



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Ing. E. H.**
zastoupen JUDr. Lucií Madleňákovou, Ph. D.,
sídlem Mohelnice, Nádražní 9

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2021, č. j. MSK 119211/2021, ve věci
obnovy řízení

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět sporu, stanoviska účastníků řízení:

1. Žalobce se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 24. 11. 2021, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2021, č. j. MSK 119211/2021, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karviná (dále jen „stavební úřad“) z 1. 7. 2021, kterým stavební úřad zamítl jeho žádost o obnovu řízení ve věci

společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného záměru ze dne 20. 6. 2018 (dále jen „společný souhlas“), vydanému panu MUDr. R. K. a paní G. K., ve vztahu ke stavbě a umístění jejich rodinného domu a dalších souvisejících staveb. Jedním z podkladů, na němž byl společný souhlas vydán, bylo posouzení hydrogeologických poměrů k možnosti zasakování srážkové vody do půdních vrstev geologického podloží. Žalobce původně souhlasil se záměrem a byl adresátem společného souhlasu z titulu vlastnického práva k sousedním pozemkům. Nyní však jsou jeho pozemky zamokřovány z pozemku ve vlastnictví manželů K. Žalobce obstaral oponentní hydrogeologické posouzení, z něž vyplynulo, že utrácení dešťové vody vsakováním, které předpokládal původní posudek, je nevhodné v dané lokalitě z důvodu jílového podloží. Toto je nově zjištěnou skutečností, kterou žalobce nemohl uplatnit v řízení o společném souhlasu, proto podal žádost o obnovu řízení.

2. Stavební úřad žádost o obnovu řízení zamítl, neboť shledal, že obnova řízení ve věci společného souhlasu není možná. Vyšel z názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 86/2010-76 z 18. 9. 2012, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přičemž § 100 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), umožňuje obnovu pouze těch řízení, které skončilo pravomocným rozhodnutím. Žalobce ani nebyl účastníkem řízení, když se o společném souhlasu řízení nevede, přitom pouze účastník řízení je oprávněn obnovu řízení požadovat.
3. Žalovaný se s názorem stavebního úřadu ztotožnil. Obnova řízení je u společného souhlasu podle stavebního zákona a priori nepřipustná. Nesouhlasil s argumentací žalobce, uplatněnou v odvolání, že přípustnost obnovy vyplývá z § 154, část věty za středníkem, správního řádu, z přiměřeného použití § 100 správního řádu, neboť v případě všech, tedy i mimořádných opravných prostředků, zde existuje speciální právní úprava, od níž se nelze odchýlit, ani ji vykládat rozšiřujícím způsobem, a která výslovně omezuje možnost obnovit jen ta řízení, která jsou ukončena pravomocným rozhodnutím; společný souhlas podle § 67 správního řádu rozhodnutím není. Ten je úkonem podle části čtvrté správního řádu, výrazně však modifikován speciální úpravou § 96a stavebního zákona; specifickým opravným prostředkem přípustným ve vztahu ke společnému souhlasu je přezkumné řízení. To však vzhledem ke lhůtám pro jeho zahájení není možné aplikovat.
4. Tuto argumentaci žalobce napadl žalobou. Poukázal na to, že z ustanovení § 154 odst. 1 správního řádu vyplývá možnost *přiměřeného použití* i jiných ustanovení správního řádu, než zde výslovně vyjmenovaných, pokud jsou potřebná. Účelem obnovy řízení je odstranění skutkových vad, ke kterým může dojít i v rámci postupu vydávání společného souhlasu jako úkonu podle části čtvrté správního řádu. Jakkoliv je postup před vydáním společného souhlasu zjednodušen, i na něj se vztahuje zásada materiální pravdy jako základní zásady činnosti správních orgánů, kterou musí stavební úřad dodržovat. Dojde – li při vydání společného souhlasu ke skutkové vadě – jak se stalo v posuzované věci, když nevhodnost jílového podloží pro vsakování dešťových vod byla zjištěna až následně z nového hydrogeologického posudku – je použití § 100 správního řádu potřebné pro ochranu práv ostatních osob účastnících se tohoto řízení, tedy i žalobce.

5. Žalobce dále poukázal na širší jazykový dopad pojmů „provádí“ a „činí“, se kterými §154 odst. 1 správního řádu kromě pojmu „vydává“ pracuje, což správní orgány přehlédly a proto ustanovení chybně vyložily. Právní teorie umožňuje odkazem na § 154 správního řádu aplikovat na úkony podle části čtvrté správního řádu např. nicotnost nebo ochranu proti nečinnosti, tedy instituty z vyloučené části druhé a třetí správního řádu.
6. Podle žalobce pojem „přiměřeně“ znamená, že jiná ustanovení zákona se budou používat v té míře, v jaké jsou v konkrétní situaci použitelná. Právě „přiměřenost“ použití umožňuje obnovu i toho řízení, které neskončilo pravomocným rozhodnutím.
7. Nadto zákonodárce umožnil přezkum společných souhlasů v klasickém přezkumném řízení, nikoliv jen v přezkumném řízení, jež předpokládá část čtvrtá správního řádu, čímž zdůraznil význam společných souhlasů, které zcela nově konstituují stavebníkovi právo stavět, pročez jejich přezkum musí být efektivnější. V takovém případě je zcela na místě aplikovat jako další možnost skutkový přezkum společného souhlasu, tedy obnovu řízení.
8. Dále žalobce vyjádřil nesouhlas s druhým argumentem stavebního úřadu pro zamítavé rozhodnutí o jeho žádosti, že žalobce nebyl účastníkem řízení, ježto se u společného souhlasu žádné řízení nevede. Vzhledem k tomu, že jak ustanovení § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona pro územní souhlas, tak § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona pro souhlas se stavením záměrem, identifikuje osoby, jejichž souhlas je vyžadován, jako ty, jejichž právo může být dotčeno, a vzhledem k tomu, že takové vymezení materiálně zcela koresponduje s vymezením tzv. vedlejších účastníků správního řízení, je nutno za použití přiměřené aplikace podle § 154 poslední věty za středníkem správního řádu považovat tu osobu, která může být na svém právu přímo dotčena, za osobu oprávněnou podat návrh na obnovu řízení. Žalobce zdůraznil, že míra dotčení jeho práv nastalým podmáčením jeho pozemku je stejná, ať se vedlo nezkrácené či zkrácené územní a stavební řízení.
9. Žalovaný s žalobou nesouhlasil, navrhl její zamítnutí a odkázal na svou argumentaci v napadeném rozhodnutí.

Posouzení krajským soudem:

10. Krajský soud poté, co, že žaloba byla podána včas ve lhůtě dvou měsíců po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného žalobci, tedy v souladu s ustanovením § 72 odst. 1 s. ř. s., přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s. v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná; ve věci rozhodl bez jednání v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tímto postupem oba účastníci souhlasili.
11. Spornou otázkou je možnost zahájit obnovu řízení podle § 100 správního řádu ohledně společného souhlasu vydaného ve věci společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 96a odst. 2 stavebního zákona, a to s ohledem na § 154 správního řádu.
12. Krajský soud považuje za účelné zde příslušnou úpravu stavebního zákona, vztahující se k postupu při vydávání společných souhlasů ocitovat:

13. Podle § 96a odst. 1 stavebního zákona, *u staveb v působnosti obecného stavebního úřadu, staveb vymezených v § 15 odst. 1 písm. b) až d), staveb vymezených v § 16 odst. 2 písm. d) lze vydat společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (dále jen "společný souhlas"), kterým se stavba umísťuje a povoluje. Příslušným k vydání společného souhlasu je stavební úřad příslušný k povolení stavby podle § 13 odst. 1, § 15 odst. 1 písm. b) až d) nebo § 16 odst. 2 písm. d).*
14. Podle § 96a odst. 3 stavebního zákona, *stavební úřad při posuzování oznámení záměru a ohlášení stavebního záměru postupuje podle § 96 odst. 4 s přihlédnutím k § 106.*
15. Podle § 96 odst. 4 stavebního zákona, *je-li oznámení záměru úplné a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání oznámení. Oznámení záměru 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 oznamovateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn. Ustanovení § 92 odst. 1 se použije přiměřeně. Územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení oznamovateli. 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.*
16. Obnova řízení je upravena v části druhé správního řádu, v § 100 odst. 1 takto: *řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.*
17. V části čtvrté správního řádu jsou upraveny tzv. jiné úkony správních orgánů, přičemž podle § 154 odst. 1 správního řádu, *jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*
18. Jak dovodila judikatura správních soudů, zejména pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v stavební úřadem odkazovaném usnesení z 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, které sice bylo následně změněno usnesením rozšířeného senátu ze 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, nikoliv však v části o povaze společných souhlasů (bod 33 usnesení),

společný souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu pro nedostatek formální stránky, ale je tzv. jiným úkonem vydávaným podle části čtvrté správního řádu. O povaze společného souhlasu konečně není ani mezi účastníky sporu.

19. Podstatné je, že postup vydávání a účinky společného souhlasu jsou upraveny speciálně ve stavebním zákoně. Správní řád je vůči stavebnímu zákonu subsidiární normou, jak vyplývá z § 1 odst. 2 správního řádu a § 192 odst. 1 stavebního zákona. Úprava správního řádu, též úprava obsažená v § 154 správního řádu, se proto použije jen tehdy, nestanoví – li stavební zákon jiný postup.
20. Stavební zákon stanoví pro vydávání společného souhlasu speciální postup, jak správně poukázal žalovaný. Již ze samotné subsidiarity správního řádu vyplývá pro jeho vydávání nemožnost aplikace těch jeho ustanovení, na které stavební zákon přímo neodkazuje. Zákonodárce v citovaném § 96 odst. 4 stavebního zákona nejenže neodkázal na ustanovení správního řádu, upravující obnovu řízení, kterou by její aplikaci umožnil, ale zásadně vyloučil aplikaci části druhé a třetí správního řádu, upravující mj. též i opravné prostředky, tedy i obnovu řízení. Úmysl vyloučit opravné prostředky vyplývá rovněž z důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., jímž byla posuzovaná úprava přijata, podle které: *„z důvodů vyloučení případných různých výkladů byla v odstavci 4 jednoznačně tato forma stanovena, což postihuje vyloučení použití části druhé a třetí správního řádu při vydávání územního souhlasu; tím je kromě jiného vyloučena i možnost podání odvolání proti vydanému územnímu souhlasu. Nově jsou v tomto odstavci stanoveny lhůty pro přezkumné řízení (...)“*. Krajský soud se tak ztotožňuje s názorem žalovaného, že speciální úprava postupu, vedoucímu k vydání společného souhlasu, vylučuje možnost napadnout jej obnovou řízení, která je mimořádným opravným prostředkem, když tato není v citovaném § 96 správního řádu připuštěna a naopak je z aplikace výslovně vyloučena.
21. Lze přisvědčit žalobci, že společný souhlas má významné právní účinky v tom, že konstituuje právo stavět, a možnost nápravy pochybení při jeho vydání je tedy zcela na místě. Stavební zákon v citovaném § 96 upravuje možnost nápravy jeho nezákonnosti, a to v přezkumném řízení, byť ve zvláštní lhůtě. Přezkum skutkové stránky společného souhlasu však možný není. Uvedenému závěru neodporuje ani žalobcem zdůrazněný odkaz stavebního zákona na „klasické“ přezkumné řízení. Tím se úprava společného souhlasu podle stavebního zákona liší od úpravy tzv. jiných úkonů správních orgánů podle části čtvrté správního řádu, kde se podle § 156 odst. 2 poslední věta úprava přezkumu rozhodnutí použije jen přiměřeně. Ze subsidiarity správního řádu ke stavebnímu zákonu vyplývá, že úprava ve správním řádu by se použila v případě absence úpravy speciální, což není posuzovaný případ. Z faktu, že stavební zákon upravuje možnost přezkumu společného souhlasu svébytně, však nijak nevyplývá žalobcem konstruovaný závěr o potřebnosti přezkumu skutkového stavu, za kterého byl společný souhlas vydán, cestou obnovy řízení.
22. Ačkoliv stavební úřad i žalovaný jsou podle § 177 správního řádu vázány zásadami, kterými se činnosti správních orgánů řídí, též povinností zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nelze z této zásady dovodit možnost aplikace institutu, který pro společný souhlas není předvídan, a jehož aplikaci vylučuje výslovná úprava, která obnovu řízení váže pouze na řízení skončená pravomocným rozhodnutím, kterým společný souhlas není.

23. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že obnova řízení je u společného souhlasu a priori vyloučena. Ochranu žalobce před zasakováním lze uvažovat například civilněprávní cestou.
24. Krajský soud se proto nezabýval další argumentací žalobce ohledně jeho postavení jako účastníka řízení v materiálním smyslu. Nezabýval se ani dopady užití pojmů „provádí“ a „činí“ v § 154 správního řádu, když toto ustanovení na postup při vydávání společného souhlasu z výše uvedených důvodů nedopadá.
25. Vzhledem k tomu, že žaloba není důvodná, krajský soud ji zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
26. V řízení byl plně procesně úspěšný žalovaný, kterému v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. vzniklo právo na náhradu nákladů řízení; procesně neúspěšnému žalobci právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo. Vzhledem k tomu, že podle obsahu spisu žalovanému žádné náklady řízení nevznikly, soud rozhodl tak, že žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok II.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Ostrava 2. března 2023

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu