



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci žalobkyně **O. D.**, zastoupené Mgr. Luděk Šikolou, advokátem ve společnosti Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o., se sídlem Údolní 33, 602 00 Brno, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, za účasti společnosti **S. J. spol. s r.o.**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2014, č. j. MMR-4148/2014-83/381,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2014, č. j. MMR-4148/2014-83/381, a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, sp. zn. SZ 117553/2013/KUSK REG/Pe, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovanému se ukládá zaplatit žalobkyni do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 15.342,- Kč, a to k rukám jejího zástupce, Mgr. Ludka Šikoly.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení sdělení ze dne 27. 2. 2014, č. j. MMR-4148/2014-83/381 (dále jen „napadené sdělení“), jímž žalovaný fakticky zamítl odvolání žalobkyně proti sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, jímž byla fakticky odložena (resp. zamítnuta) žádost žalobkyně o nařízení předběžného opatření a o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterým by bylo určeno, že

veřejnoprávní smlouva o změně stavby „komerčně administrativního areálu“ na pozemcích p. č. xx, xx, xx, xx, xx, xx a xx v k. ú. Čestlice a na pozemku p. č. xx v k. ú. Nupaky, (dále jen „stavba areálu“) před dokončením uzavřená dne 22. 2. 2013 mezi společností S. J.spol. s r.o. (dále jen „stavebník“) a Městským úřadem v Říčanech je neplatná a nikdy nenabyla účinnosti. Žalobkyně v první řadě požaduje, aby sdělení správních orgánů obou stupňů, která po obsahové stránce považuje za správní rozhodnutí, byla soudem zrušena. Teprve pro případ, že by soud napadené sdělení za správní rozhodnutí nepovažoval, požaduje žalobkyně, aby soud rozhodl o nečinnosti krajského úřadu a přikázal mu o žádosti žalobkyně rozhodnout.

Žalobkyně v rámci shrnutí průběhu správního řízení uvedla, že rozhodnutí Městského úřadu Říčany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 7. 2011, sp. zn. 0027514/2011/Ma, č. j. 40943/2011-MUR/OSÚ/00029, kterým byla umístěna stavba areálu, bylo v přezkumném řízení rozhodnutím krajského úřadu ze dne 17. 8. 2012, sp. zn. SZ 076301/2012/KUSK REG/BT, č. j. 12411/2012/KUSK, zrušeno, a to poté, co již na stavbu areálu vydal stavební úřad dne 9. 2. 2012 stavební povolení. Dříve, než žalovaný mohl zrušující rozhodnutí krajského úřadu k odvolání stavebníka potvrdit (žalovaný rozhodl až dne 27. 2. 2013 pod č. j. MMR-43050/2012-83/1/2013), uzavřel stavební úřad se stavebníkem dne 22. 2. 2013 pod č. j. 5117/2013-MURI/OSÚ/00029 veřejnoprávní smlouvu o změně stavby před dokončením, jíž nahradil územní rozhodnutí a stavební povolení na stavbu areálu. Žalobkyně v návaznosti na to podala podnět k přezkumu veřejnoprávní smlouvy, který však byl krajským úřadem dne 18. 6. 2013 odložen. Žalobkyně proto podala dne 31. 7. 2013 u krajského úřadu žádost o deklaraci neúčinnosti a neplatnosti sporné veřejnoprávní smlouvy spojenou s návrhem na vydání předběžného opatření. Krajský úřad však o žádosti nerozhodl a žalobkyni zaslal pouze sdělení ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, nazvané „odložení žádosti o nařízení předběžného opatření“, v jehož odůvodnění však konstatoval, že: *„vzhledem k tomu, že Veřejnoprávní smlouva o změně stavby před dokončením ze dne 22. 2. 2013 nebyla zrušena a její účinky nadále trvají, je bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení dle § 142 správního řádu.“* Žalobkyně na sdělení zareagovala odvoláním, v němž vycházela z toho, že sdělení krajského úřadu podle svého obsahu zamítlo nejen žádost o vydání předběžného opatření, ale i žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Na její podání však krajský úřad zareagoval sdělením ze dne 27. 12. 2013, z něžž plyne, že odvolání žalobkyně žalovanému nepostoupil. Proto dne 4. 2. 2014 podala žalobkyně přímo u žalovaného podnět k přijetí opatření proti nečinnosti, jímž by žalovaný krajskému úřadu přikázal, aby mu předložil odvolání podané žalobkyní. Na to žalovaný dne 27. 2. 2014 zareagoval napadeným sdělením nazvaným „Sdělení k podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu, odboru regionálního rozvoje“, kterým fakticky (v materiálním smyslu) rozhodl o odvolání žalobkyně o odložení (zamítnutí) žádosti žalobce o nařízení předběžného opatření a o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, když v textu sdělení konstatoval: *„Krajský úřad tedy nepochybil, pokud správní řízení podle § 142 odst. 1 správního řádu nezačal a nevydal v něm rozhodnutí, a Vaše podání vyřídil úkonem podle části čtvrté téhož zákona.“* a dále: *„V dané věci krajský úřad v úkonu podle části čtvrté správního řádu, resp. v písemnosti č.j. 136191/2013/KUSK ze dne 16.09.2013 mimo jiné uvedl, že vzhledem k tomu, že shora uvedená veřejnoprávní smlouva, která nabyla účinnosti dne 22.02.2013, nebyla zrušena a její právní účinky nadále trvají, je tedy bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení dle § 142 správního řádu. Krajský úřad tento závěr opřel o výsledky prošetření Vašeho předchozího podnětu ze dne 13.05.2013 k provedení přezkumného řízení ve věci souladu předmětné veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. V případě uvedené veřejnoprávní smlouvy uzavřené podle § 161 správního řádu krajský úřad dospěl k závěru, že smlouva nebyla uzavřena v rozporu s právními předpisy, tudíž neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení v uvedené věci, a tyto skutečnosti Vám sdělil v písemnosti č.j. 088316/2013/KUSK ze dne 18.06.2013.“*

Žalobkyně zdůraznila, že jak sdělení krajského úřadu, tak sdělení žalovaného i přes nedostatek formálních náležitostí představují podle svého obsahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jejichž obsahem je zamítnutí žádosti (popř. odvolání) žalobkyně. Řízení o žádosti je podle § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem, kdy žádost došla příslušnému správnímu orgánu a není na vůli správního orgánu, zda správní řízení zahájí či nikoliv. Pokud měl správní orgán za to, že je žádost nepřípustná, byl povinen řízení zastavit usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, jinak byl povinen o žádosti rozhodnout podle ustanovení § 67 a násl. správního řádu. I kdyby hodlal krajský úřad postupovat podle § 43 správního řádu, byl povinen o odložení věci rozhodnout usnesením, proti němuž by bylo přípustné odvolání. Žalobkyně odkázala na judikaturu Ústavního soudu ČR (dále jen „ÚS“) i Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) a též na shodný náhled právní doktríny, podle níž je třeba rozhodnutí identifikovat podle jeho obsahu, nikoliv formy.

Aktivní legitimaci k podání žaloby žalobkyně dovozovala z toho, že navrhovaný záměr se nachází v těsném sousedství obce Dobřejovice (žalobkyně) a cesta k němu vede přes centrum této obce, přičemž žalobkyně vlastní pozemky pod komunikacemi, jež stavbu areálu spojují s obcí a jež budou podstatnou měrou zatíženy dopravou vyvolanou tímto areálem. Žalobkyně bude záměrem dotčena, neboť může podle svých slov reálně očekávat významný nárůst dopravy přes její území a její občané tak budou zatíženi hlukem z dopravy a emisemi výfukových plynů. Toto dotčení je o to závažnější, že si stavebník v průběhu celého územního řízení neopatřil závazné stanovisko silničního správního úřadu a Policie ČR k napojení záměru na dopravní infrastrukturu a nebylo tedy posouzeno, zda jsou stávající komunikace kapacitně vyhovující. Z veřejnoprávní smlouvy navíc plyne, že v ní došlo k redukci původního počtu 947 parkovacích stání na 542, což může mít opět dopady i na území žalobkyně.

Žalobkyně namítá, že podmínkou účinnosti sporné veřejnoprávní smlouvy opírající se o § 161 správního řádu je souhlas všech osob, které by byly účastníkem správního řízení o vydání rozhodnutí, jež smlouva nahrazuje, tj. i souhlas žalobkyně. Protože souhlas žalobkyně nebyl udělen, došlo k zásahu do práv žalobkyně. Když se však žalobkyně domáhala ochrany svých práv u krajského úřadu a následně žalovaného, správní orgány její žádost zamítly, aniž by o ní vedly řádné řízení v souladu s požadavky správního řádu, čímž byla zasažena její právní sféra. Dále pak žalobkyně přednášela konkrétní námitky proti obsahu sporné veřejnoprávní smlouvy a proti vadám procesu vedoucího k jejímu uzavření. V závěru navrhla sdělení žalovaného i krajského úřadu, které mají povahu rozhodnutí, zrušit.

K podané žalobě se vyjádřil žalovaný, který navrhl odmítnutí, popř. zamítnutí žaloby. Žalovaný uvedl, že napadeným sdělením v reakci na podání žalobkyně sdělil, že vůči podřízenému orgánu nebude činit žádné opatření ve vztahu k tvrzené nečinnosti, neboť údajné odvolání směřovalo proti sdělení krajského úřadu, které nemělo povahu správního rozhodnutí, proti němuž by mohla žalobkyně podat odvolání podle § 81 správního řádu. Žalobkyní napadené sdělení podle žalovaného není z materiálního hlediska správním rozhodnutím či usnesením, nýbrž úkonem podle části čtvrté správního řádu, z nějž žádná ze stran sporné veřejnoprávní smlouvy či dotčená osoba nenabyla žádných práv. V podrobnostech žalovaný odkázal na obsah napadeného sdělení.

Osoba zúčastněná na řízení (stavebník) uvedla, že žalobkyně v územním řízení neuplatnila žádné námitky a nebyla jeho účastníkem, ačkoliv o řízení musela vědět, neboť dne 4. 4. 2011 se vyjadřovala k řízení týkajícímu se stavby areálu podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Žalobkyně také zamlčela, že dne 7. 2. 2012 byla odmítnuta její žádost, aby byla zařazena mezi účastníky řízení o vydání stavebního povolení na stavbu areálu, a dne 28. 3. 2012 krajský úřad zamítl její odvolání proti tomuto rozhodnutí. Bylo tak

pravomocně rozhodnuto, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení, přičemž žalobkyně v dané věci správní žalobu nepodala.

Pokud jde o spornou veřejnoprávní smlouvu, k jejímu uzavření došlo poté, co krajský úřad v přezkumném řízení z podnětu žalobkyně zrušil územní rozhodnutí na stavbu areálu, přičemž do veřejnoprávní smlouvy byly zapracovány veškeré nedostatky vytčené ve zrušujícím rozhodnutí krajského úřadu. Ke smlouvě byly zajištěny písemné souhlasy všech osob, jejichž práv se veřejnoprávní smlouva dotýká. Práva žalobkyně však podle stavebníka smlouvou přímo dotčena nejsou, její souhlas proto opatřován nebyl. Veřejnoprávní smlouvou došlo oproti původnímu územnímu rozhodnutí pouze ke zmenšení zastavěné plochy, zvětšení ploch zeleně, zmenšení počtu parkovacích míst (proti jejichž velkému počtu původně žalobkyně v přezkumném řízení brojila) a vypořádání dalších vytčených nedostatků. Žalobkyně se tak podle stavebníka fakticky domáhá přezkumu pravomocných rozhodnutí o tom, že není účastníkem územního ani stavebního řízení. Žádost žalobkyně podle § 142 správního řádu tedy byla zjevně neopodstatněná, měla suplovat mimořádný opravný prostředek a správní úřady postupovaly správně, pokud tuto žádost odložily. Žalobkyně ostatně podle § 142 správního řádu ani neprokázala, že rozhodnutí o žádosti bylo nezbytné pro uplatnění jejích práv, takže správní orgán nebyl povinen její žádost přezkoumat.

Stavba areálu podle stavebníka vychází z územního plánu obce Čestlice, který v daném místě bezprostředně přiléhajícím k dálnici D1 umožňuje výstavbu plošně rozsáhlých komerčních zařízení. Námitky žalobkyně tak směřují proti územnímu plánu obce Čestlice a měly být uplatněny vůči této obci a nikoliv vůči stavebníkovi, který se tímto územním plánem řídí. Eventuálně měla žalobkyně napadnout žalobou rozhodnutí ve věci jejího účastenství ve stavebním řízení. Ke skutkovým okolnostem případu pak stavebník uvádí, že stavba areálu je přímo napojena na dálnici D1 sjezdem č. 8, a to právě proto, aby doprava nevedla přes obce Čestlice a Dobřejovice. Zatímco sjezd je vzdálen od stavby areálu necelých 200 metrů, nejbližší domy obce téměř jeden kilometr. Do obce Dobřejovice je také zakázán vjezd vozidel nad 6 tun. Žalobkyně účastníkem územního řízení nebyla a její obavy z nárůstu dopravy v obci byly v rámci řízení o posuzování vlivů stavby na životní prostředí vypořádány krajským úřadem jako nedůvodné. Žalobkyně také opomíjí, že nedostatky vytčené zrušovacím rozhodnutím krajského úřadu byly v rámci sporné veřejnoprávní smlouvy odstraněny, takže např. tvrzení žalobkyně o nedoložení stanovisek příslušného dopravního úřadu a Policie ČR jsou nepravdivá (byla vydána kladná stanoviska). Stavebník uzavřel, že postup žalobkyně je šikanózním postupem, obchází zákon, a proto by měla být její žaloba zamítnuta.

V replice žalobkyně setrvala na svém stanovisku a dodala, že z obsahu napadeného sdělení je zřejmé, že žalovaný přezkoumal postup krajského úřadu a jeho rozhodnutí potvrdil, tj. že žalovaný fakticky postupoval podle § 89 odst. 2 správního řádu.

Ze správního spisu soud zjistil, že dne 5. 2. 2014 obdržel žalovaný podnět žalobkyně, v němž po vylíčení dosavadního průběhu řízení žalobkyně brojila proti sdělení krajského úřadu ze dne 27. 12. 2013, č. j. 190794/2013/KUSK, jímž jí bylo sděleno, že nedošlo k postoupení odvolání žalobkyně proti sdělení téhož úřadu ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, kterým byla fakticky odložena (resp. zamítnuta) žádost žalobkyně o nařízení předběžného opatření a o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, a to z důvodu, že krajský úřad toto podání vyhodnotil jako prosté sdělení vyjadřující se k předchozímu sdělení krajského úřadu. Žalobkyně namítala porušení ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu a žádala žalovaného, aby přikázal krajskému úřadu, aby mu spis s odvoláním žalobkyně postoupil.

Přílohou podnětu žalobkyně je mj. i odvolání žalobkyně proti sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, v němž žalobkyně namítala, že krajský úřad tímto sdělením fakticky zamítl její žádost o nařízení předběžného opatření a o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, ačkoliv sporná veřejnoprávní smlouva a proces předcházející jejímu uzavření trpí řadou vad, přičemž se argumenty žalobkyně vůbec nezabýval. Žalobkyně požadovala, aby žalovaný sdělení krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, eventuálně, pokud by sdělení nepovažoval za rozhodnutí v materiálním slova smyslu, aby krajskému úřadu uložil o žádosti žalobkyně bez zbytečného odkladu rozhodnout, popř. aby mu uložil zahájit přezkumné řízení ve vztahu ke sporné veřejnoprávní smlouvě.

Z přiloženého sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK, nadepsaného jako „Odložení žádosti o nařízení předběžného opatření“ soud zjistil, že krajský úřad v něm žalobkyni sdělil, že sporná veřejnoprávní smlouva nebyla zrušena a její účinky nadále trvají, tudíž je bezpředmětné o této skutečnosti vést řízení podle § 142 správního řádu. Předtím pak krajský úřad citoval ze sdělení o odložení podnětu žalobkyně k provedení přezkumného řízení, v němž uzavřel, že veřejnoprávní smlouva byla uzavřena dříve, než nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení územního rozhodnutí, že v ní stavebník zmenšil původní záměr způsobem, který respektuje schválený územní plán, a že o namítaném zásahu do práv žalobkyně zvýšeným průjezdem budoucích zákazníků areálu přes její území již bylo rozhodnuto v usnesení, jímž bylo určeno, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení.

K podnětu byla přiložena i žádost žalobkyně ze dne 1. 8. 2013 o určení podle § 142 správního řádu, že předmětná veřejnoprávní smlouva je neplatná a nenabyla účinnosti, spojená se žádostí o nařízení předběžného opatření. V žádosti žalobkyně argumentuje tím, že byla jako účastník řízení při uzavření veřejnoprávní smlouvy opomenuta, že návrh smlouvy, resp. oznámení o něm nebylo v rozporu s ustanovením § 78a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) vůbec vyvěšeno na úřední desce po dobu 15 dnů, že veřejnoprávní smlouvou nebyly odstraněny nezákonnosti původního územního rozhodnutí a rozpor s územním plánem, že chybí stanoviska dotčených orgánů apod.

Dne 27. 2. 2014 žalovaný vydal napadené sdělení, v němž žalobkyni sdělil, že vůči krajskému úřadu nečiní žádné opatření proti nečinnosti a v němž se ztotožnil s postupem krajského úřadu, který řízení podle § 142 správního řádu „nezahájil“ s odkazem na výsledek prošetření podnětu žalobkyně k přezkoumání sporné veřejnoprávní smlouvy a skutečnost, že veřejnoprávní smlouva v přezkumném řízení nebyla zrušena a její právní účinky nadále trvají. Žalovaný též měl za to, že krajský úřad se řádně zabýval i tím, proč žalobkyně nemůže být účastníkem územního a stavebního řízení ve věci stavby areálu. S odkazem na uvedené proto žalovaný uzavřel, že sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 je úkonem podle části čtvrté správního řádu, proti němuž odvolání není přípustné. Sdělení žalobkyně obdržela dne 5. 3. 2014.

Krajský soud po zjištění, že žaloba byla podána včas, se zabýval věcí samou a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Situací obdobnou pozici žalobkyně (tvrzené uzavření veřejnoprávní smlouvy bez nezbytného souhlasu dotčených osob) se již soudy v minulosti zabývaly ve vztahu k veřejnoprávní smlouvě nahrazující stavební povolení podle § 116 stavebního zákona. Zde je namístě citovat z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 3. 2. 2011, č. j. 52 A 77/2010-121 (dostupné na www.nssoud.cz): „...veřejnoprávní smlouva je aktem, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti, když na jejím základě vzniká právo stavebníkovi ke stavbě dle § 116 stavebního zákona (...) Proto nelze

ponechat bez soudní ochrany případy, kdy při uzavření veřejnoprávní smlouvy dojde ke zjevným excesům, a to zejména k obcházení zákona. Krajský soud tím má na mysli zejména případy, kdy veřejnoprávní smlouva je v rozporu s právními předpisy, porušuje zákaz obcházení právních předpisů (in fraudem legis) (§ 159 odst. 2 správního řádu). Veřejnoprávní smlouva totiž může být vydána při splnění již výše zmíněných zákonných podmínek, kdy základní podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas těch osob, jež neuzavřely veřejnoprávní smlouvu, ale byly by účastníky správního řízení, tj. v projednávané věci stavebního řízení. Proto pokud by žalobkyně tvrdily, že byly opomenutými účastníky stavebního řízení, jež mělo být v dané věci vedeno, a že tedy nebyla splněna zmíněná podmínka účinnosti uvedené veřejnoprávní smlouvy, protože nebyl dán souhlas žalobkyň, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, jehož předmětem by bylo vydání stavebního povolení na zmíněnou stavbu, tak žalobkyně mají účinný právní prostředek pro vyslovení neúčinnosti zmíněné veřejnoprávní smlouvy. Pokud zmíněné podmínky splněny nejsou, když např. by nebyly získány souhlasy žalobkyň jako osob, které by byly účastníky stavebního řízení (přičemž je nutné vycházet jako ve stavebním řízení či v jiném správním řízení z materiálního pojetí účastenství, tedy že účastníkem je ten, kdo splňuje zákonné podmínky účastenství bez ohledu na to, jestli byl nebo nebyl opomenut), tak stavebníkovi nemůže vzniknout právo provést stavbu, neboť nebudou splněny zákonné podmínky pro nabytí účinnosti zmíněné veřejnoprávní smlouvy. Avšak rozhodnout o tom, zda zmíněná veřejnoprávní smlouva nabyla či nenabyla účinnosti, musí v první fázi správní orgán, nikoliv soud ve správním soudnictví. Pokud žalobkyně byly skutečně opomenutými účastníky a absence jejich souhlasu jako podmínky účinnosti veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 161 odst. 1 správního řádu skutečně způsobila, že tato veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti, mohou žalobkyně požádat příslušný stavební úřad na základě § 142 správního řádu o vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že stavebníkovi na základě § 116 stavebního zákona právo ke stavbě povolené veřejnoprávní smlouvou nevzniklo a zmíněná veřejnoprávní smlouva nenabyla právní účinnosti, neboť nebyly splněny všechny k tomu zákonem stanovené podmínky, tj. že v daném případě tedy nebyly opatřeny souhlasy žalobkyň ve smyslu ust. § 161 odst. 1 správního řádu.“

S citovaným odůvodněním tohoto rozsudku se ztotožňuje i Krajský soud v Praze. Postup uplatněný žalobkyní je postupem zcela legitimním a správným. S ohledem na skutečnost, že s žalobkyní nebylo nakládáno jako s účastníkem řízení (tj. není účastníkem veřejnoprávní smlouvy ani nebyl obstarán její písemný souhlas), nemá žalobkyně ani jinou možnost, jak se domoci ochrany svých práv, než právě iniciací řízení o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy podle § 142 správního řádu. Teprve rozhodnutí vydané v tomto řízení je soudně přezkoumatelné a zaručuje žalobkyni právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Podle § 142 správního řádu správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo (odst. 1). Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (odst. 2).

Jak plyne z ustanovení § 142 správního řádu, jedná se o správní řízení o žádosti. Žalobkyně zcela správně v této souvislosti poukazuje na ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu, podle něž je řízení o žádosti zahájeno již dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Pokud tedy žalovaný v napadeném sdělení hovořil o tom, že krajský úřad správně „nezahájil“ řízení podle § 142 správního řádu, pohyboval se ve svých úvahách zcela mimo platnou právní úpravu. Řízení bylo totiž zahájeno již okamžikem, kdy žádost žalobkyně ze dne 1. 8. 2013 o určení podle

§ 142 správního řádu, že předmětná veřejnoprávní smlouva je neplatná a nenabyla účinnosti, byla dodána do datové schránky krajského úřadu a krajský úřad na tom nemohl nic změnit – neexistuje právní norma, která by mu dávala možnost zvážit, zda řízení o žádosti zahájí či nikoliv. Aplikace ustanovení § 43 odst. 1 správního řádu, podle něž řízení není zahájeno, jestliže k vyřízení podání není příslušný žádný správní orgán, popř. jde-li o podání anonymní či o podání, které nemá povahu návrhu na zahájení řízení, nepřichází do úvahy. Žádost žalobkyně ze dne 1. 8. 2013 byla totiž řádně podepsána (přišla z její datové schránky), zjevně usilovala o zahájení řízení podle § 142 správního řádu a navíc byla směřována orgánu věcně i místně příslušnému k jejímu projednání [srov. § 142 odst. 1, § 165 odst. 5 a § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu].

Protože krajský úřad obdržel žádost, byl povinen o ní rozhodnout. Pokud by dospěl k závěru, že šlo o žádost zjevně právně nepřipustnou, měl řízení usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavit. Předpokladem pro takový závěr by však muselo být zjištění, že žádosti již na první pohled nelze vyhovět, přičemž tato nepřipustnost by musela být patrna již z textu (popř. příloh) samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování v jiných správních spisech (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55, publikovaný pod č. 1633/2008 Sb. NSS).

Pokud krajský úřad měl za to, že projednání žádosti brání překážka věci rozhodnuté (*res administrata*) ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, měl řízení zastavit usnesením podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu pro zjevnou bezpředmětnost (srov. obdobně *Vedral, J. Správní řád. Komentář*, 2. vydání, BOVA POLYGON 2012, str. 503-504). Ani tento závěr, byť jej sdělení správních orgánů naznačují, však nejspíše neobstojí. Samotné uplatnění podnětu k přezkoumání sporné veřejnoprávní smlouvy nemůže žádným způsobem vylučovat právo žalobkyně iniciovat určovací řízení podle § 142 správního řádu, neboť o uplatněném podnětu nebylo vedeno správní řízení a žalobkyně v rámci takového postupu správních orgánů neměla možnost se domoci soudní ochrany. O existenci překážky věci rozhodnuté by bylo možné uvažovat snad jen v případě, kdy by bylo přezkumné řízení zahájeno, žalobkyně byla jeho účastníkem a toto přezkumné řízení by bylo ukončeno meritorním rozhodnutím, jež by vypořádalo veškeré důvody uplatňované pozdější žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu. I v takovém případě by však bylo nutné zvažovat, zda rozhodnutí v přezkumném řízení není ovlivněno povinnou zdrženlivostí vůči zásahům do práv nabytých v dobré víře podle § 94 odst. 5 správního řádu, neboť takové kritérium v rámci řízení podle § 142 správního řádu nemusí hrát žádnou roli. Překážka věci rozhodnuté neplyne ani z rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení, neboť sporná veřejnoprávní smlouva nahrazuje nejen stavební povolení, ale i územní rozhodnutí. S ohledem na odlišnou povahu otázek řešených v územním řízení je okruh účastníků územního řízení zpravidla širší, než okruh účastníků stavebního řízení. Skutečnost, že žalobkyně není účastníkem stavebního řízení, tudíž nevylučuje, že mohla být účastníkem územního řízení. Z kusého obsahu správního spisu ani z argumentace účastníků a osoby zúčastněné na řízení přitom nelze dovodit, že by zde existovalo pravomocné rozhodnutí určující, že žalobkyně účastníkem územního řízení na stavbu areálu není. Není-li takového rozhodnutí, nezbyvá, než žádost žalobkyně v rozsahu argumentů spadajících do předmětu územního řízení, věcně projednat.

Pokud by žalovaný, popř. krajský úřad dospěli k názoru, že žalobkyně neprokázala, že požadované určení není nezbytné pro uplatnění jejích práv, pak by museli žádost žalobkyně (resp. navazující odvolání) zamítnout, a to formou rozhodnutí podle správního řádu, v jehož odůvodnění byli povinni přesvědčivě vysvětlit, proč se v právní sféře žalobkyně takové určení nemůže nijak projevit. S ohledem na zásadní význam takového určení, jímž by ve smyslu § 168 správního řádu bylo najisto postaveno, zda stavebník neprovádí stavbu areálu na

základě neúčinné veřejnoprávní smlouvy (tj. na černo), se však jeví být závěr o nepotřebnosti deklaratorního rozhodnutí málo pravděpodobným. Toto posouzení však přísluší v první řadě krajskému úřadu, popř. žalovanému. V tuto chvíli se k této otázce vyjádřili způsobem, jenž je z hlediska soudu nepřezkoumatelný. Samotná otázka, zda stavba areálu je či není způsobila hlukem a zplodinami z výfukových plynů indukované dopravy ovlivnit území spravované žalobkyní (zde nejde pouze o vlastní zastavěné území obce, ale o území obce Dobřejovice jako celek včetně nezastavěných ploch), popř. nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, je s ohledem na stěžejní námitku chybějícího souhlasu s veřejnoprávní smlouvou ve své podstatě z hlediska řízení podle § 142 správního řádu již otázkou meritorní.

Pokud jde o formu úkonů krajského úřadu a žalovaného, je zcela evidentní, že nebylo rozhodováno formou rozhodnutí ani usnesení podle správního řádu. Na druhou stranu z obsahu sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 a napadeného sdělení žalovaného je zřejmé, že se nejedná pouze o dílčí procesní úkony v rámci vedeného řízení. Z jejich textu totiž jasně plyne, že ani jeden z těchto správních orgánů se nehodlá žádosti žalobkyně zabývat, protože ji považuje za bezpředmětnou. Je tedy zřejmé, že smyslem těchto sdělení bylo řízení o žádosti žalobkyně, resp. o odvolání žalobkyně ukončit a věci se dále již nezabývat (byť správní orgány byly mylně přesvědčeny o tom, že ani žádné správní řízení neběží). Za takového stavu je namístě na sdělení krajského úřadu ze dne 16. 9. 2013 a napadené sdělení žalovaného nahlížet z hlediska materiálního jako na rozhodnutí, kterými je žádost žalobkyně a její odvolání vyřízena.

Zde lze odkázat na závěry vyslovené v nálezů ÚS ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, v němž bylo konstatováno: „*Jak judikatura správních soudů [např. rozsudek č. j. 1 Afs 147/2005-07 ze dne 24. 5. 2006 (publikován pod č. 923/2006 Sb. NSS), anebo rozsudek č. j. 1 Ans 5/2008-104 ze dne 2. 7. 2008, v němž bylo konstatováno, že i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím], tak i judikatura Ústavního soudu [např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 ze dne 25. 10. 1995, uveřejněný pod č. 271/1995 Sb., v němž byl normativní charakter nařízení vlády shledán jen v části tohoto (jinak formálně pojímaného) právního předpisu] shodně akcentují, že s ohledem na požadavek účinné ochrany práv fyzických a právnických osob, v situaci, kdy obsah převládne nad formou, bude přezkoumán i akt formálně označený za akt jiný. Tento přístup je ve prospěch fyzické či právnické osoby ospravedlněn požadavkem kontroly a předvídatelnosti činnosti veřejné správy; jinak by se veřejná správa mohla jednoduše vyhnout přezkumu svých úkonů tím, že by akt určitého typu formálně označila za akt jiný, typicky tedy takového typu, u kterého není soudní přezkum možný. (...)*

Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo zda případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o oprávněm prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového 'rozhodnutí' (Jaroslav Bureš, Ljubomír Drápal, Zdeněk Krčmář a kolektiv: Občanský soudní řád, Komentář, 5. vydání, s. 1042). (...)

Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako "odvolání" a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věta první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu), pak je zřejmé,

že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako "rozhodnutí". Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevena byla. Obecné soudy jsou povinny počínat si tak, aby se nedopouštěly přepjatého formalismu, který jednak neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání správního soudnictví. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že přiznání postavení účastníka řízení ve stavebním nebo obdobném řízení směřuje zejména k ochraně jeho vlastnických práv a odmítnutí této ochrany jen z důvodů nedostatku formálního označení aktu správního úřadu by bylo v rozporu i s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.“

Shodně jako v případě řešeném v citovaném nálezu ÚS i v tomto případě žalovaný ve své podstatě mimoprocesním způsobem odvolání žalobkyně zamítl, odlišnost spočívá jen v tom, že vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně se v prvním stupni vyhýbal již samotný krajský úřad. Takový postup je však nepřijatelný, neboť tvrzený zásah do vlastnického práva žalobkyně podle čl. 11 Listiny, popř. do jejího práva na samosprávu podle čl. 100 Ústavy vyžaduje, aby žalobkyně měla možnost dosáhnout vydání rozhodnutí přezkoumatelného soudem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Mj. i proto bylo nezbytné, aby se krajský úřad i žalovaný žádostí žalobkyně, resp. podaným odvoláním řádně zabývali a rozhodnutím (popř. usnesením) s formálními náležitostmi podle § 67-69 správního řádu ve výroku a odůvodnění přezkoumatelným způsobem vyjevili skutkové a právní důvody, na základě nichž se podáními žalobkyně nehodlali věcně zabývat. Pokud tak neučinili, dopustili se v řízení závažných procesních vad, jež jsou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (zde formálně sdělení) i bez nařízení jednání. Je přitom zjevné, že totožnými procesními vadami je stíženo i řízení před krajským úřadem, tudíž bylo namístě podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušit i rozhodnutí (formálně opět sdělení) správního orgánu prvního stupně.

V navazujícím správním řízení krajský úřad o žádosti žalobkyně ze dne 1. 8. 2013 procesně korektním způsobem (rozhodnutím či usnesením zahrnujícím výrokovou část i přezkoumatelné odůvodnění) rozhodne a zohlední přitom především právní východiska plynoucí ze shora citovaného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 3. 2. 2011, č. j. 52 A 77/2010-121, a důvody uvedené v tomto zrušujícím rozsudku.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 15.342,- Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 9.300,- Kč za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů], ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, vše zvýšeno o částku 2.142,- Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek, a dále ze soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 5. června 2014

JUDr. Milan Podhrázký, PhD.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková