a pro možnost vydání a doručení sdělení stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona je pak natolik krátká, že bude nutné vzhledem k právnímu názoru krajského soudu přistupovat ze strany stavebních úřadů u všech ohlášení, která nesplňují náležitosti, vždy k závázání stavebníka, že stavbu může provést jen na základě stavebního povolení. Nelze nezmínit také skutečnost, že stavebník si před svévolným zahájením stavby nezajistil rozhodnutí, stanoviska, vyjádření, souhlasu, posouzení, popř. jiná opatření dotčených orgánů státní správy vyžadovaná zvláštními předpisy, což mu ukládá § 11 odst. 2 citované vyhlášky. Na to krajský soud rovněž nevzal zřetel. Stěžovatel usuzuje, že i vzhledem k této skutečnosti nemohl stavebník práce zahájit. Rozsudek krajského soudu je podle názoru stěžovatele v rozporu s dlouholetou a uznávanou praxí stavebních úřadů a z též s názory publikovanými odbornou právní veřejností. Proto navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Účastník ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil souhlas s názorem krajského soudu, že pokud stavební úřad vyzve stavebníka k doplnění podání a tento na výzvu nereaguje, není potom jiná možnost než ve 30-ti denní lhůtě mu oznámit, že stavbu je možné provést pouze na stavební povolení. V každém případě je ovšem nutné respektovat tuto 30-ti denní lhůtu. V tomto případě je tedy vhodné stavebníkovi stanovit termín k doplnění ohlášení drobné stavby. Účastník se domnívá, že by taktéž bylo vhodné stavebníka upozornit, že pokud ohlášení drobné stavby nebude doplněno v termínu stavebním úřadem daném, bude možno stavbu realizovat pouze na základě stavebního povolení. Dále vyjádřil nesouhlas s tvrzením stěžovatele, že závěry krajského soudu odporují dosavadní praxi stavebních úřadů a názorům publikovaným odborníky a v této souvislosti poukázal na názor vyjádřený Ministerstvem pro místní rozvoj ve stanovisku ze dne 12. 10. 2002 který je shodný s názorem krajského soudu. Skutečnost, že stanovisko ústředního orgánu státní správy koresponduje s názorem soudu bezesporu přispívá k právní jistotě účastníků stavebního řízení. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti a neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 57 odst. 1 až 3 stavebního zákona je stavebník drobných staveb, stavebních úprav a udržovacích prací uvedených v § 55 odst. 2 a 3 povinen jejich provedení předem písemně ohlásit stavebnímu úřadu. Stavební úřad může stanovit, že ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu nebo udržovací práce lze provést jen na základě stavebního povolení. Ohlášenou drobnou stavbu, stavební úpravu a udržovací práce může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek. Pokud toto sdělení nebude stavebníkovi oznámeno do 30 dnů ode dne ohlášení anebo stavební úřad v téže lhůtě nestanoví, že ohlášená drobná stavba, stavební úprava či udržovací práce podléhá stavebnímu povolení, může ji stavebník provést. Za den ohlášení se považuje den, kdy ohlášení bylo podáno u stavebního úřadu.

V daném případě je mezi účastníky nesporné, že účastník doručil Obecnímu úřadu v K. dne 15. 8. 2001 ohlášení drobné stavby oplocení pozemků. Na toto ohlášení reagoval obecní úřad přípisem ze dne 29. 8. 2001, v němž účastníkovi sdělil, že jeho ohlášení nemá všechny potřebné náležitosti podle prováděcí vyhlášky, které jmenovitě uvedl a současně sdělil, že teprve po doplnění bude možné ohlášení posoudit. Doplnění ohlášení doručil účastník obecnímu úřadu dne 23. 10. 2001 a poté bylo účastníkovi dopisem ze dne 9. 11. 2001 sděleno, že stavbu oplocení lze provést jen na základě stavebního povolení. Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2003 rozhodla podle § 122 odst. 2 stavebního zákona Obec K. o zastavení stavby.

Spornou je otázka, což také vyjádřil stěžovatel v kasační stížnosti, zda sdělení ve smyslu § 57 odst. 2 stavebního zákona musí být stavebníkovi oznámeno do 30 dnů bez ohledu na to, zda ohlášení obsahuje zákonné náležitosti či nikoliv.

Krajský soud správně uvedl, že stavebníkovi postačí ohlášení k provedení drobné stavby, stavebních úprav a udržovacích prací, pokud ve lhůtě 30 dnů obdrží sdělení stavebního úřadu, že nemá námitek proti provedení těchto prací nebo na jeho podané ohlášení v téže lhůtě nereaguje. V případě, že stavební úřad neshledá dostačující pro provedení uvedených staveb pouze ohlášení, musí toto sdělit stavebníkovi rovněž ve lhůtě 30 dnů. A contrario z toho plyne, že stavebník může zahájit tyto stavby, resp. práce jen v případě, na základě ohlášení, pokud stavební úřad do 30 dnů po ohlášení nezaujme stanovisko, že je nutné stavební povolení. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že i když ohlášení není návrhem ve smyslu § 18 správního řádu, přesto se na postup po přijetí ohlášení vztahuje přiměřeně ustanovení § 3 správního řádu, které mimo jiné ukládá správnímu orgánu, aby se zabýval každou věcí svědomitě a odpovědně. Aby mohl stavební úřad zaujmout stanovisko, buď že ohlášení postačuje (ať už výslovně nebo konkludentně), nebo že je nutné stavební povolení, musí mít ohlášení všechny náležitosti stanovené v § 10 prováděcí vyhlášky. Jen v takovém případě může stavební úřad ohlášení posoudit. Pouze s ohlášením obsahujícím všechny náležitosti mohou být spojeny právní účinky počátku běhu 30-ti denní lhůty k jeho posouzení, zda navrhované řešení nevyžaduje stavební povolení. Na ohlášení postrádající všechny potřebné náležitosti reagoval obecní úřad přípisem ve lhůtě 30 dnů, v němž žádal o odstranění nedostatků, aby je mohl v souladu s § 13 prováděcí vyhlášky posoudit. Požadavek krajského soudu, aby v podstatě na každé podání označené jako ohlášení, bez ohledu na to, splňuje-li stanovené náležitosti, bylo ve lhůtě 30 dnů bylo reagováno buď sdělením, že proti provedení není námitek nebo že je třeba stavební povolení, by mohl vést k absurdní situaci, že pro nemožnost v tak krátké lhůtě doplnit chybějící náležitosti by v případě neúplného ohlášení stavební úřad vždy nařídil, že je třeba stavební povolení, a to i tehdy, kdy by to ve skutečnosti nebylo třeba. Poukazuje-li účastník ve svém vyjádření na stanovisko ústředního orgánu státní správy, není jím soud vázán.

Krajský soud se sice také důvodně zabýval otázkou, kdo vydal rozhodnutí jako správní orgán I. stupně, protože tato otázka je důležitá pro posouzení jeho případné nicotnosti. S jeho právním názorem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Podle zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) je obec veřejnoprávní korporací, která jednak spravuje své záležitosti samostatně a jednak vykonává státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce a tento ji vykonává jako svou přenesenou působnost. Tyto dvě působnosti nelze ani zaměňovat ani směšovat. Zatímco do samostatné působnosti náleží záležitosti, které činí obec vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, v přenesené působnosti uskutečňuje úkoly jiného nositele správy – státu. Orgány obce se ani tím, že vykonávají úkoly státní správy, nestávají orgány státní správy, zůstávají stále orgány samosprávné obce,

nicméně při výkonu záležitostí v přenesené působnosti jsou podřízeny krajským úřadům, popř. jiným rezortně příslušným správním orgánům. Toto různé postavení obcí ve veřejné správě se plně projevuje ve správním řízení, v němž obce, resp. její orgány či obecní úřad, mohou vystupovat v různých procesních pozicích, např. jako správní orgán, dotčený orgán nebo účastník řízení. Působnost obce jak samostatnou, tak i přenesenou realizují, s výjimkou případů samostatné působnosti řešených místním referendem, orgány obce. Nejvyšším samosprávním orgánem je zastupitelstvo obce, které ze svých členů volí mimo jiné starostu. Starosta zastupuje obec navenek a nestanoví-li zastupitelstvo obce jinak, plní úkoly stanovené v § 103 odst. 4 zákona o obcích. Mezi ně také podle písm. f) citovaného ustanovení patří zabezpečení výkonu přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník. Ze skutečnosti, že starosta vystupuje jménem obce jak v její samostatné působnosti, tak i přenesené však nelze učinit závěr, jak jej učinil krajský soud. V přenesené působnosti nemůže obec jako právnická osoba vydávat správní rozhodnutí. To vyplývá také z § 111 zákona o obcích, který upravuje způsob vyhotovování písemností a rozlišuje jedná-li se o písemnost týkající se samostatné nebo přenesené působnosti. V daném případě účastník ohlášení podal na obecním úřadě a ten s ním také, s výjimkou vydání rozhodnutí ze dne 6. 1. 2003, jednal.

Obiter dictum považuje Nejvyšší správní soud poukázat také na nezákonnost týkající se zúčastněné osoby. Krajský soud vzhledem k tomu, že účastník označil Obec K. jako zúčastněnou osobu, ji vyzval v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s., aby se vyjádřila a ačkoliv tato ve svém písemném podání ze dne 29. 9. 2003 neoznámila, bude-li uplatňovat práva osoby zúčastněné, jednal s ní krajský soud v řízení jako se zúčastněnou osobou. Je proto třeba, aby i tato procesní otázka byla vyřešena v souladu se zákonem. Při posuzování této otázky je nutno vycházet z vymezení osoby zúčastněné v § 34 odst. 1 s. ř. s. a vyhodnotit, zda a jakým způsobem může být Obec K. přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto z důvodů výše uvedených zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věty první s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. dubna 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu