



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **CrossCafe Hradec Králové s. r. o.**, IČO: 01697137
sídlem Ledecká 2207/19, 323 00 Plzeň
zastoupený advokátkou JUDr. Ivou Horoškovou
sídlem Žižkova 52, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

za účasti: **1. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**
Územní pracoviště Hradec Králové
sídlem Horova 180, 502 06 Hradec Králové
2. Z. L.
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Zdeňkem Cvejnem
sídlem Baťkovo náměstí 552/2, 500 02 Hradec Králové
3. V. M.

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 6. února 2019, č. j. KUKHK-24668/UP/2018/Kd,

takto:

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 6. února 2019, č. j. KUKHK-24668/UP/2018/Kd, a rozhodnutí Magistrátu města Hradec

Králové ze dne 18. června 2018, č. j. MMHK/099531/2018 ST2/Van, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 12 228 Kč, a to do 10 dnů ode dne právní moci rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

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

I. Odůvodnění:

II. Předmět řízení

1. Předmětnou žalobou žalobce napadá rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 6. 2. 2019, č. j. KUKHK-24668/UP/2018/Kd, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové, kterým uvedený správní orgán zrušil společný souhlas Magistrátu města Hradec Králové ze dne 27. 3. 2017, č. j. SZ MMHK/059837/2017 ST2/Van, a to v přezkumném řízení zahájeném usnesením Magistrátu města Hradec Králové ze dne 15. 11. 2017.
2. Společným souhlasem byla umístěna a povolena stavba označená jako „Nová stavba kiosku a stavební úpravy spojené se změnou užívání stávajícího kiosku za účelem vzniku občerstvení CrossCafe Drive jako stavby dočasné s dobou trvání do 1. 5. 2026, umístění areálových rozvodů vody, kanalizace a elektro“ na pozemku st. p. č. X v katastrálním území X (dále jen „Stavba“ či „předmětná stavba“).

II. Obsah žaloby

3. Žalobce napadá rozhodnutí žalovaného, konkrétně tedy rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 6. 2. 2019, č. j. KUKHK-32463/UP/2018/Kd, a stejně tak rozhodnutí správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, konkrétně tedy rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 18. 6. 2018, č. j. MMHK/099531/2018 ST2/Van, pro jejich nicotnost, in eventum nezákonnost.
4. Pokud jde o žalobcem namítanou nicotnost napadených rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, tuto žalobce spatřuje v nedostatku (jak sám tvrdí) věcné příslušnosti Magistrátu města Hradec Králové pro zahájení, vedení a rozhodnutí v přezkumném řízení, ve kterém byl přezkoumáván společný souhlas vydaný k předmětné stavbě. Námitku nicotnosti žalobce uplatnil v odvolacím řízení vedeném žalovaným proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 18. 6. 2018, č. j. MMHK/099531/2018 ST2/Van (prvostupňové správní rozhodnutí), avšak bezúspěšně.
5. Žalobce je přesvědčen, že na přezkum společného souhlasu měla být aplikována úprava přezkumného řízení, konkrétně žalobce poukazuje na dikci § 95 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), kde je uvedeno, že: *„Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník, může přezkumné řízení provést správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud plně vyhoví účastníkovi, který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Jinak předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.“*

6. Z výše citovaného plyne, že přezkumné řízení z moci úřední může zahájit (řízení vést a ve věci rozhodnout) správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal. Z tohoto pravidla je stanovena výjimka, konkrétně v odstavci 2 citovaného § 95 správního řádu. Dle této výjimky může nastat situace, kdy přezkumné řízení vede správní orgán, který věc rozhodoval v prvním stupni (tedy vede přezkumné řízení ve vztahu ke svému rozhodnutí, za situace, kdy plně vyhoví podnětu účastníka řízení, který přezkumné řízení iniciuje a pokud tím zároveň není způsobena újma dalším účastníkům řízení, z něhož přezkoumávané rozhodnutí vzešlo, ledaže by s tím vyslovili souhlas. Žalobce souhlas nevyslovil, újma mu vznikla s ohledem na do té doby realizované kroky vedoucí k realizaci společného souhlasu (pokud jde o investice). Nadto žalobce poukázal na skutečnost, že z usnesení správního orgánu ze dne 15. 11. 2017, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno, vyplývá, že dne 25. 10. 2017 obdržel správní orgán podnět pana Z. L. k prověření stávající dopravní situace, přičemž ze správního spisu vyplývá, že podnět, který byl správnímu orgánu odeslán (e-mail), byl odeslán panem Z. L., který ale nebyl účastníkem řízení, neboť vlastníkem pozemku sousedícího s předmětnou stavbou, tj. pozemku parc. č. st. X v katastrálním území X, je osoba stejného jména, ovšem narozená.
7. Správní orgány obou stupňů dovodily svou (dle slov žalobce) věcnou příslušnost s ohledem na dikci § 156 odst. 2 správního řádu a opomenuly dikci § 95 správního řádu, která se má na předmětnou věc vztahovat s ohledem na odkazy v § 96a a § 96 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).
8. S ohledem na výše nastíněný nedostatek věcné příslušnosti správních orgánů obou stupňů jsou žalobou napadená rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně nicotná dle § 77 správního řádu.
9. In eventum kdyby krajský soud nedospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného, potažmo i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jsou nicotná, uvedl žalobce další žalobní námitky namítající nezákonnost rozhodnutí.
10. Další, v pořadí druhá žalobní námitka, tak napadala nezákonnost rozhodnutí žalovaného (stejně tak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) z důvodu, že přezkumné řízení zahájené usnesením Magistrátu města Hradec Králové ze dne 15. 11. 2017, bylo zahájeno po uplynutí prekluzivní lhůty. Žalobce odkázal na § 94 odst. 1 správního řádu a § 96 odst. 4 a § 106 odst. 2 stavebního zákona s tím, že těmito ustanoveními jsou stanoveny pro přezkum dva typy lhůt – objektivní a subjektivní. Prvoinstanční správní orgán uvedl, že důvod pro zahájení přezkumného řízení se dozvěděl doručením stanoviska Policie České republiky, Krajského ředitelství Policie Královehradeckého kraje, dopravního inspektorátu dne 16. 6. 2017. Dvuměsíční subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení ohledně společného souhlasu tak uplynula dle žalobce dne 16. 8. 2017, přičemž přezkumné řízení bylo zahájeno až dne 15. 11. 2017.
11. Další žalobní námitka spočívala v tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým byl v přezkumném řízení zrušen společný souhlas, je nepřezkoumatelné pro absenci důvodu své nezákonnosti společného souhlasu. Správní orgán uvedl, že: „Vydáním společného souhlasu ke stavebnímu záměru byl porušen právní předpis. Jedná se o § 90 písm. c) stavebního zákona, který bezprostředně souvisí s § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, týkající se

bezpečného a plynulého dopravního napojení předmětné stavby. Zvýše uvedeného vyplývá, že provozovna občerstvení neřeší napojení na komunikaci. Z toho dále vyplývá, že pro tuto stavbu mělo být vedeno územní řízení podle § 90 písm. d) stavebního zákona, nikoli vydání územního souhlasu.“ Dle názoru žalobce v prvostupňovém správním rozhodnutí absentuje úvaha správního orgánu, na základě které k tomuto závěru dospěl. Žalobce se totiž domnívá, že Policie České republiky je dotčeným orgánem jen tehdy, je-li předmětem územního a stavebního řízení stavba pozemní komunikace, jak plyne z § 16 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (pokud jde o podrobnější argumentaci žalobce, krajský soud na tomto místě odkazuje na znění žaloby).

12. Další žalobní námitkou žalobce namítal nezákonnost zrušení povolení ohlášené Stavby, neboť důvody, pro které byl společný souhlas zrušen v přezkumném řízení, tj. problematika plynulosti a bezpečnosti dopravy, se týkají pouze jejího umístění. Proto v případě, kdy byla zjištěna konkrétní nezákonnost, mohl být společný souhlas zrušen jen co do části územního souhlasu, nikoli v části povolení ohlášené Stavby.
13. Předposlední žalobní námitkou žalobce namítal, že důvod pro zrušení společného souhlasu v přezkumném řízení, tj. negativní vliv na bezpečnost a plynulost silničního provozu, nebyl v řízení prokázán, nedošlo k provedení důkazu navrženého účastníkem řízení. Žalobce navrhl k otázce posouzení vlivu stavby na bezpečnost a plynulost dopravy, aby správní orgán opatřil k důkazu odborné vyjádření znalce z oboru městská a silniční doprava, zejména k otázce umístění stavby ve vazbě na její vliv na bezpečnost a plynulost silničního provozu a k posouzení relevantnosti správním orgánem opatřených stanovisek. Prvoinstanční správní orgán tento důkaz odmítl opatřit s tím, že se blíží konec zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Takové odůvodnění neprovedení důkazu ve správním řízení je zcela irelevantní.
14. Konečně poslední žalobní námitkou žalobce namítal, že správní orgány obou stupňů neposoudily výši újmy vzniklé účastníku řízení vůči veřejnému zájmu a porušily tak povinnost šetřit práva účastníka řízení nabytá v dobré víře. V této souvislosti žalobce odkázal na dikci § 94 odst. 4 a 5 správního řádu. Žalobce ve správním řízení tvrdil a prokázal výši hrozící újmy a ve svém podání ze dne 5. 3. 2018 doložil i soupis části vynaložených nákladů, včetně odpovídajících daňových dokladů. Správní orgány naproti tomu neprokázaly újmu hrozící veřejnému zájmu.
15. S ohledem na vše výše uvedené tak žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud vyslovil nicotnost rozhodnutí (aktů) správních orgánů obou stupňů, in eventum tato rozhodnutí pro nezákonnost zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil tak, že v plném rozsahu odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí.
17. Pro upřesnění dodal, že předmětné přezkumné řízení bylo z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu zahájeno dne 22. 11. 2017. Dne 1. 1. 2018 pak vstoupil v účinnost zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění stavební zákon a další související zákony. Dle jeho čl. II bodu 10 správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů. Dle čl. II

bodu 11 postupy, které nejsou správním řízením zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů.

18. Na předmětné přezkumné řízení se tak vztahuje v návaznosti na uvedená přechodná ustanovení stavební zákon ve znění platném před účinností zákona č. 225/2017 Sb., tzn. stavební zákon ve znění účinném ke dni 31. 12. 2017, respektive na základě tohoto zákona bylo přezkumné řízení zahájeno a dokončeno.
19. V přezkumném řízení byl podle § 96 odst. 2 správního řádu posuzován soulad společného souhlasu s právními předpisy a skutkovými okolnostmi v době jeho vydání. To znamená rovněž s dosavadním stavebním zákonem ve znění platném před účinností zákona č. 225/2017 Sb., včetně předpisů vydaných k jeho provedení, tzn. zejména vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném ke dni 31. 12. 2017 a vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni 31. 12. 2017.
20. Stavební úřad v přezkumném řízení dospěl k závěru, že Stavba nesplňuje požadavky na bezpečný a plynulý provoz na silnici č. I/35, a zkonstatoval, že společný souhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy, a to konkrétně s § 90 písm. c) stavebního zákona a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Z uvedeného důvodu tedy stavební úřad společný souhlas zrušil. Dále stavební úřad uvedl, že záměr ani nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu, ale mělo být vedeno územní řízení, pokud vyžaduje nové nároky na veřejnou infrastrukturu. Žalovaný pak s těmito závěry správního orgánu prvního stupně souhlasí.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

21. Z osob zúčastněných na řízení se k věci vyjádřil pan Z. L., který uvedl, že inicioval kontrolní prohlídku, kterou vykonal Magistrát města Hradec Králové s dopravním inspektorátem Policie České republiky dne 7. 11. 2017. Bylo zjištěno, že předmětná stavba je navržena v rozporu s právními předpisy a to z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích. Dopravní situace byla v projektové dokumentaci zjevně opomenuta. Během stavby nebyl ani zajištěn bezpečný průchod chodců či bezpečný průjezd cyklistů. Realizace předmětné stavby by byla hazardem se životy místních obyvatel ale i dalších kolemjdoucích osob. Osoba zúčastněná na řízení je přitom vlastníkem sousedního pozemku a obává se možného vzniku újmy v souvislosti se sníženou bezpečností silničního provozu.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu věci ke dni vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Učinil tak bez nařízení jednání dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (k tomu viz dále), byť žalobce ústní jednání ve věci požadoval.
23. Z předloženého správního spisu vyplynulo ve vztahu k nyní projednávané věci následující:
24. Magistrát města Hradec Králové, odbor stavební, vydal dne 27. 3. 2017 společný souhlas pod zn. SZ MMHK/032887/2017 ST2/Van, kterým umístil a povolil stavbu „Nová stavba kiosku a stavební úpravy spojené se změnou užívání stávajícího kiosku za účelem

vzniku občerstvení CrossCafe Drive jako stavby dočasné s dobou trvání do 1. 5. 2026, umístění nových areálových rozvodů vody, kanalizace a elektro“ Hradec Králové, Plotiště nad Labem, Koutníkova, na pozemku st. p. X v katastrálním území X.

25. Usnesením ze dne 15. 11. 2017, sp. zn. SZ MMHK 199015/2017 ST21/Van, zahájil Magistrát města Hradec Králové jako stavební úřad dle § 46 správního řádu z moci úřední přezkumné řízení, jehož předmětem byl výše specifikovaný společný souhlas. Řízení z moci úřední bylo zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkům dle § 27 odst. 1 správního řádu, v daném případě tak bylo řízení zahájeno dnem 22. 11. 2017, tedy dnem doručení uvedeného usnesení žalobci.
26. Přezkumné řízení bylo zakončeno rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové ze dne 18. 6. 2018, sp. zn. SZ MMHK/199015/2017 ST2/Van, kterým byl podle § 97 odst. 3 správního řádu společný souhlas zrušen.
27. V přezkumném řízení byl podle § 96 odst. 2 správního řádu posuzován soulad společného souhlasu s právními předpisy a skutkovými okolnostmi v době jeho vydání. Stavební úřad se v přezkumném řízení zabýval zejména tím, že stavba nebyla projektantem řádně posouzena z hlediska řešení dopravy ve vztahu k příslušným právním předpisům a nebylo tak naplněno ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona, a to z hlediska ochrany důležitých zájmů (bezpečnost a plynulost silničního provozu). V podrobnostech krajský soud na tomto místě odkazuje na str. 2 – 4 rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 18. 6. 2018, sp. zn. SZ MMHK/199015/2017 ST2/Van. Důvodem pro vydání zrušujícího rozhodnutí, jak je výše specifikováno, byla skutečnost, že vydáním společného souhlasu ke stavebnímu záměru byl porušen právní předpis. Konkrétně § 90 písm. c) stavebního zákona, který bezprostředně souvisí s § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, týkajícím se bezpečného a plynulého dopravního napojení předmětné stavby. V přezkumném řízení vyplynulo, že provozovna občerstvení neřeší napojení na komunikaci. Pro tuto stavbu tak mělo být vedeno územní řízení podle § 90 písm. d) stavebního zákona, nikoliv vydán územní souhlas. Ohledně své příslušnosti k vedení přezkumného řízení správní orgán prvního stupně odkázal na § 96 odst. 4 a § 106 odst. 2 stavebního zákona a § 156 odst. 2 správního řádu.
28. Proti výše specifikovanému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal, konkrétně odvoláním ze dne 3. 7. 2018, ve kterém uváděl obdobné odvolací námitky, jako jsou uvedeny v projednávané žalobě.
29. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jak je uvedeno shora.
30. Pokud jde o příslušnost správního orgánu prvního stupně (a na to navazující příslušnost žalovaného), uvedl, že ke dni 1. 1. 2006 vstoupila v účinnost nová úprava stavebního práva, a sice zákon č. 183/2006 Sb. Tato úprava zavedla tzv. zjednodušené postupy, mezi něž řadí i proces zakončený např. vydáním územního souhlasu (§ 96 stavebního zákona). Přezkum zákonnosti územního souhlasu právní úprava stavebního zákona, která vešla v účinnost dne 1. 1. 2006, výslovně neřešila a tak došlo k rozdílnosti názorů v soudní judikatuře. Následně se problematikou možného přezkumu (územního) souhlasu zabýval i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, dospěl k závěru, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona, tj. zejména souhlasy dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášením či

oznámením, jsou jinými úkony dle části IV. správního řádu a nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.

31. S ohledem na výše uvedené přezkoumávaný souhlas není rozhodnutím správního orgánu, nýbrž úkonem podle části IV. správního řádu a podléhá tedy dikci § 156 odst. 2 správního řádu, ze kterého dle názoru žalovaného správní orgán prvního stupně správně vycházel. Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu stanoví, že: „*Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat pod dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*“
32. Ve vztahu k této žalobní (nyní odvolací) námitce žalobce žalovaný dále uvedl, že zohlednil i dikci stavebního zákona ve znění po novele účinné ode dne 1. 1. 2013, konkrétně § 96 odst. 4, dle kterého lze územní souhlas přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků, neboť dle § 106 odst. 2: „*souhlas s ohlášením stavby lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků.*“
33. Konečně žalovaný uvedl, že z ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 95 odst. 1 správního řádu vyplývá, že krajský úřad jako nadřízený orgán stavebního úřadu přezkoumává v přezkumném řízení pouze pravomocná rozhodnutí, nikoli však jiné úkony podle IV. části správního řádu.
34. Pokud jde o vypořádání dalších odvolacích námitek žalobce uplatněných v odvolacím řízení, odkazuje na tomto místě krajský soud na znění žalobou napadeného rozhodnutí, neboť pro projednání a rozhodnutí předmětné věci je klíčové vypořádání pouze první žalobní námitky, ale k tomu viz dále.
35. Na samotný začátek právního hodnocení krajský soud předesílá, že rozhodnou právní úpravou pro posouzení předmětné věci je znění stavebního zákona do 31. 12. 2017, tedy před nabytím účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., který znění stavebního zákona podstatně novelizoval. Krajský soud tedy na tomto místě dodává, že je zajedno s žalovaným stran rozhodné právní úpravy (pokud jde o rozhodné znění), avšak neztotožňuje se s argumentací žalovaného, pokud jde o výklad rozhodných ustanovení, jak byla dosud nastíněna výše.
36. Pro posouzení projednávané věci je dle názoru krajského soudu rozhodné vypořádání hned první žalobou uplatněné námitky, tedy námitky napadající věcnou nepřislušnost správních orgánů obou stupňů.
37. Krajský soud dospívá k závěru, že je zde dán nedostatek věcné příslušnosti správních orgánů, jak tvrdí žalobce, avšak ne ve smyslu § 77 správního řádu, dle kterého: „*Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.*“ Soudní judikatura (k

tomu srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1200/2014, či nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09) stejně jako odborná literatura dospěly k závěru, že musí jít o „absolutní věcnou nepřislušnost“ ve smyslu toho, který orgán má v dané věci z hlediska hmotněprávních kategorií (působnosti) rozhodovat. V daném případě tedy nejde o vadu způsobující nicotnost, nýbrž nezákonnost – viz níže podrobně rozebraná problematika věcné příslušnosti správních orgánů obou stupňů v nyní projednávané věci.

38. Rozhodujícím v nyní posuzované věci je otázka přezkumu společného souhlasu vydávaného dle § 96a stavebního zákona v přezkumném řízení. Ustanovení § 96a odst. 4 stavebního zákona stanoví, že: *„Stavební úřad při posuzování oznámení záměru a ohlášení stavebního záměru postupuje podle § 96 odst. 4 s přihlédnutím k § 106.“*
39. Ustanovení § 96 odst. 4 stavebního zákona ve znění platném a účinném do 31. 12. 2017 znělo tak, že: *„Je-li žádost o územní souhlas úplná a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání žádosti. Žádost o územní souhlas se neprojednává v územním řízení podle § 87. O námitkách osob podle odstavce 3 písm. d) se nerozhoduje. Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Územní souhlas obsahuje identifikační údaje o žadateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn, podmínky pro provedení záměru a pro zpracování projektové dokumentace. Ustanovení § 92 odst. 1 se použije přiměřeně. Územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení žadateli. Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje osobám uvedeným v odstavci 3 písm. d), dotčeným orgánům a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, a jde-li o stavbu podle § 15 nebo 16, také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby.“*
40. Jednou ze změn, které přinesla novela stavebního zákona z roku 2012 (zákon č. 350/2012 Sb., kterým se měnil stavební zákon a některé související zákony), bylo sjednocení procesního režimu vydávání souhlasů stavebních úřadů k provedení určitých záměrů. Uváděná úprava (od té doby opětovně novelizovaná zákonem č. 225/2017 Sb.) je úpravou rozhodnou pro projednání předmětné věci. Novela přijatá zákonem č. 350/2012 Sb. se mimo jiné dotkla i v nyní projednávané věci vydaného a následně zrušeného společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 96a). Novela stavebního zákona všechny tyto instituty (souhlasy vydávané dle stavebního zákona) sjednotila do stejného procesního režimu, kdy je v jednotlivých ustanoveních stanoveno, že na vydávání těchto souhlasů se nevztahují části druhá a třetí správního řádu, a současně je upraven i zvláštní způsob přezkumu jejich zákonnosti (v nyní projednávané věci srov. citované ustanovení § 96 odst. 4 a § 106 odst. 2). V podrobnostech, pokud jde o přínos novely stavebního zákona z roku 2012, viz odborný článek: Josef, Vedral. *K některým otázkám přezkumu „souhlasů“ podle stavebního zákona*. Stavební právo. Bulletin. roč. XIX, s. 14 – 22., ze kterého krajský soud níže cituje.
41. Zatímco postup při vydávání souhlasů byl v příslušných ustanoveních stavebního zákona (v pro posuzovanou věc rozhodném znění) v určitém rozsahu upraven (v tom rozsahu, v

jakém upraven není, se postupuje podle části čtvrté správního řádu na základě § 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu), v případě jejich přezkumu se „pouze“ stanovilo, že tyto souhlasy lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy příslušný souhlas nabyl právních účinků, přičemž rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků (vycházelo se tedy ze základních principů „standardního“ přezkumného řízení), nic dalšího pokud jde o přezkumné řízení však stanoveno nebylo.

42. Zákonnost úkonů správních orgánů, na které se obecně vztahují ustanovení čtvrté části správního řádu, lze přezkoumávat na základě § 156 odst. 2 správního řádu (pokud zákon nestanoví jiný postup - viz obecně § 1 odst. 2 správního řádu). V něm je stanoveno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1 tohoto ustanovení, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup, přičemž takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení a na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Na základě § 158 odst. 2 se § 156 odst. 2 přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno.
43. Souhlasy podle stavebního zákona jsou (procedurálně) zjednodušené alternativy rozhodnutí, tedy úkony správních orgánů, které určitým osobám v konkrétních případech zakládají určitá oprávnění, současně však zákon za účelem zjednodušení procesního postupu vylučuje vydávat je jako rozhodnutí ve správním řízení. Jednotlivá ustanovení stavebního zákona upravující vydávání uvedených souhlasů stanovila od účinnosti novely č. 350/2012 Sb. specifický způsob jejich přezkumu, když bylo explicitně upraveno, že se přezkoumávají v přezkumném řízení (nešlo tedy jen o „přiměřené“ použití ustanovení o přezkumném řízení jako podle § 156 odst. 2 správního řádu) a stanovily se i lhůty pro toto přezkumné řízení (nejde tedy o přezkum do doby, dokud „trvají účinky“ daného úkonu správního orgánu), což představovalo a stále představuje ve vztahu k § 156 odst. 2 správního řádu, který by se na přezkum zákonnosti jinak vztahoval, zvláštní úpravu.
44. V § 96 odst. 4, § 106 odst. 2, § 122 odst. 3, § 127 odst. 3 a § 128 odst. 3 stavebního zákona se odkazuje přímo na přezkumné řízení, tedy ustanovení § 94 a násl. správního řádu, a nikoliv jen na „přiměřené“ použití ustanovení o přezkumném řízení jako v § 156 odst. 2 správního řádu. Předmětem přezkumu jsou v případě uvedených ustanovení stavebního zákona sice úkony, na které se při neexistenci jiné úpravy obecně vztahují ustanovení části čtvrté správního řádu, protože je výslovně stanoveno, že se na jejich vydávání nevztahují části druhá a třetí správního řádu a jinou úpravu procesního postupu stavební zákon neobsahuje, jde ale o úkony, které mají účinky rozhodnutí, protože zakládají práva a při úpravě jejich přezkumu se odkazuje přímo na přezkumné řízení.
45. Na základě odkazu na („přímé“) použití ustanovení o přezkumném řízení (§ 94 až 99 správního řádu), který zahrnuje i ustanovení o příslušnosti k takovému řízení, byl a je podle § 95 odst. 1 správního řádu k tomuto přezkumnému řízení příslušný správní orgán nadřízený (§ 178 správního řádu) správnímu orgánu, který souhlas podle příslušného ustanovení stavebního zákona vydal. Příslušný k tomuto přezkumnému řízení nebyl a není správní orgán, který tento souhlas vydal, na základě § 156 odst. 2 správního řádu,

jak tomu bylo před novelou č. 350/2012 Sb., kdy stavební zákon zvláštní úpravu přezkumu souhlasů neobsahoval.

46. Po novele (přijetí zákona č. 350/2012 Sb., i zákona č. 225/2017 Sb.) ale § 156 odst. 2 správního řádu pro přezkum souhlasů nelze použít, protože ustanovení stavebního zákona obsahují (v rámci odkazu na „přímé“ použití ustanovení o přezkumném řízení) speciální úpravu k obecné úpravě obsažené v § 156 odst. 2 správního řádu, a to včetně příslušnosti správního orgánu k tomuto přezkumnému řízení. Jinak by nemělo smysl stanovit, že souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, ale stačilo by jen stanovit zvláštní lhůty pro takový přezkum a vše ostatní, tzn. procesní postup (přiměřeně se použijí ustanovení o přezkumném řízení) a příslušnost k takovému přezkumu (správní orgán, který souhlas vydal) by vyplývalo z § 156 odst. 2 správního řádu.
47. V § 156 odst. 2 správního řádu ale není uvedeno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení lze přezkoumat v přezkumném řízení, v tomto ustanovení je stanoveno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které je v rozporu s právními předpisy, zruší orgán, který ho vydal nebo učinil s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup (samo toto ustanovení výslovně předpokládá možnou existenci speciální úpravy), přičemž takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky a na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Pokud příslušná ustanovení stavebního zákona stanoví, že souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, jde o podobný model, jaký je obsažen v § 149 odst. 8 správního řádu nebo v § 174 odst. 2 správního řádu, kterými se rozšiřuje předmět přezkumného řízení i na závazná stanoviska a opatření obecné povahy. V § 149 odst. 8 správního řádu je příslušnost k přezkumnému řízení svěřena výslovně nadřízenému orgánu, v § 174 odst. 2 je však obsažen jen odkaz na přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení, který zahrnuje i odkaz na ustanovení o příslušnosti k přezkumnému řízení.
48. Stejně by se měly chápat i odkazy na přezkum souhlasů v přezkumném řízení obsažené v příslušných ustanoveních stavebního zákona, tedy tak, že odkaz na přezkumné řízení v těchto případech zahrnuje i odkaz na § 95 odst. 1 a 2 správního řádu a správní orgán, který příslušný souhlas vydal, je k přezkumnému řízení příslušný jen za podmínek vyplývajících z § 95 odst. 2 správního řádu a jde o speciální úpravu k § 156 odst. 2 správního řádu. Konstrukce, že stavební zákon po novele č. 350/2012 Sb. obecně upravoval přezkum souhlasů tak, že odkazoval na přezkumné řízení (podle správního řádu), ale příslušnost k tomuto přezkumnému řízení byla speciálně upravena v § 156 odst. 2 správního řádu, by popírala vztah obecné a zvláštní úpravy.
49. Výše uvedený závěr byl definitivně a explicitně potvrzen v pořadí další a navazující novely stavebního zákona přijaté zákonem č. 225/2017 Sb., po které zní § 96 odst. 4 stavebního zákona následovně: „...Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal. Územní souhlas se doručuje oznamovateli spolu s ověřeným situačním výkresem; dále se doručuje vlastníkově pozemku nebo stavby, pokud není oznamovatelem, osobám uvedeným v odstavci 3 písm. d), dotčeným orgánům, a jde-li o stavbu podle § 15 nebo 16, také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby.“

50. Závěr o tom, že již přijetím novely č. 350/2012 Sb. byl pro souhlasy vydávané dle stavebního zákona zamýšlen přímý odkaz na přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu, je podpírán i textem důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., kde je uvedeno, že explicitní zakotvení příslušnosti k vedení přezkumného řízení v dikci § 96 odst. 4 stavebního zákona má odstranit pochybnosti, které místy vznikaly po aplikaci novely stavebního zákona přijaté zákonem č. 350/2012 Sb. Úmysl zákonodárce tedy od počátku (od 1. 1. 2013) směřoval k přímému odkazu na přezkumné řízení, pokud jde o přezkum souhlasů vydávaných podle stavebního zákona.
51. Spíše nad rámec výše uvedeného krajský soud dodává, že neshledal podmínky pro aplikaci § 95 odst. 2 správního řádu. Správní orgány postupující podle § 156 odst. 2 správního řádu se k této možnosti logicky v průběhu správního řízení nevyjádřily, a tak ani nebylo postaveno najisto, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení. Krajský soud má za to, že zde podmínky pro aplikaci § 95 odst. 2 správního řádu splněny nebyly, neboť neplatí, že by zrušením společného souhlasu nebyla způsobena újma žádnému účastníkovi, ledaže by s tím tento souhlasil. Újma nekrytá souhlasem je dána na straně žalobce (k tomu srov. např. nájemní smlouvu na pozemky, na nichž má stát předmětná stavba, obsažená ve správním spise). Je tedy již dále nepodstatné, kdo je autorem podnětu k zahájení přezkumného řízení – odstavec 7 tohoto rozsudku (tato informace z e-mailu ze dne 25. 10. 2017, který je součástí správního spisu, jasně neplyne).
52. S ohledem na to, že, jak plyne ze shora uvedeného, ve věci rozhodovaly věcně nepřislušné správní orgány, krajskému soudu nezbylo, než rozhodnutí obou stupňů zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud již nevypořádal další žalobní námitky žalobce, neboť se vztahovaly k argumentaci a důvodům, které byly vyřčeny správními orgány s nedostatkem příslušnosti věc projednat a rozhodnout. Uvedená vada nezákonnosti obou napadených správních rozhodnutí rovněž přiměla krajský soud obě rozhodnutí zrušit bez nařízení jednání s ohledem na dikci § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
53. Dále je tedy na žalovaném, aby posoudil, zda jsou splněny podmínky (časové a věcné) pro opětovné zahájení a vedení přezkumného řízení s tím, že by následně bylo na žalovaném, aby přezkumné řízení zahájil z moci úřední jako k tomu věcně příslušný správní orgán a jako správní orgán prvního stupně pro toto řízení ve věci dále postupoval a rozhodl.
54. Na tomto místě však považuje krajský soud za důležité připomenout, že s předmětnou věcí velmi úzce souvisí rovněž věc projednávaná (a dosud pravomocně neskončená) zdejším soudem, konkrétně pod sp. zn. 30 A 67/2019, ve které žaloba žalobce směřuje proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2019, č. j. KUKHK-14694/UP/2018/Kd, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 16. 3. 2018, č. j. MMHK/046851/2018 ST2/Van, o zákazu užívání předmětné stavby. Zrušení rozhodnutí obou stupňů v nyní projednávané věci tak samo o sobě neznamena finální výsledek stran realizace předmětné stavby žalobce.

VI. Náhrada nákladů řízení

55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že procesně plně úspěšný žalobce má proti žalovanému nárok na náhradu nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku a 3 000 Kč za žalobu ve věci samé), dále odměna advokáta dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (3 100 Kč za jeden úkon právní

služby) ve výši 6 200 Kč (tj. za dva úkony právní služby – převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby). Dále náhradu nákladů řízení představuje paušální náhrada hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 2 x 300 Kč dle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. za celkem dva účelně vynaložené výdaje zástupce žalobce, tj. 600 Kč. Náklady soudního řízení dále představuje 21 % DPH z odměny a náhrad v celkové výši 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení tedy celkově činí částku 12 228 Kč. Výše uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci v souladu s § 64 s. ř. s. a § 149 odst. 1 o. s. ř. k rukám zástupce žalobce.

56. O náhradě nákladů osob zúčastněných na řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Hradec Králové 20. ledna 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu