

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci žalobkyně **Obec D.**, zastoupené Mgr. Luděkem 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 se sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2014, č. j. MMR-4148/2014-83/381, o návrhu na vydání předběžného opatření,

t a k t o :

Návrh na vydání předběžného opatření, jímž by bylo společnosti S. J. uloženo se zdržet realizace stavby „komerčně administrativního areálu“ na pozemcích p. č. 277/1, 278/9, 283/4, 283/5, 283/7, 283/8 a 283/25 v k. ú. Čestlice a na pozemku p. č. 321 (původně 267/3) v k. ú. Nupaky, s e o d m í t á.

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, jímž žalovaný fakticky zamítl odvolání žalobkyně proti sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 16. 9. 2013, č. j. 136191/2013/KUSK (dále jen „napadené sdělení“), 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“), jímž by bylo určeno, že veřejnoprávní smlouva o změně stavby ve výroku specifikovaného komerčně administrativního areálu před dokončením uzavřená dne 22. 2. 2013 mezi společnostmi S. J. a Městským úřadem v Říčanech je neplatná a nikdy nenabyla účinnosti. Žalobkyně v prvé 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 Středočeského kraje a přikázal mu o žádosti žalobkyně rozhodnout.

Žalobkyně současně navrhla, aby soud vydal předběžné opatření, jímž společnosti S. J. uloží se zdržet realizace stavby „komerčně administrativního areálu“ na pozemcích p. č. 277/1, 278/9, 283/4, 283/5, 283/7, 283/8 a 283/25 v k. ú. Čestlice a na pozemku p. č. 321 (původně 267/3) v k. ú. Nupaky. Pokud by totiž nebylo vydáno předběžné opatření, je zřejmé, že k realizaci stavby by došlo dříve, než bude o žalobě soudem rozhodnuto, v důsledku čehož by se žalobkyně nedomohla včasné a efektivní ochrany svých práv.

Žalobkyně návrh na vydání předběžného opatření odůvodnila tím, že navrhovaný záměr se nachází v těsném sousedství obce Dobřejovice (žalobkyně) a cesta k němu vede přes

centrum této obce. Je tedy zřejmé, že žalobkyně bude záměrem dotčena, neboť může reálně očekávat významný nárůst dopravy přes její území. Toto dotčení je o to závažnější, že si investor 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. Územní rozhodnutí o umístění stavby přitom bylo zrušeno pro nezákonnost, protože stavba je v rozporu s územním plánem obce Čestlice a je umísťována do nezastavěných ploch v k. ú. Nupaky (tedy i v rozporu s požadavky na ochranu nezastavěného území vyjádření ve stavebním zákoně a v Politice územního rozvoje ČR) a také z důvodu, že nebylo vyžádáno stanovisko silničního správního orgánu a Policie ČR. Takové stanovisko je povinným podkladem pro územní rozhodnutí a tudíž i pro veřejnoprávní smlouvu, která rozhodnutí o umístění stavby nahrazuje nebo mění.

Pět dnů předtím, než rozhodnutí o zrušení územního rozhodnutí nabylo právní moci, uzavřel investor se stavebním úřadem sporovanou veřejnoprávní smlouvu, na základě které došlo ke změně územního rozhodnutí i stavebního povolení, a to aniž by byl dodržen zákonem stanovený postup pro uzavření této veřejnoprávní smlouvy. Návrh smlouvy nebyl zveřejněn na úřední desce obce, tak jak vyžaduje stavební zákon, aby se s ním účastníci řízení mohli seznámit, a žalobkyně, ačkoliv účastník řízení o umístění stavby, vůbec nebyla vyzvána k udělení souhlasu s uzavřením veřejnoprávní smlouvy a tento souhlas nikdy neudělila. Stavebním úřadem byla zcela opomenuta při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, ačkoliv její souhlas je nutnou podmínkou pro účinnost veřejnoprávní smlouvy. K veřejnoprávní smlouvě nebyla přiložena potřebná stanoviska, zejména opět nebylo posouzeno napojení stavby na dopravní komunikace. V územním řízení, ani následně při uzavření veřejnoprávní smlouvy tedy nebylo vůbec prověřeno, zda dopravní napojení stavby vyhovuje všem zákonným podmínkám a normám, zda jsou dodrženy všechny předpoklady bezpečného provozu na komunikacích a zda jsou stávající komunikace kapacitně vhodné, aby pojmuly dopravu i po rozšíření záměru, s tím, že se očekává její významný nárůst.

Nelze nijak zaručit, že stavba provedená na základě této veřejnoprávní smlouvy nebude ohrožovat bezpečnost, zdraví a majetek třetích osob (vzhledem k neposouzení vhodnosti napojení na dopravní komunikace, neposouzení napojení na technickou infrastrukturu atd.). Soulad stavby s územně plánovací dokumentací nebyl řádně posouzen. Z výše uvedeného podle žalobkyně vyplývá, že předmětná veřejnoprávní smlouva trpí řadou vad, je neplatná a neúčinná.

Z textu veřejnoprávní smlouvy dále vyplývá, že dochází k zásadní změně záměru týkající se zmenšení počtu parkovacích stání. Veřejnoprávní smlouva výslovně uvádí, že *„Původní počet 947 parkovacích stání bude zmenšen na 542 odstavných stání.“* Vzhledem k tomu, že záměr je umísťován na hraně katastrálních území v bezprostřední blízkosti obce Dobřejovice, hrozí zde vážná újma žalobkyni, kdy v důsledku nedostatku odstavných stání hrozí, že automobily návštěvníků areálu budou odstavovány na pozemcích žalobkyně.

Investor se snaží dosáhnout povolení stavby nezákonnými prostředky. Původní rozhodnutí o umístění stavby bylo pro rozpor se zákonem zrušeno v přezkumném řízení. Pouhých 5 dnů před právní mocí rozhodnutí o zrušení územního rozhodnutí byla uzavřena veřejnoprávní smlouva pro téměř totožnou stavbu, aniž by ovšem byly odstraněny zásadní nedostatky zrušeného rozhodnutí. Výstavba stavby za situace, kdy rozhodnutí o umístění stavby bylo zrušeno pro rozpor se zákonem, a následně byla uzavřena veřejnoprávní smlouva pro stavbu trpící stejnými nedostatky, je vážnou újmu pro zájmy chráněné příslušnými zákony.

Žalobkyně se proto domáhala, aby Krajský úřad Středočeského kraje vydal deklaratorní rozhodnutí, že veřejnoprávní smlouva je neplatná a neúčinná, kdy krajský úřad

žádost žalobce nezákonný postupem fakticky zamítl. Pouze tím, že soud vydá předběžné opatření, kterým investorovi zakáže realizaci stavby do doby vydání meritorního rozhodnutí, může být zabráněno realizaci stavby, a žalobkyně tak bude moci uplatnit své právo na řádné posouzení napojení záměru a projednání dalších otázek ve standardním územním řízení. Žalobkyně má za to, že pouze nařízením předběžného opatření jí může být poskytnuta včasná a spravedlivá ochrana práv.

Vzhledem k tomu, že investor při vydávání příslušných rozhodnutí a uzavření veřejnoprávní smlouvy postupoval v rozporu se zákonem (umístění stavby v rozporu s územně plánovací dokumentací, opomenutí žalobkyně jako účastníka řízení při uzavírání smlouvy), je žalobkyně toho názoru, že lze po investorovi spravedlivě požadovat, aby strpěl nařízení předběžného opatření. Žalobkyně dodává, že zamezení výstavby do doby konečného posouzení předmětné veřejnoprávní smlouvy může předejít rovněž vzniku škody na straně investora. V případě, že by předmětná veřejnoprávní smlouva byla shledána neplatnou a/nebo neúčinnou až po realizaci stavby, bylo by nutno již realizovanou stavbu považovat za stavbu bez stavebního povolení. Tato situace by mohla vést až k nařízení odstranění nepovolené stavby, což by pro investora znamenalo obrovské zbytečně vynaložené náklady.

Pokud by již realizovaná stavba odstraněna nebyla, došlo by naopak k nevratným zásahům do chráněných zájmů popsanych výše (rozpor s územním plánem, umístění stavby do nezastavěného území a další).

Z těchto důvodů je žalobkyně přesvědčena, že je splněna podmínka pro vydání navrženého předběžného opatření ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 s. ř. s., tedy že je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu. Vydání předběžného opatření, které nařídí investorovi zdržet se realizace jakýchkoliv stavebních prací dle předmětné veřejnoprávní smlouvy, představuje podle ní jediný způsob, kterým lze účelně ochránit práva a oprávněné zájmy žalobkyně, jakož i třetích osob. Vzhledem k popsáným okolnostem lze splnění takovéto povinnosti po investorovi spravedlivě žádat.

Podle § 38 s. ř. s., byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat (odst. 1). K návrhu na předběžné opatření si soud podle potřeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků (odst. 2). O návrhu na předběžné opatření rozhodne soud bez zbytečného odkladu; není-li tu nebezpečí z prodlení, rozhodne do 30 dnů od jeho podání. Usnesení o návrhu na předběžné opatření musí být vždy odůvodněno (odst. 3). Soud může rozhodnutí o předběžném opatření zrušit nebo změnit, změní-li se poměry, a to i bez návrhu. Předběžné opatření zaniká nejpozději dnem, kdy se rozhodnutí soudu, jímž se řízení končí, stalo vykonatelným (odst. 4).

Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Soudní řád správní je ve vztahu občanskému soudnímu řádu normou speciální a aplikuje se tam, kde je úkolem soudu přezkoumat správnost a zákonnost rozhodnutí a jiných postupů vydaných správními orgány. Pro pravomocná rozhodnutí vydaná správními orgány platí obecně presumpce jejich správnosti, jež je respektována ustanovením § 135 odst. 1 a 2 o. s. ř., jež obecně zejména ve druhém odstavci stanoví soudu v občanském soudním řízení povinnost vycházet z již vydaných rozhodnutí správních orgánů. Tato povinnost sice platí podle § 52 odst. 2 s. ř. s. i pro soudní řízení správní, avšak s ohledem na předmět řízení se z povahy věci presumpce správnosti rozhodnutí správního orgánu a z toho plynoucí povinnost

z něj vycházet nemůže vztahovat na správní rozhodnutí, jež je předmětem daného soudního přezkumu (včetně prvostupňových rozhodnutí jej předcházejících a rozhodnutí na přezkoumávané rozhodnutí bezprostředně navazujících). Jinak by ani správní soud nemohl přezkoumávat jeho případné vady. Totéž platí i v případě veřejnoprávních smluv nahrazujících správní rozhodnutí.

Ve stejném vztahu obecného a speciálního je pak i institut předběžného opatření vydávaného soudem v občanském soudním řízení a soudním řízení správním a s tím související věcná příslušnost soudů k jeho vydání. Soudy v občanském soudním řízení nejsou v rozsahu a variabilitě předběžným opatřením ukládaných povinností limitovány, jsou-li splněny obecné podmínky pro jeho nařízení (§ 74 odst. 1 o. s. ř.; srov. též slovo „zejména“ v § 76 odst. 1 o. s. ř.) a mohou je vydat i mimo zahájené řízení. I pro nařízení předběžného opatření jsou však limitovány ustanovením § 135 o. s. ř. a nemohou zasahovat do pravomoci správních orgánů, nejsou-li k tomu výjimečně oprávněny povahou soudního řízení (část pátá o. s. ř.). Oproti tomu, návrh na vydání předběžného opatření v soudním řízení správním lze učinit pouze po zahájení konkrétního řízení, přičemž jeho účinky jsou limitovány trváním takového řízení (vykonatelností rozhodnutí správního soudu ve věci samé předběžné opatření zanikne). Tím je postaveno najisto, ve vztahu ke kterým úkonům správního orgánu soud není vázán presumpcí správnosti. Správní soud je pak na rozdíl od soudu v občanském soudním řízení výslovně oprávněn správnímu orgánu (jako účastníku řízení) ukládat určité povinnosti, a to i navzdory již vydanému pravomocnému správnímu rozhodnutí.

Především může pozastavit účinky napadeného správního rozhodnutí, a za tím účelem z obecnějšího institutu předběžného opatření podle § 38 s. ř. s. zákonodárce vyčlenil jako nejvíce potřebný a tudíž podle očekávání nejčastěji používaný případ institut tzv. odkladného účinku žaloby, jenž upravil podrobněji v ustanovení § 73 s. ř. s. Předběžné opatření tak v praxi dopadá na zbytkové kategorie, v nichž potřeba zatímní úpravy vztahů mezi správním orgánem a adresátem jeho činnosti není dosažitelná (jen) formou přiznání odkladného účinku podané žalobě. Jednak jde o případy, kdy žaloba směřuje proti jiným úkonům správního orgánu než je správní rozhodnutí, jednak jde o případy, kdy odložení účinků napadeného rozhodnutí k ochraně žalobce a jeho práv nepostačuje – např. je-li žalováno rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení, může být žádoucí pozastavit účinky rozhodnutí, jež se žalobce v obnoveném řízení bude snažit zpochybnit; obdobně, je-li žalováno správní rozhodnutí, na něž již navázalo vydání rozhodnutí dalšího, může být účelné pozastavit či limitovat i výkon navazujícího rozhodnutí či postupu (např. zakázat pokračování zkušební provozu stavby, napadl-li žalobce podanou žalobou vydané stavební povolení). Ukládat povinnosti třetím osobám lze předběžným opatřením pouze výjimečně a s ohledem na speciální povahu soudního řízení správního může jít pouze o ukládání povinností, jež jsou podmíněny přezkumem správnosti rozhodnutí a jiných úkonů správních orgánů. Uložení povinnosti třetí osobě tak může spočívat např. v zákazu jiným osobám realizovat práva či vykonávat povinnosti, jež byly deklarovány napadeným rozhodnutím (v důsledku deklaratorní povahy rozhodnutí takový zákaz ze samotného přiznání odkladného účinku podané žalobě pro zúčastněné osoby plynout nemusí). Rozhodující v tomto směru je však přímá návaznost poměrů, do nichž je zasahováno předběžným opatřením vydaným správním soudem na předmět soudního řízení správního, a současně i tím činěný zásah do pravomoci správního orgánu, jehož úkony soud v soudním řízení správním v daném řízení přezkoumává (popř. přezkoumává-li soud úkon, z něž je dotčená pravomoc správního orgánu přímo odvozena).

Jestliže však navrhovaným předběžným opatřením má být něco uloženo třetí osobě, aniž by to současně bylo přímo a bezprostředně spojeno s nezávislým soudním přezkumem zákonnosti a správnosti rozhodnutí (popř. jiného úkonu) správního orgánu, nejsou k jeho vydání věcně příslušné soudy ve správním soudnictví a rozhodnutí o takovém návrhu přísluší

soudům v občanském soudním řízení. Takovým případem je nepochybně i situace, kdy dochází ke sporu mezi vlastníky sousedních pozemků o oprávnění souseda uskutečňovat na svém pozemku činnost, jež určitým způsobem (imisemi) následně zasáhne do vlastnického práva žalujícího souseda. Věcnou příslušnost správních soudů k vydání takového předběžného opatření by bylo možno dovodit pouze tam, kde by sousedovi bylo takové nakládání s jeho pozemkem uloženo či umožněno rozhodnutím či jiným správním aktem (včetně nečinnosti) napadeným žalobou v soudním řízení správním. Pokud však má být takové oprávnění založeno jiným než napadeným správním rozhodnutím, popř. spor je o to, že prováděné činnosti správním rozhodnutím povoleny nebyly, resp. takový akt dosud není účinný, přísluší o návrhu rozhodnout soudu v občanském soudním řízení, který se s (nenapadenými) správními akty seznámí a uzavře, zda takové akty jsou platným a účinným právním titulem pro činnost souseda a zda činnosti prováděné sousedem nevybočují z rámce vymezeného příslušným aktem správního orgánu. V takové situaci je existence správního rozhodnutí či veřejnoprávní smlouvy jej nahrazující pouze jedním z možných titulů, o něž případný žalovaný v řízení před obecnými soudy v souvislosti s podanou, popř. připravovanou žalobou na ochranu před neoprávněným zásahem do vlastnického práva (tzv. negatorní žaloba, jejíž hmotněprávní základ je obsažen v ustanovení § 1042 nového občanského zákoníku, resp. v případě imisí v § 1013 nového občanského zákoníku) může opírat své oprávnění k (připravovanému) zásahu do práv vlastníka.

V posuzované věci žalobkyně tvrdí, že společnost S. J. realizuje stavbu „komerčně administrativního areálu“, ačkoliv k tomu nemá platný a účinný veřejnoprávní titul. Konkrétně (jak plyne z vlastního textu žaloby) se dovolává ustanovení § 168 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které vylučuje, aby veřejnoprávní smlouva nahrazující správní rozhodnutí přímo se dotýkající práv žalobkyně nabyla účinnosti, není-li dán písemný souhlas ze strany žalobkyně jako přímo dotčené osoby s takovou smlouvou. Pro vydání takového předběžného opatření tudíž není třeba nerespektovat platný a účinný správní akt nebo něco přikazovat správnímu orgánu, postačí pouze posouzení, zda je stavebníkem uplatňovaný veřejnoprávní titul skutečně platný a účinný. Navíc předmětem aktuálního řízení před správním soudem bude otázka, zda o návrhu žalobkyně na deklaraci neplatnosti a neúčinnosti sporné veřejnoprávní smlouvy žalovaný a Krajský úřad Středočeského kraje měli povinnost věcně rozhodnout, nikoliv samotná otázka platnosti a účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Navíc doručením rozhodnutí zdejšího soudu ve věci samé by případně vydané předběžné nařízení zaniklo, aniž by v tu chvíli bylo zřejmé, zda veřejnoprávní smlouva byla uzavřena oprávněně či nikoliv. Ani z tohoto hlediska by tedy předběžné opatření nevedlo k pozastavení stavby do doby, než bude oprávněnost veřejnoprávní smlouvy postavena najisto.

S ohledem na uvedené tedy soud má za to, že o návrhu na předběžné opatření by měl rozhodovat obecný soud podle úpravy obsažené v § 74 a násl. o. s. ř. a nikoliv správní soud v tomto aktuálním řízení, neboť právě obecný soud má pravomoc poskytnout žalobkyni ochranu v rozsahu, který si představuje. Obecný soud si jako předběžnou otázku mj. posoudí, zda žalobkyně může být potenciálně stavbou komerčně administrativního areálu přímo dotčena (ve smyslu ustálené judikatury představované např. nálezem Ústavního soudu ČR ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04) a pokud ano, zda žalobkyně s uzavřením sporné veřejnoprávní smlouvy písemně souhlasila. S ohledem na uvedené byl návrh na vydání předběžného opatření odmítnut podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť rozhodnutí o návrhu na předběžné opatření je příslušný okresní soud, a to soud, který je obecným soudem společnosti S. J., tj. s ohledem na sídlo společnosti v obci Čestlice Okresní soud Praha – východ.

Poučení: Proti tomuto usnesení není kasační stížnost přípustná [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]

V Praze dne 17. dubna 2014

JUDr. Milan Podhrázký, PhD.,v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková