



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D. ve věci žalobce **STAVITELSTVÍ DANIEL STRYK s.r.o.**, se sídlem Praha 1, Soukenická 2082/7, zastoupeného Mgr. Romanou Petrovou, advokátkou se sídlem Ostrava – Moravská Ostrava, Sokolská třída 1204/8, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, za účasti osob na řízení zúčastněných I. Telefónica O2 Czech Republic, a.s., se sídlem Praha 3, Olšanská 55/5 a II. Město Kopřivnice, se sídlem Kopřivnice, Štefánkova 1163/12, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16.10.2012, č.j. MSK 100053/2012, ve věci nicotnosti stavebního povolení

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 16.10.2012, č.j. MSK 100053/2012 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 17.036,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Romany Petrové, advokátky se sídlem Ostrava – Moravská Ostrava, Sokolská třída 1204/8.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou k soudu v zákonné lhůtě domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 16.10.2012, č.j. MSK 100053/2012, jímž žalobce prohlásil, že rozhodnutí Městského úřadu Kopřivnice, Odboru stavebního řádu, územního plánu a památkové péče (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27.7.2011, č.j. 364/2011/SÚP&3487/2011/Vá, je nicotné. Důvod nicotnosti rozhodnutí shledal žalovaný ve skutečnosti, že stavební úřad nebyl k vydání předmětného rozhodnutí o povolení stavby „Dešťová kanalizace – ul. Janáčkova“ na pozemcích v k.ú. Kopřivnice a Štramberk věcně příslušným správním orgánem, neboť o povolení předmětné stavby měl rozhodnout vodoprávní úřad, konkrétně Městský úřad Kopřivnice, Odbor životního prostředí, jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností příslušný dle § 15 odst. 4, § 104 odst. 2 písm. c) a § 106 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) a § 15 odst. 1 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

Žalobce namítal, že žalovaný vycházel z nesprávného závěru, že za správní orgán lze považovat jednotlivý odbor obecního úřadu. Dle názoru žalobce je však správním orgánem výlučně obecní úřad jako celek. Tuto skutečnost lze dle žalobce vyvodit ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který uvádí taxativní výčet orgánů obce, přičemž za orgán obce označuje pouze obecní úřad, nikoli jeho vnitřní organizační složky. Obecní úřad vykonává různé druhy kompetencí, avšak nelze dovodit, že by v jeho rámci fungovalo několik dalších správních orgánů. Pokud tedy o povolení stavby rozhodoval Městský úřad v Kopřivnici, nejde o rozhodnutí věcně nepříslušného správního orgánu a takové rozhodnutí nemůže být postiženo nicotností jen proto, že rozhodoval nesprávný odbor tohoto úřadu. Závěr, že správním orgánem není jednotlivý odbor obecního úřadu (magistrátu), nýbrž obecní úřad (magistrát) jako celek, je dle žalobce zcela jednoznačný a vždy přijímaný soudní praxí (viz rozhodnutí NSS sp.zn. 3 As 13/2007 a nálezy ÚS ČR sp. zn. I. ÚS 324/99), právní teorií (viz Vedral, Josef: Subjekty správního řízení, správní orgány a účastníci řízení, in ASPI, 2009), veřejným ochráncem práv (viz stanovisko ombudsmana sp.zn. 3812/2005/VOP/MV publikované v ASPI, 2008) i jinými krajskými úřady, např. Krajským úřadem Libereckého kraje (viz internetové stránky www.kraj-lbc.cz). Nezákonným postupem žalovaného, který z pozice nadřízeného orgánu zasáhl do právních vztahů existujících na základě řádně proběhlých řízení, došlo k nenaplnění legitimních očekávání žalobce, proto požaduje zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že stavební zákon z hlediska věcné příslušnosti rozeznává několik typů stavebních úřadů, a to obecné stavební úřady, příslušné k povolování většiny staveb, a dále speciální či vojenské stavební úřady. Stavební zákon dle žalovaného svěřuje speciálním stavebním úřadům povolování určitých druhů staveb právě s ohledem na jejich specifickou vyžadující odbornost a specializaci, přičemž tak tomu je právě např. u vodních děl, k jejichž provedení je třeba povolení vodoprávního úřadu. Stavební úřad v dané věci zcela ignoroval, že se jedná o vodní dílo dle vodního zákona

a rozhodl jako obecný stavební úřad o stavbě, ačkoli měl rozhodnout úřad vodoprávní. Dále zdůraznil, že dle § 15 odst. 3 stavebního zákona je v případě pochybností o tom, zda se jedná o stavbu obecnou či speciální, rozhodující stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu, které ve věci bylo podáno dokonce v obou stupních, a jehož závěr je, že předmětná dešťová kanalizace je vodním dílem, tudíž k jejímu povolení je věcně a místně příslušný vodoprávní úřad – obecní úřad obce s rozšířenou působností, tj. Městský úřad Kopřivnice. Jelikož ve věci rozhodl obecný stavební úřad, byl dán důvod k postupu dle § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“).

V replice žalobce uvedl, že vyjádření žalovaného svědčí o jeho neporozumění podstatě sporu. Žalovaný rozebírá rozdělení agendy mezi organizační složky téhož správního orgánu, čímž se patrně snaží dokázat svou teorii existence více správních orgánů (stavební úřad a vodoprávní úřad) skrývajících se pod rouchem jediného úřadu. Tato teorie je zjevně absurdní již jen ze skutečnosti, že ji žalovaný prokazuje stanoviskem jeho vlastní organizační složky. Žalovaný nadto stanovisku jeho vlastní organizační složky zjevně neporozuměl, neboť tato ve svém stanovisku sdělila, že příslušným orgánem je Městský úřad Kopřivnice, který ve věci také rozhodl. Důvod k prohlášení rozhodnutí za nicotné tak zjevně nebyl. Konečně zdůraznil, že nesprávné rozhodnutí žalovaného a průtahy způsobují na jeho straně škody.

Osoby zúčastněné na řízení I. a II. se k věci nevyjádřily.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

V souladu s § 49 odst. 3 s.ř.s. soud jednal v nepřítomnosti žalovaného, neboť v žádosti o odročení jednání ze dne 30.5.2014 neshledal důležité důvody ve smyslu § 50 s.ř.s., jelikož žalovaným v žádosti tvrzený důvod odročení, tj. mimořádná pracovní cesta zástupce žalovaného (pozn. soudu – zřejmě pověřeného referenta), nebyl žalovaným prokázán, a nadto má soud zato, že s ohledem na personální vybavení žalovaného bylo v jeho možnostech účast u jednání soudu zajistit jinak.

Z obsahu spisu soud zjistil, že dne 28.8.2011 nabylo právní moci stavební povolení, vydané žalobci stavebním úřadem pod č.j. 364/2011/SÚP&3487/2011/Vá dne 27.7.2011 na stavbu „Dešťová kanalizace – ul. Janáčkova“ na pozemcích v k.ú. Kopřivnice a Štramberg. Na základě podnětu města Štramberg, které bylo účastníkem původního stavebního řízení a se stavbou vyslovilo souhlas, zdůvodněného obavami části občanů ze zaplavování pozemků, zahájil žalovaný řízení o prohlášení nicotnosti předmětného stavebního povolení. Dne 12.11.2012 nabylo právní moci žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, kterým tento nicotnost předmětného stavebního povolení vyslovil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že již součástí podkladů pro vydání územního rozhodnutí bylo stanovisko Městského úřadu Kopřivnice, Odboru životního prostředí, který jako příslušný vodoprávní úřad konstatoval, že vodovodní a kanalizační řád je dle § 55 vodního zákona vodním dílem, tudíž k vydání stavebního povolení na předmětné vodní dílo je věcně a místně příslušný vodoprávní úřad. Dále žalovaný uvedl, že pro přetrvávající pochybnosti o věcné příslušnosti požádal o stanovisko vlastní odbor životního prostředí a zemědělství, který ve sdělení ze dne 11.9.2012, č.j. MSK 11701/2012 uvedl, že stavba dešťové kanalizace je vodním dílem,

k jejímuž povolení je věcně a místně příslušným správním orgánem vodoprávní úřad – obecní úřad obce s rozšířenou působností, v daném případě Městský úřad Kopřivnice.

Podle § 77 odst. 1 s.ř. nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Nicotnost rozhodnutí je výjimkou z obecně platného principu presumpce správnosti správních aktů. Je tudíž vyhrazena jen pro ojedinělé případy. Nicotnost správního aktu lze vyslovit pouze tehdy, jestliže akt trpí natolik intenzivními a zřejmými vadami, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby jej respektovali. Z tohoto důvodu musí správní orgán při zjišťování a prohlašování nicotnosti dbát důsledně na zásadu ochrany dobré víry dotčených osob. Z řady vad rozhodnutí, které mohou způsobit jeho nicotnost, je svěřeno správním orgánům prohlásit nicotnost pouze z důvodu vydání rozhodnutí věcně nepřislušným správním orgánem.

Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné (rozsudek NSS sp.zn. 1 Afs 1/2004).

Z hlediska výkladu § 77 odst. 1 s.ř. je dle názoru krajského soudu nutno akcentovat výraz „*vůbec*“. Gramatickým a logickým výkladem sousloví „nebyl správní orgán *vůbec* věcně příslušný“ je totiž nutno vyvodit, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu nevyvolává jakákoli věcná nepřislušnost, nýbrž toliko věcná nepřislušnost zjevná (absolutní), viz formulace „nebyl správní orgán věcně příslušný“ a contrario. Tento závěr plně odpovídá restriktivnímu výkladu, jenž je nutno pro interpretaci právní normy upravující výjimečný institut použít.

V § 104 vodního zákona je svěřen výkon státní správy na tomto úseku vodoprávním úřadům, jimiž jsou dle § 106 odst. 1 vodního zákona zejména obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Seznam obcí s rozšířenou působností je uveden dle § 66 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Zákon o obcích pak v § 5 hovoří při výčtu orgánů obce toliko o obecním (městském) úřadu, nikoli o jeho jednotlivých odborech, či jinak nazvaných organizačních složkách.

S odkazem na shora uvedená zákonná ustanovení a opíraje se o stanoviska odborné literatury a judikatury hájí žalobce teorii jednotnosti orgánů územně samosprávných celků (konkrétně obecního úřadu), jimž jsou toliko zvláštními zákony svěřovány různé kompetence s tím, že vzájemné vztahy mezi odbory či odděleními obecního úřadu nejsou externími vztahy mezi správními orgány podle s.ř., ale vnitřními vztahy v rámci jednoho a téhož správního orgánu.

Žalobce poukazoval v dané souvislosti na rozsudek NSS sp. zn. 3 As 13/2007, v němž se mj. uvádí, že “konkrétní obecní úřad (resp. městský úřad či magistrát statutárního města) je třeba považovat za jediný správní orgán, jemuž právní předpisy svěřují působnost v různých oblastech veřejné správy”. Dle názoru soudu však neze odhlédnout od skutečnosti, že předmětné rozhodnutí bylo vydáno ve věci práva na informace a týkalo se zejména vymezení povinného subjektu ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále uvedl, že “povinný subjekt není oprávněn odložit žádost o informaci či tuto žádost zamítnout se zdůvodněním, že se nevztahuje k jeho působnosti, pokud se tato žádost týká činnosti jiného odboru či složky téhož obecního úřadu, než je ta, které byla žádost adresována”. S ohledem na specifickou materii práva na informace lze nepochybně se závěrem Nejvyššího správního soudu souhlasit a lapidárně zobecnit, že obecní úřad jako povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb. je při splnění zákonných podmínek povinen poskytnout informaci bez ohledu na to, které jeho organizační složky se informace týká na straně jedné a která jeho organizační složka je o poskytnutí informace požádána na straně druhé. Uvedené závěry však nelze dle krajského soudu absolutizovat a bezvýjimečně aplikovat na všechny oblasti veřejné správy.

Z hlediska zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného je dle názoru soudu zásadní posouzení otázky věcné příslušnosti správního orgánu z pohledu § 77 s.ř., tj. z hlediska nedostatku této podmínky řízení jako důvodu pro vyslovení nicotnosti správního orgánu. V souladu se shora uvedeným pak soud dospívá k závěru, že důvodem pro vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu může být pouze věcná nepříslušnost zásadní, zjevná (správní orgán není *vůbec* věcně příslušný).

Zda se v konkrétním případě jedná o nedostatek věcné příslušnosti natolik intenzivní, aby způsoboval nicotnost předmětného rozhodnutí správního orgánu, závisí dle názoru soudu na konkrétních okolnostech. Nepochybně bude nicotným rozhodnutím např. stavební povolení vydané finančním úřadem, či inspektorátem práce, neboť již ze samotného označení daných jmenovaných správních orgánů je zjevné, že jim byly k rozhodování svěřeny věci obsahově zcela odlišné.

V posuzovaném případě však byl dle shora citovaných ustanovení stavebního a vodního zákona a ostatně i dle stanoviska odboru životního prostředí žalovaného příslušným správním orgánem Městský úřad Kopřivnice, jakožto obecní úřad obce s rozšířenou působností. Jelikož tento úřad předmětné stavební povolení vydal, nemůže být jeho rozhodnutí prohlášeno za nicotné dle § 77 odst. 1 s.ř., tj. z důvodu zjevné věcné nepříslušnosti správního orgánu. Městský úřad Kopřivnice jako celek k vydání rozhodnutí ve věci příslušným byl. Vydání rozhodnutím věcně nepříslušným odborem obecního úřadu je vadou toliko nižší intenzity, která dle okolností případu může mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.

Lze uzavřít, že rozhodnutí o povolení stavby dešťové kanalizace, která je vodním dílem dle § 55 vodního zákona, vydané obecním stavebním úřadem, namísto speciálního, tj.

úřadu vodoprávního dle § 15 odst. 4, § 104 odst. 2 písm. c) a § 106 odst. 1 vodního zákona a § 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, s tím, že oba "úřady" jsou toliko různými odbory téhož městského úřadu, trpí vadou v podobě rozhodnutí věci věcně nepříslušným správním orgánem, která však svou intenzitou nezpůsobuje nicotnost takového rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 s.ř.

Krajský soud proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku.

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce ve výši 17.036,- Kč tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a náklady za zastupování žalobce advokátem. Náklady za zastupování tvoří jednak odměna za 4 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“), tj. převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast u jednání soudu, jejíž výše byla stanovena pro 2 úkony ve výši 2.100,- Kč za jeden úkon právní služby dle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 AT ve znění účinném do 31.12.2012 a pro 2 úkony ve výši 3.100,- Kč dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT ve znění účinném do 31.12.2013, tj. celkem 10.400,- Kč, dále náklady tvoří náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 1.200,- Kč, tj. 4 x 300,- Kč dle § 13 odst. 3 AT, a dále DPH z odměny a náhrad dle § 57 odst. 2 s.ř.s. ve výši 2.436,- Kč, neboť zástupkyně žalobce je plátcem uvedené daně. Ostatní žalobcem vyúčtované náklady (porada s klientem) soud nepovažuje za účelně vynaložené, proto jejich náhradu nepřiznal. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle ust. § 149 o.s.ř. per analogiam.

Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení dle § 60 odst. 5 s.ř.s. nemají.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo nařízení exekuce.

V Ostravě dne 3.6.2014

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu