



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové, ve věci žalobce: **J. B. – D.**, zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem AK Lidická 57, Brno, PSČ 602 00, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, PSČ 500 03, za účasti: **L. M.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2012, zn. 1372/UP/2012/Jj, t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 31. 5. 2012, zn. 1372/UP/2012/Jj, je nicotné.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Žalovaným rozhodnutím ze dne 31. 5. 2012, zn. 1372/UP/2012/Jj, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti souhlasu s umístěním a souhlasu s provedením ohlášené stavby „Rodinný dům X na pozemcích p. p. č. 181/2, 181/1 a 2118 a st. p. č. 1584 vše v k. ú. X“ (dále jen „stavba rodinného domu“), a to jako odvolání nepřípustné podle § 92 odst. 1 zákona č.

504/2004 Sb., správního řádu (správní řád), v platném znění, dále jen „správní řád“. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2012, zn. 1372/UP/2012/Jj, včas podanou žalobou, kterou odůvodnil následujícím způsobem:

I.

Obsah žaloby na zrušení žalovaného rozhodnutí

Žalobce předně uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. 1170 a 1171/1 v kat. území X, které mají charakter pozemků určených k plnění funkcí lesů podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně doplnění některých zákonů (lesní zákon), v platném znění, dále jen „lesní zákon“ a „lesní pozemky“. Dne 3. 8. 2010 vydal Městský úřad X pod č.j. Výst.1126/2010/Mi, OH-91/10, souhlas umístěním a souhlas s provedením ohlášené stavby rodinného domu podle § 96 a § 106 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“).

Pozemky, na nichž byla stavba rodinného domu uvedeným způsobem povolena, jsou od lesních pozemků ve vlastnictví žalobce odděleny pouze pozemkem parc. č. 2169/1, jehož vlastníkem je Česká republika a na němž hospodaří Lesy České republiky s.p., se sídlem v Hradci Králové. Tento pozemek má charakter velmi úzkého průběžného pozemkového pruhu, jde totiž o pozemek nacházející se pod vodním tokem Libchyňský potok. K vydání výše uvedeného souhlasu nebyl se strany stavebníka požadován a z tohoto důvodu ani předložen souhlas žalobce jako vlastníka lesních pozemků vyžadovaný v § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona. Stavebník o svém záměru provést uvedenou stavbu žalobce rovněž neinformoval ve smyslu § 104 stavebního zákona. Souhlas žalobce ani důkaz o tom, že byl žalobce jako vlastníka lesních pozemků o záměru informován, nebyl po stavebníkovi požadován ani ze strany Městského úřadu X.

Žalobce se s obsahem souhlasu seznámil až na základě své žádosti o poskytnutí informace, kterou zaslal Městskému úřadu X dne 16. 12. 2011 po zjištění, že na pozemcích stavebníka parc. č. 181/2, 181/1, 2118 a st. p. č. 1584 v kat. území X byla zahájena a prováděna stavba rodinného domu. Souhlas s umístěním a provedením ohlášené stavby rodinného domu ze dne 3. 8. 2010, č.j. Výst. 1126/2010/Mi, OH-91/10, byl žalobci doručen dne 23.1.2012.

Ještě předtím, než byl žalobci doručen úplný text souhlasu, podal proti němu žalobce z opatrnosti odvolání, v němž jako vlastníka pozemků poukazoval na to, že byl vydáním souhlasu dotčen na svém vlastnickém právu, a to přinejmenším ve vztahu k ust. § 22 zákona lesního zákona. Ze strany Městského úřadu X ani stavebníka s ním přitom nebylo jakkoliv jednáno. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 5. 2012 pod zn. 1372/UP/2012/Jj, v němž jeho odvolání zamítl s odkazem na ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, jako odvolání nepřípustné. Podle žalovaného totiž nelze žalobce považovat za osobu,

kteřá by byla vydáním souhlasu na svém vlastnickém právu k lesním pozemkům přímo dotčena. Žalované rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 4. 6. 2012.

V další části žaloby žalobce poukazoval předně na vady řízení předcházející vydání souhlasu k provedení stavby rodinného domu. Opětovně zdůraznil, že stavebník nepředložil souhlas žalobce jako vlastníka sousedních dotčených lesních pozemků, ani jej o stavebním záměru neinformoval. Přesto Městský úřad X vydal souhlas s provedením stavby. Postupoval tak v rozporu se zákonem, neboť pro tyto zjednodušující procesní postupy nebyly splněny podmínky stanovené v § 96 odst. 3 písm. e), § 96 odst. 7 a § 104 odst. 1 stavebního zákona. V důsledku toho byl žalobce zásadním způsobem zkrácen na svých právech, neboť v sousedství jeho lesních pozemků bylo bez jeho vědomí povoleno zřídit stavbu, která má za následek vznik přímých omezujících zásahů do jeho vlastnického práva. Žalobce byl nesprávným postupem Městského úřadu X a žalovaného zbaven možnosti brojít proti stavbě rodinného domu uplatněním námitek podle § 104 odst. 1 lesního zákona. Tímto způsobem přitom žalobce hodlal dosáhnout toho, aby povolení stavby rodinného domu bylo podmíněno předchozím uzavřením dohody se stavebníkem o způsobu zajištění jeho ochrany před případnými škodlivými vlivy majícími původ na lesních pozemcích.

O odvolání žalobce proti souhlasu dne 3. 8. 2010, č.j. Výst. 1126/2010/Mi, OH-91/10, vydanému v dané věci, rozhodl žalovaný žalovaným rozhodnutím. Žalobce v další části žaloby podrobně rozebírá jeho postupy, podklady tohoto rozhodnutí (např. závazné stanovisko, podle něhož stavbou rodinného domu nedojde k ohrožení plnění produkčních ani mimoprodukčních funkcí lesa) a brojí proti přijatým závěrům zejména na pozadí lesního zákona. S ohledem na způsob rozhodnutí o žalobě krajským soudem (viz výrok I. tohoto rozsudku) je však bylo možno shrnout tak, že souhlas i žalované rozhodnutí byly vydány k újmě práv žalobce, neboť nebyly splněny zákonné podmínky pro tento zjednodušený povolovací postup nejen podle stavebního zákona, ale i zákona o lesích. Podle žalobce totiž bylo povolení předmětné stavby rodinného domu podmíněno souhlasem orgánu státní správy lesů podle § 14 odst. 2 lesního zákona a vydáním rozhodnutí o omezení plnění funkcí lesů podle jeho § 15 odst. 1. Takto stručně bylo možno shrnout druhou polovinu žaloby z toho důvodu, že žaloba byla shledána krajským soudem nepřipadnou (o tom ještě dále).

Žalobce navrhoval zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i souhlas Městského úřadu X ze dne 3. 8. 2010, č.j. Výst. 1126/2010/Mi, OH-91/10, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 21. 9. 2012. V něm v podstatě shrnul postup, jehož výsledkem bylo vydání souhlasu s umístěním a s provedením ohlášené stavby rodinného domu, uvedl důvody, pro které rozhodoval o odvolání proti němu jako o odvolání proti správnímu rozhodnutí a popsal důvody, pro které měl odvolání žalobce za odvolání nepřipustné. Navrhoval žalobu zamítnout.

III. Jednání krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“). Učinil tak bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., když žalovaný s tímto způsobem projednání věci výslovně souhlasil a žalobce se k výzvě o možnosti rozhodnout ve věci bez jednání ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nevyjádřil. Krajský soud měl proto v souladu s citovaným ustanovením zato, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. O tom byli účastníci ve výzvě výslovně poučeni. Dne 14. 9. 2012 sdělil L. M., bytem R. 1112, X, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud vycházel při přezkumném řízení z obsahu předloženého správního spisu, přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

IV. Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Žalobce se žalobou doručitou nadepsanému krajskému soudu dne 7. 8. 2012 domáhal přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2012, zn. 1372/UP/2012/Jj, jímž bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti souhlasu s umístěním a provedením ohlášené stavby rodinného domu vydaného Městským úřadem X dne 3. 8. 2010 pod č.j. Výst. 1126/2010/Mi, OH-91/10. Domáhal se tak vydání rozhodnutí v obdobné právní věci, o které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. září 2012, č.j. 2As 86/2010-76, na straně čtvrté až šesté uvedl mimo jiné následující:

„III.2.1. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona ve vztahu ke správnímu řádu

Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha souhlasů vydaných v rámci výše uvedeného druhého postupu (tedy postupu, v rámci kterého jsou vydávány souhlasy) ve vztahu ke správnímu řádu. V tomto ohledu lze souhlasy vydávané druhým postupem rozdělit do dvou kategorií podle kritéria, zda stavební zákon obsahuje ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 107, § 122 odst. 4 a § 127 odst. 2 stav. zák.), či nikoliv. Důvod rozdělení spočívá v tom, že tyto kategorie souhlasů se od sebe liší právní úpravou, a to právě ve vztahu k určení jejich právní povahy.

V případě první kategorie souhlasů (např. souhlas s provedením ohlášené stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.) obsahuje tedy stavební zákon ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi na žádost dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Dále stavební zákon u některých souhlasů spadajících do této kategorie (např. § 127 odst. 3 stav. zák.) obsahuje ustanovení, která v případě negativní odpovědi ze strany stavebního úřadu odkazují žadatele na užití třetího postupu, tedy správního řízení. Na základě těchto ustanovení tak lze přímo z textu zákona

dovodit, že do vydání negativního rozhodnutí správní řízení neprobíhá a zákonodárce jej úmyslně vylučuje.

V této souvislosti je vhodné poukázat na legislativní vývoj úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Zjednodušování správního přezkumu umístování a provádění staveb oproti předchozímu stavebnímu zákonu z roku 1976 je jednou ze základních myšlenek stavebního zákona z roku 2006. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu z roku 2006 lze mimo jiné mezi hlavními principy navrhovaného řešení nalézt zavedení nového institutu územního souhlasu nahrazujícího územní rozhodnutí. Dále rozšíření okruhu staveb, které nebude třeba povolovat ani ohlašovat, a přesunutí řady staveb ze správního režimu (tzn. povolování formou správního rozhodnutí) do procesu ohlašování. Z výše uvedeného je jasné seznatelné, že nový stavební zákon se vydal cestou zjednodušování procesu umístování a povolování staveb příslušnými správními orgány.

Tendenci směřující k další liberalizaci právní úpravy týkající se umístování a povolování staveb lze vysledovat i v současné legislativní činnosti. Jedním z cílů vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2012, VI. volební období, číslo sněmovního tisku 573/0) je rozšíření deregulace o případy, o kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení. Cílem novelizace je i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech staveb, které nevyžadují posuzování vlivu na životní prostředí.

Dále je zapotřebí vzít v úvahu obecné zásady správního řízení (§ 2 až § 6 spr. ř.), které jsou ve stavebním zákoně promítnuty především v § 4 odst. 1. Ten stanoví povinnost správních orgánů využívat zjednodušující postupy a v řízení postupovat vždy tak, aby byly dotčené osoby co nejméně zatěžovány a nevznikaly jim zbytečné náklady a aby v případech, kdy lze za podmínek stavebního zákona vydat ve věci pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru.

Ze znění zákona je tedy seznatelné, že záměrem zákonodárce bylo ve stanovených případech učinit řízení o umístění a povolení záměru méně formální a tedy levnější a rychlejší. Z tohoto důvodu byl zaveden další postup (v některých případech paralelní), v tomto usnesení označovaný jako druhý, při posuzování umístování a povolování záměrů. Zákonodárce jím řeší situaci, kdy s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv nelze určitý okruh staveb uskutečnit zcela mimo posouzení stavebního úřadu (první postup - např. stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení), ale „klasické“ správní řízení je pro tento okruh záměrů zbytečně finančně a časově náročné, a to pro žadatele i pro soustavu správních orgánů. Do kategorie záměrů podléhajících druhému postupu zařadil zákonodárce ty stavby, které musí předem splňovat nároky, které jsou jinak posuzovány ve správním řízení a svou povahou mohou jen obtížně zasáhnout do práv třetích osob (např. stavby opěrných zdí do výšky 1 metru, informační a reklamní zařízení atd.). Zavedením správního řízení i v rámci druhého postupu, a tedy de facto setřením rozdílu mezi postupem druhým a třetím, by došlo k popření smyslu celého toho alternativního postupu a učinilo by jej prakticky nepoužitelným a tudíž zcela neživotným.

Rozšířený senát učinil dílčí závěr, že tato kategorie souhlasů není vydávána v rámci správního řízení. Správní řád v takovém případě v § 177 předpokládá, že správní orgán při provádění jiných úkonů, na které se nevztahují části II. a III., postupuje obdobně dle části IV. tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud v minulosti v jiné věci shledal, že správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. nelze vydat mimo správní řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76). S tímto názorem se rozšířený senát ztotožnil a souhlasy tak nemohou být správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. Stavební zákon navíc v některých případech (§ 122 odst. 3 stav. zák.) přímo stanoví, že daný souhlas není správním rozhodnutím. Souhlasy nenaplňují ani definiční znaky vyjádření, osvědčení či sdělení (dle § 154 spr. ř.), spadají tak v souladu s § 158 odst. 1 spr. ř. do kategorie tzv. „jiných úkonů“ dle části IV. spr. ř.

Další (druhou) kategorii souhlasů vydávaných druhým postupem tvoří souhlasy, které neobsahují ustanovení uvádějící, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 96 stav. zák.). Zákon tak přímo neřeší otázku, zda je daný souhlas vydáván v rámci správního řízení či nikoliv. Zato opět naznačuje, že souhlas ve správním řízení vydáván není, neboť předpokládá, že správní řízení se vede až v případě, kdy stavební úřad souhlas neudělí a místo toho zahájí správní řízení (§ 96 odst. 4 stav. zák.). Dle názoru rozšířeného senátu jsou i tyto souhlasy s ohledem na zavedení alternativních postupů, systematiku stavebního zákona a smysl právní úpravy jinými úkony dle IV. části spr. řádu.“

Ve zkratce lze z uvedeného shrnout, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu učinil závěr, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu a postup vedoucí k jejich vydání je upraven v této části zákona.

Souhlasy vydávané podle stavebního zákona, tj. v daném případě „Územní souhlas a ohlášení stavby“, jež byly vydány Městským úřadem X dne 3. 8. 2010 pod č.j. Výst. 1126/2010/Mi, OH-91/10, jsou tedy jinými úkony dle IV. části správního řádu, v platném znění. Tyto souhlasy proto nejsou správními rozhodnutími, proti nimž by bylo možno podávat odvolání dle § 81 a násl. správního řádu a jako o takových o nich rozhodovat, jak to nesprávně učinil žalovaný, ani rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., přičemž soudní ochrana práv třetích osob proti jejich účinkům je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s.ř.s.

Žalovaný tedy nepostupoval v souladu se zákonem, když o podaném odvolání žalobce proti uvedenému územnímu souhlasu a ohlášení stavby rozhodoval dle části třetí správního řádu. K takovému výkonu pravomoci totiž neměl vůbec oporu v zákoně, takže vytvořil rozhodnutí, které trpí natolik závažnou vadou, že je lze označit za paakt, nicotné správní rozhodnutí. Tento závěr plně koresponduje příslušnému ustanovení správního řádu, který upravuje nicotnost rozhodnutí ve své části druhé, dílu sedmém. Podle jeho § 77 odst. 1 je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. A to je právě daný případ. Byť lze tomuto postupu žalovaného dílem rozumět, neboť vycházel z tehdejší judikatury, nic

to nemůže změnit na skutečnosti, že z pohledu přezkumného krajského soudu je žalované rozhodnutí rozhodnutím nicotným.

Z výše uvedených důvodů proto krajský soud vyslovil ex officio ve výroku I. tohoto rozsudku podle § 76 odst. 2 s.ř.s. nicotnost žalovaného rozhodnutí, což znamená, že nikoho de iure nezavazuje a není vůbec považováno za projev působnosti žalovaného. Vzhledem k uvedenému krajský soud již nemusel přezkoumávat žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů (dle § 75 odst. 2 s.ř.s.), neboť jestliže je žalované rozhodnutí nicotné, tj. je považováno podle právní teorie za neexistující, bylo zcela nepřijatelné zabývat se věcnou argumentací obsaženou v žalovaném rozhodnutí či žalobě.

V. Náklady řízení

Při rozhodování o náhradě nákladů řízení usoudil krajský soud následovně. Předně nemohl přehlédnout skutečnost, že se žalobce domáhal přezkumu žalovaného rozhodnutí, které vzhledem k tomu, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., je z výše uvedených důvodů rozhodnutím nicotným. Žalobce přitom vycházel ze stejných předpokladů jako žalovaný, tedy z tehdejší judikatury Nejvyššího správního soudu. K judikatornímu odklonu však došlo dne 18. 9. 2012 (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2As 86/2010-76), tedy v podstatě měsíc po podání žaloby. Této problematice poté byla věnována zvýšená pozornost odborné veřejnosti. Žalobce na tuto skutečnost od podzimu roku 2012 do vydání tohoto rozsudku vůbec nereagoval, byť by se to dalo u advokáta předpokládat. Ponechal žalobu v nezměněné podobě, ačkoliv je od té doby odborné právní veřejnosti známo, že soudní ochrana práv třetích osob je zaručena v případech udělených souhlasů podle stavebního zákona žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s.ř.s. Vzhledem k tomu krajský soud na základě § 60 odst. 7 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ostatně, jak již bylo uvedeno výše, oba účastníci byli vystaveni při svém jednání v dané věci stejným podmínkám, přičemž žalobce ještě mohl žalobu transformovat dle § 82 a násl. s.ř.s., kdežto žalovaný již nemohl činit ničeho. Právě tyto skutečnosti měl krajský soud za důvody zřetele hodné k rozhodnutí tak, jak uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Žádné takové náklady osobě zúčastněné na řízení nevznikly (viz výrok III. tohoto rozsudku).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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 Hradci Králové dne 31. března 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu