

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., ve věci žalobkyně **Obec K.**, zastoupené Mgr. Vladimírem Mrkvičkou, advokátem v Advokátní kanceláři Vacek, Mrkvička a spol., v.o.s., se sídlem Husovo náměstí 16/468, 104 00 Praha 10 – Uhřetěves, proti žalovanému **Městskému úřadu Úvaly**, se sídlem Pražská 276, 250 82 Úvaly, o žalobě proti „rozhodnutí – souhlasu s provedením stavby udělenému dle ustanovení § 106 odst. 1) stavebního zákona, oznámenému Městským úřadem Úvaly, Stavební úřad, na základě sdělení ze dne 1. 2. 2012, spis. zn.: K/12424/2011/SU/Fli, č.j.: MEUV 1235/2012 STU“,

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně jako vlastník čistírny odpadních vod a veřejné kanalizační sítě v obci K. brojí 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.“) proti shora označenému sdělení žalovaného, kterým žalobkyni k jejímu dotazu oznámil, že v souladu s ustanovením § 106 odst. (1) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 281/2009 Sb. (dále jen „stavební zákon“), udělil mlčky souhlas se stavbou – novostavbou rodinného domu, včetně domovních částí přípojek vody, kanalizace, elektrické energie, na pozemku v katastrálním území Květnice, a to na základě předchozího ohlášení této stavby stavebníkem dne 19. 9. 2011.

Žalobkyně namítá, že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem a tím ji přímo zkrátil na jejích právech. Žalobkyně totiž na žádost stavebníka vydala dne 13. 10. 2011 závazné stanovisko, v němž bylo uvedeno, že nemůže vydat zúčastněné osobě coby stavebníkovi souhlasné stanovisko k provedení stavby, a to zejména z důvodu, že obecní čistírna odpadních vod již nemá žádnou volnou kapacitu pro připojení dalších odběratelů a veškeré kapacity technické infrastruktury v obci jsou již plně vyčerpány, tudíž provedení předmětné stavby je za daných podmínek objektivně nerealizovatelné. Stavebník byl povinen k ohlášení připojit podle § 105 odst. 3 stavebního zákona a podle § 3 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu (dále jen „vyhláška“), závazné stanovisko žalobkyně, jakožto obce, na jejímž území má být předmětná stavba realizována. Žalovaný s ohledem na připojené závazné stanovisko pak byl povinen

postupovat v souladu s ustanovením § 107 odst. 1 stavebního zákona tak, že provedení předmětné stavby rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, zakáže, přičemž takové rozhodnutí měl žalovaný vydat do 30 dnů ode dne ohlášení předmětné stavby.

Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně údajně podala dne 24. 4. 2012 podnět k provedení přezkumného řízení dle ustanovení § 95 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Krajský úřad Středočeského kraje, jakožto správní orgán nadřízený žalovanému, se však podnětem věcně nezabýval a žalovanému měl sdělením ze dne 10. 8. 2012 oznámit, že není v daném případě oprávněn přezkoumávat napadené rozhodnutí. Současně mu vrátil veškeré podklady k definitivnímu vyřízení věci. Na základě tohoto oznámení pak žalovaný sdělením ze dne 20. 9. 2012 měl žalobkyni s konečnou platností oznámit, že v daném případě využil zákonného postupu a povolil stavbu rodinného domu mlčky, neboť stavebník doložil všechny doklady v souladu se stavebním zákonem.

Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně s tímto nepravdivým a zcela neodůvodněným závěrem žalovaného nesouhlasí a když navíc vyčerpala i veškeré možnosti obrany proti napadenému rozhodnutí na úrovni správního řádu, nezbylo jí, než se proti napadenému rozhodnutí bránit touto žalobou. Napadené rozhodnutí, jehož obsahem je konkludentní fiktivní souhlas žalovaného spojený s marným uplynutím zákonné lhůty s provedením ohlášených stavebních prací je podle žalobkyně rozhodnutím, které má na účastníky řízení obdobný dopad, jako formalizované stavební povolení, tudíž je rozhodnutím – správním aktem způsobilým k tomu, aby proti němu byly podávány řádné či mimořádné opravné prostředky, resp. i žaloba ve smyslu ustanovení § 65 a následujících s. ř. s. Oznámení žalovaného, na základě kterého s definitivní platností ukončil řízení, v rámci kterého bylo vydáno napadené rozhodnutí, bylo žalovaným vyhotoveno dne 20. 9. 2012 a žalobci do datové schránky doručeno dne 3. 10. 2012. Dvoutměsíční lhůta k podání žaloby tak je podle žalobkyně zachována.

Soud se již na počátku musel zabývat otázkou přípustnosti žaloby. Žalobkyně se ve své podstatě domáhá přezkumu konkludentního fiktivního souhlasu s provedením ohlášené stavby ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může stavebník ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu; u dočasné stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání. Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.

Podle § 107 odst. 1 stavebního zákona, pokud by ohlášená stavba podle § 104 odst. 1 byla navržena v rozporu s územně plánovací informací nebo s obecnými požadavky na výstavbu nebo umístěována v nezastavěném území anebo byla v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu (§ 105 odst. 3), stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, provedení ohlášené stavby zakáže. Toto rozhodnutí musí být vydáno do 30 dnů ode dne ohlášení stavby.

Ustanovení § 104 odst. 1 stavebního zákona dopadá mj. dle odst. 2 písm. a) téhož ustanovení na stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažími a podkrovím, tj. ve své podstatě na rodinné domy.

Otázkou, zda souhlasy vydávané podle stavebního zákona jsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., se již zabýval ve své judikatuře Nejvyšší správní soud (dále jen “NSS”). Dne 18. 9. 2012 v usnesení rozšířeného senátu č.j. 2 As 86/2010-76 konstatoval, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je

zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a následujících s. ř. s. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

S důvody rozhodnutí rozšířeného senátu NSS se Krajský soud v Praze ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. Pokud jde o prostředky nápravy proti nezákonnému souhlasu (např. s prováděním ohlášené stavby), rozšířený senát v odstavcích 42 až 44 uvedl:

„[42] Rozšířený senát spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (např. kdy se změna v účelu užívání stavby dotkne práv třetích osob a stavební úřad nepostupuje dle § 127 odst. 3 stav. zák.). Pokud je tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem), zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti.

Obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř.

[43] Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem, vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech však soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

[44] Vzhledem k užití § 156 odst. 2 spr. ř. je zapotřebí brát zřetel na přiměřené použití ustanovení hlavy IX. části druhé spr. ř. o přezkumném řízení. V § 94 odst. 4 spr. ř. je obsažena ochrana dobré víry žadatele. I když dojde správní orgán k závěru, že rozhodnutí (v daném případě souhlas) bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí (souhlasu) v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví, resp. vydaný souhlas nelze zrušit. Správní orgán musí při postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř. také zkoumat, zdali jsou pro případné zahájení přezkumu či v jeho rámci pro následné zrušení vydaného souhlasu zachovány zákonné lhůty.

Pouze při respektování těchto zákonných podmínek je možné vydaný nezákonný souhlas usnesením zrušit.“

Z výše uvedeného je tak zřejmé, že podaná žaloba je nepřipustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. a musí být v tomto znění odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Soud se však nad rámec věci ještě zabýval otázkou, zda není možné žalobu (po případné opravě) posoudit jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. S ohledem na jednoznačnou formulaci žaloby jako žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. však žádné pochybnosti o směřování žalobkyně soud nemá. Ostatně, i kdyby nevyhraněnost žaloby umožňovala ji po jejím upřesnění posoudit jako žalobu proti nezákonnému zásahu, bylo by nutno i takovou žalobu odmítnout.

Žalobkyně se staví do pozice dotčeného orgánu, který má ve věci vydávat závazné stanovisko. Tak tomu však není. Závazným stanoviskem může být pouze stanovisko, jehož vydávání je stanoveno zákonem, který navíc stanoví závaznost takového stanoviska pro rozhodující orgán. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, však v žádném ze svých ustanovení neupravuje vydávání závazných stanovisek a dokonce ani vydávání nezávazných vyjádření. Žalobkyně tedy ve vztahu k otázce nemožnosti připojení stavebního objektu na kanalizační síť nevystupuje ve stavebním řízení jako dotčený orgán, neboť ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu, na nějž odkazuje ustanovení § 4 stavebního zákona, nevydává v této konkrétní otázce závazné stanovisko a ani ji ve vztahu k otázce připojení na kanalizační síť neoznačuje za dotčený orgán jiný zvláštní právní předpis.

Žalobkyně tak vystupuje pouze v pozici vlastníka veřejné technické infrastruktury, na kterou se bude stavba napojovat. Stanovisko takových vlastníků (nebylo-li ovšem obstaráno již v průběhu předchozího územního řízení) je třeba připojit k podání, jímž se ohlašuje stavba na základě požadavků obsažených v ustanovení § 105 odst. 5 stavebního zákona ve spojení s § 3 vyhlášky a bodem 11 části B vzorového formuláře, který je přílohou č. 1 vyhlášky. Nejde tak o závazné stanovisko vyžadované v § 105 odst. 3 větě poslední stavebního zákona, nýbrž pouze nezávaznou informaci, kterou však stavební úřad musí vzít do úvahy, aby dostál požadavku plynoucího z § 107 odst. 1 stavebního zákona, že ohlášená stavba musí být v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. Obecné požadavky na výstavbu ve smyslu definice obsažené v § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona stanoví mimo jiné ustanovení § 6 odst. 1 a odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v původním znění, podle kterých stavby podle druhu a potřeby musí být napojeny na kanalizaci pro veřejnou potřebu, pokud je to technicky možné a ekonomicky přijatelné. V opačném případě je nutno realizovat zařízení pro zneškodňování anebo akumulaci odpadních vod. Z této podmínky přitom nelze s ohledem na znění § 54 téže vyhlášky udělit výjimku.

Vlastník veřejné technické infrastruktury sice není žádnou z osob, které § 109 odst. 1 stavebního zákona označuje za účastníky řízení. V případě vydávání souhlasu s prováděním ohlášené stavby, které správním řízením není, však nelze bez dalšího vyloučit, že taková osoba nemůže být přímo zkrácena na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu v podobě konkludentního vydání souhlasu s ohlášenou stavbou. Je tedy možné, že žalobkyně může být věcně legitimována k podání žaloby podle § 82 s. ř. s. Je také možné, že by obec mohla vystupovat jako dotčený vlastník sousedních pozemků.

Oproti tomu v případě, že by žalobkyně vystupovala z pozice správního orgánu (tj. jako obecní úřad, resp. dotčený orgán), bylo by proti smyslu právní úpravy správního soudnictví, aby byla považována za aktivně procesně legitimovanou k podání žaloby podle § 82 s. ř. s. (a obdobně i podle § 65 a § 79 s. ř. s.). Správní soudnictví slouží jako ústavně garantovaný mechanismus pro ochranu adresátů aktů vydávaných správními orgány v rámci jejich správní činnosti, nikoliv jako nástroj pro prosazování zájmů správních orgánů v kolizních situacích uvnitř veřejné správy (s jedinou výjimkou představovanou řízením o kompetenčních žalobách podle § 97 s. ř. s.). Pokud proto dochází k takovým konfliktním situacím, musí být vyřešeny uvnitř veřejné správy, zejména na základě postupu upraveného v § 136 odst. 6 správního řádu (srov. též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2009, č.j. 11 Ca 159/2008-60, publikovaného pod č. 1797/2010 Sb.NSS, kde byla s obdobným náhledem řešena jiná atypická situace, kdy správní orgán podával opravný prostředek proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu). Ve věcech, kde správní orgány zasahují do práva na samosprávu, pak ochranu poskytuje Ústavní soud na základě ústavní stížnosti podávané podle čl. 87 odst. 1 písm. c)

Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Ačkoliv tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podaná obcí by nebyla nepřijatelná, žalobu je v této věci přesto namístě odmítnout. Důvod plyne z ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s., podle nějž je podání žaloby limitováno subjektivní lhůtou dvou měsíců ode dne, kdy se žalobkyně dozvěděla o nezákonném zásahu. Tato lhůta žalobkyni uplynula dnem 13. 4. 2012 (z poznámky na přiloženém sdělení žalovaného totiž plyne, že žalobkyni bylo doručeno do datové schránky dne 13. 2. 2012), zatímco žaloba byla dána na poštu až dne 19. 10. 2012.

Žalobkyně nemůže úspěšně ani namítat předchozí čerpání jiných právních prostředků ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2011, č.j. 7 Aps 2/2011-53, podnět k postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu (za nějž je nutno podle svého obsahu považovat podnět žalobkyně na provedení přezkumného řízení) nemůže být považován za prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a to zejména z toho důvodu, že na zahájení a provedení takového postupu (a ostatně ani přezkumného řízení, jehož právní úprava má být přiměřeně aplikována) nemá osoba, která k němu dala podnět, nárok. Také přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody ke změně souhlasu, není rozhodnutím ve smyslu ustanovení 65 odst. 1 s. ř. s., zejména když takovým rozhodnutím není ani usnesení, jímž by byl souhlas zrušen. Soudně napadnutelným rozhodnutím by byl teprve zákaz provedení ohlášené stavby podle § 107 odst. 1 stavebního zákona vydaný v návaznosti na zrušení souhlasu usnesením vydaným podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Navíc i v případě, kdyby šlo o z pohledu § 85 s. ř. s. relevantní opravný prostředek, počala by běžet subjektivní lhůta pro podání žaloby uplynutím dle § 156 odst. 2 a § 154 přiměřeně aplikované třicetidenní lhůty od podání podnětu ke zrušení souhlasu podle § 94 odst. 1, resp. § 71 odst. 3 správního řádu. Protože žalobkyně tvrdí, že podnět podala 24. 4. 2012, lhůta pro podání žaloby by počala běžet 25. 5. 2012 a uzavřela by se dnem 25. 7. 2012. Žaloba však byla dána na poštu až dne 19. 10. 2012.

Soudu tak nezbylo než žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle nějž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 22. listopadu 2012

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Vlasáková