

U S N E S E N Í

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobců a) Mgr. L.Z., b) L.R., c) D.R, d) MUDr. V.V., Ph.D., a e) MUDr. J.V., zastoupených Mgr. Bc. Tomášem Hodysem, advokátem, se sídlem Lochotínská 18, Plzeň, proti žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.7.2013, čj. RR/2039/13

t a k t o :

I. Žaloba s e o d m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I.

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19.7.2013, čj. RR/2039/13 (*dále jen napadené rozhodnutí*), kterým bylo jako opožděně podané zamítnuto odvolání žalobce a) a změněn výrok usnesení Městského úřadu Třemošná (*dále jen stavební úřad*) ze dne 29.4.2013, čj. MUTE-1554/2013/STO/MBo (*dále jen usnesení stavebního úřadu*).

II.

2. V žalobě žalobci tvrdili, že byli napadeným rozhodnutím, jakož i usnesením stavebního úřadu, zkráceni na svých právech, a to jak přímo, tak v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení.

3. Dle žalobců 1) žalovaný nepřihlédl k tvrzením uplatněným žalobci, svědčícím v jejich prospěch, a dostatečně argumentačně se s nimi nevypořádal; 2) v průběhu řízení byla porušena procesní práva žalobců takovým způsobem, že tento nezákonný postup žalovaného má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Žalobce a) dále tvrdil, že žalovaný nesprávně aplikoval normy upravující správní řízení, v důsledku čehož bylo jeho odvolání nesprávně posouzeno jako opožděné a zamítnuto, čímž došlo k nezhojitelnému porušení práv žalobce a).

4. Žalobci zrekapitulovali průběh správního řízení. Uvedli, že bylo rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 15.6.2010, čj. 1810/2010/StO rozhodnuto o umístění a povolení stavby bytového dům – 2x8 bytových jednotek, 2x přípojka vody, 2x přípojka splaškové kanalizace, 2x přípojka plynu, 2x přípojka dešťové kanalizace, parkovací stání, zpevněné

plochy, komunikační napojení na pozemcích parc. č. 836/42, 839/5 v k.ú. Zruč. Toto stavební povolení bylo k odvolání žalobců zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1.7.2011, čj. RR/1742/11. Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby. Stavebník, společnost ProNemovitosti, s.r.o., podal žádost o dodatečné povolení stavby a o zúžení předmětu řízení povolení stavby na rozsah 2x5 bytových jednotek. Bytový dům by se tedy podle nového návrhu snížil o jedno nadzemní patro. Stavební úřad dodatečně povolil stavbu v zúženém rozsahu rozhodnutím ze dne 28.6.2012, čj. 2428/2012. K odvolání žalobců bylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 8.1.2013, čj. RR/3451/12 a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání s odůvodněním, že se má stavební úřad nejprve zabývat v průběhu odvolacího řízení podanou žádostí stavebníka na rozšíření předmětu řízení na původní rozsah, neboť tato žádost nemohla být žalovaným akceptována s ohledem na § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (*dále jen „správní řád“*).

5. Stavební úřad usnesením ze dne 29.4.2013, čj. MUTE-1554/2013/STO/MBo (*viz usnesení stavebního úřadu*) povolil rozšíření žádosti o dodatečné povolení stavby na původní rozsah 2x8 bytových jednotek, tedy v rozsahu původní žádosti o vydání stavebního povolení, které bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1.7.2011. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, ve kterém namítali překážku rei iudicatae, když po povolení rozšíření obsahu žádosti o dodatečné povolení stavby tak, že se shoduje s žádostí o stavební povolení, které bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 1.7.2011, stavební úřad rozhodl opětovně o věci, o které již jednou pravomocně rozhodl. Dále namítali porušení § 36 odst. 3 správního řádu, podle kterého mají účastníci právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí, neboť nemohli uplatňovat svá procesní práva. Namítali rovněž chybný postup stavebního úřadu při povolení rozšíření předmětu žádosti, když nejen, že nebyly splněny podmínky dle § 41 odst. 8 správního řádu, ale správní orgán porušil zásadu legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Poukázali také na nedostatečné odůvodnění usnesení stavebního úřadu, podjatost zaměstnanců stavebního úřadu a na nedodržení rozhodovací praxe stavebního úřadu, který se v předchozím rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 28.6.2012, čj. 2482/2012 vypořádal s námitkou o nevyhovující studii oslunění dle normy ČNS 734301 tak, že ji učinil bezpředmětnou po zúžení předmětu řízení, které se shodovalo s navrhovaným řešením této nevyhovující situace, a to snížením navrhované stavby o jedno podlaží a posunutím objektu jihovýchodním směrem o cca 13 m.

6. Konkrétně žalobci namítali, že byli zkráceni na svých právech, když se ani jeden ze správních orgánů nezabýval otázkou naplnění základní podmínky pro změnu obsahu podání ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu, tedy otázkou, zda stavebníkovi hrozí vážná újma a zejména žalovaný nevyložil tento pojem. Namítali, že stavebník, který má ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu povinnost předložit důkazy o hrozící vážné újmě, neunesl důkazní břemeno. Stavebník navíc netvrdil, ani tvrdit nemohl, že jsou příčinou jeho žádosti závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění, když sám 21.5.2012 zúžil předmět řízení tak, že objekt snížil o jedno nadzemní podlaží. Nemůže se proto dovolávat závažné újmy z důvodů, které svým vlastním jednáním zapříčinil a musel být s následky svého jednání srozuměn. Namítali, že bylo rozhodnutí nepředvídatelné z důvodu nesplnění podmínek pro správní uvážení o rozšíření předmětu územního řízení, proto nemělo být rozšíření obsahu podání povoleno. Namítali, že závěry žalovaného nemají oporu ve správním spise a s odkazem na

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Azs 55/2003-51 namítali, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Konstatovali, že na povolení rozšíření obsahu podání není právní nárok, a to ani v případě, kdy žadateli vážná újma skutečně hrozí a kdy tato nastala bez jeho zavinění. Správní orgán má aplikovat svou diskreční pravomoc, která je omezena především zásadou legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. S odkazem na § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) žalobci tvrdili, že trpí napadené rozhodnutí vadami, které ho činí nepřezkoumatelným a nezákonným, neboť z obsahu spisu nelze nijak dovodit závěry, ke kterým dospěl správní orgán. Poukázali na studii oslunění, v níž je konstatováno, že jedna z okolních staveb ve studii označená pod číslem 1) by byla v případě realizace stavby nedostatečně osluněna dle normy ČSN 734301, přičemž v této studii je přímo navrhováno řešení nevyhovující situace způsobem snížení navrhované stavby o jedno nadzemní podlaží a posunutí objektu jihovýchodním směrem o cca 13 m. Žalovaný se touto odvolací námitkou žalobců nezabýval, neboť s přezkoumávaným usnesením nesouvisí, přitom sám žalovaný napadené rozhodnutí staví na údajném naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odůvodňuje zúžení rozsahu předmětu řízení stavebníkem ze dne 21.5.2012 tak, že tento krok stavebník učinil ve snaze dosáhnout smírného řešení a již nenabízí tu možnost, že stavebník tento návrh na zúžení podal účelově vzhledem ke splnění normy ČSN 734301 – studie oslunění. Touto námitkou se žalovaný nezabýval a nevypořádal se s ní, proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a nezákonné. Dále žalobci poukazovali, že byl vydán 10.10.2011 a nabyl účinnosti dne 26.10.2011 územní plán obce Zruč – Senec, dle kterého je záměrem realizovat v daném území „bydlení v bytových domech“ o výškové hladině 2 NP + P, event. 3 NP. Pokud bude povoleno rozšíření předmětu řízení dle žádosti stavebníka, stavba nebude v souladu s územním plánem obce Zruč – Senec.

7. Žalobce a) navíc brojil proti výroku II. napadeného rozhodnutí, kterým bylo jeho odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítnuto jako opožděné. Žalobce a) podal odvolání prostřednictvím právního zástupce v zákonné lhůtě, proto je postupem žalovaného zkrácen na svých právech. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně konstatoval, že bylo rozhodnutí stavebního úřadu právnímu zástupci žalobce a) Mgr. Bc. T.H., advokátovi, doručeno dne 3.5.2013. Odvolání žalobce a) podal prostřednictvím právního zástupce dne 20.5.2013, a to prostřednictvím faxu a současně poštovní zásilkou adresovanou stavebnímu úřadu. I přesto žalovaný dospěl k závěru, že 15ti denní lhůta dle § 83 odst. 1 správního řádu marně uplynula a odvolání bylo podáno opožděně. Dle žalobce a) spočívají závěry žalovaného na nesprávném právním posouzení věci a chybné aplikaci § 40 správního řádu o počítání času. Lhůta pro odvolání dle § 83 odst. 1 správního řádu se zásadně počítá podle pravidel stanovených v § 40 správního řádu, do běhu lhůty se tak nezapočítává den, kdy bylo rozhodnutí oznámeno a současně platí, že pokud by konec odvolací lhůty připadl na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den. Odvolací lhůta je přitom zachována, je-li odvolání poslední den podáno poštovní zásilkou adresovanou věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V daném případě připadl 15tý den odvolací lhůty na sobotu 18.5.2013, proto bylo posledním dnem odvolací lhůty pondělí 20.5.2013. Odvolání žalobce a) proto bylo podáno řádně a včas.

8. Žalobci uzavřeli, že byla v řízení o rozšíření předmětu územního řízení porušena jejich práva jak v rovině hmotněprávní, tak v rovině procesně právní. Žalovaný při aplikaci

diskreční pravomoci vážně zasáhl do právní jistoty a legitimního očekávání žalobců, zejména za situace, kdy stavebník neunesl ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu důkazní břemeno žádosti o rozšíření předmětu řízení, a naopak úmyslně a zcela dobrovolně zúžil dne 21.5.2012 (přesně dle doporučení studie oslunění) předmět řízení, a tím „zavinil“ ztrátu 6 bytových jednotek, jíž v napadeném rozhodnutí žalovaný argumentuje jako újmou, která žadateli hrozí. Dle žalobců je dále nezbytné, aby žalovaný svá rozhodnutí precizně odůvodňoval a kladl důraz na zachování právních principů, zejména na ochranu legitimního očekávání, právní jistoty a principu předvídatelnosti rozhodnutí. Toho však v tomto případě dosaženo nebylo.

III.

9. Žalovaný navrhoval odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., neboť směřuje proti usnesení stavebního úřadu, kterým bylo podle § 41 odst. 8 správního řádu rozhodnuto o procesní otázce související s vedením řízení, o rozsahu předmětu řízení. Žalobci nemají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s.ř.s., protože žaloba nesměřuje proti úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti, ani podle § 65 odst. 2 s.ř.s., protože napadeným procesním usnesením nemohli být zkráceni na právech, která jim přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

10. Řízení o dodatečném povolení s rozšířeným předmětem žádosti bude pokračovat za účasti žalobců, kteří budou moci uplatňovat námitky vyplývající z ochrany jejich vlastnických nebo jiných věcných práv a v případě nesouhlasu s konečným rozhodnutím ve věci budou moci využít opravné prostředky.

IV.

11. Krajský soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může ve věci jednat. Podmínkou řízení je i otázka přípustnosti podané žaloby.

12. Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 4 s.ř.s. V § 70 s.ř.s. jsou však upraveny výjimky, tedy uvedeny úkony správního orgánu, které jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny. Jedná se o tzv. kompetenční výluky. Podle § 70 písm. c) s.ř.s. *jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny také úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.* Podle § 68 písm. e) *je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.* Žaloba napadající rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, spadá pod kompetenční výluky a je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná. V takovém případě soud postupuje podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. podle něhož, *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřipustný.* To znamená, že soud takovou žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

13. Ačkoli soudní řád správní blíže nespecifikuje, co se rozumí pod pojmem „úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení“, soudní praxe se ustálila na výkladu, že se jedná o úkony, jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která zakládají hmotné právo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 4 As 48/2008 - 23, www.nssoud.cz a rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 14.7.1999, sp. zn. 5A 48/99, publikované ve sbírce Soudní judikatura pod č. 664/2000).

14. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.*

15. Podle § 41 odst. 8 správního řádu *požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 4 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.*

16. V dané právní věci bylo stavebním úřadem stavebníkovi, společnosti Pro Nemovitosti s.r.o., povoleno rozšíření obsahu podání, tj. obsahu žádosti o dodatečné povolení stavby, a to tak, že předmětem žádosti o dodatečné povolení stavby je bytový dům – 2x8 bytových jednotek, 2x přípojka vody, 2x přípojka splaškové kanalizace, 2x přípojka plynu, 2x přípojka dešťové kanalizace, parkovací stání, zpevněné plochy, komunikační napojení na pozemcích parc. č. 836/42, 839/5 v k. ú. Zruč. To znamená, že bude oproti původní žádosti [o které bylo rozhodováno dodatečným stavebním povolením ze dne 28.6.2012, čj. 2428/2012, které bylo k odvolání žalobců zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 8.1.2013, čj. RR/3451/12, kde bylo dodatečně povoleno 2x5 bytových jednotek s přípojkami] v nyní probíhajícím řízení o dodatečném povolení stavby rozhodováno o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby o 2x3 bytové jednotky větší, tedy o jedno podlaží vyšší.

17. Skutečnost, že bylo vyhověno žádosti stavebníka a povolena změna obsahu podání ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu, neznamená, že bylo rozhodnuto ve věci samé. O obsahu podání (rozšířené žádosti) bude rozhodováno v řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém bude nutno zkoumat, zda byly dány zákonné důvody pro zahájení a vedení řízení o

dodatečném povolení stavby a mimo jiné i to, zda byly dány zákonné důvody pro vyhovění žádosti stavebníka ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Žalobci jsou účastníky tohoto řízení o dodatečném povolení stavby se všemi procesními právy z toho procesního postavení vyplývajících, včetně práva podat proti dodatečnému povolení stavby, tedy proti rozhodnutí, které je způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobců, odvolání, případně proti rozhodnutí žalovaného o odvolání podat u soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. V případné žalobě pak bude možné uplatnit námitky, které žalobci uplatnili v nyní podané žalobě, tj. i námitku nezákonnosti usnesení stavebního úřadu vydaného podle § 41 odst. 8 správního řádu pro nesplnění podmínek tam stanovených. V takovém případě bude posouzení zákonnosti tohoto usnesení předmětem soudního přezkumu a bude tak dostatečně zajištěno právo žalobců na soudní ochranu.

18. Z uvedených důvodů dospěl krajský soud k závěru, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení a které je z tohoto důvodu vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s. Žaloba proti takovému rozhodnutí je ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná a krajský soud ji proto podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, aniž by se musel zabývat důvodností námitek v ní uplatněných, včetně námitek žalobce a) o nesprávném posouzení včasnosti jím podaného odvolání proti napadenému rozhodnutí.

19. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3, věta první, s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.)

V Plzni dne 29. listopadu 2013

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová