



ODBOR KANCELÁŘ HEJTMANA

číslo jednací: **KUJCK 41010/2014/KHEJ**
spisový znak: **OREG 38432/2014/kakr/5**

datum: **04.06.2014**

vyřizuje: **Bc. Kamila Křížová**

telefon: **386 720 225**

Částečné poskytnutí informací podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Dne 19. 6. 2014 obdržel Krajský úřad Jihočeského kraje Vaši žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 17. 6. 2014, v níž se domáháte poskytnutí fotokopie následujícího dokumentu:

pravomocné rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 26. 3. 2014 č.j. KUJCK 12772/2014/OREG.

K výše uvedené žádosti Vám sdělujeme následující:

kopii Vámi požadovaného dokumentu Vám zasíláme v příloze vyjma informací o jménu, příjmení, datu narození, místu narození, adrese trvalého pobytu a bydlišti účastníků řízení, na které vydal Jihočeský kraj – krajský úřad rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti č.j. KUJCK 40918/2014/OLVV.

S pozdravem

Ing. Milan Nebesář

Vedoucí Odboru kancelář hejtmana

* 1x příloha: Kopie rozhodnutí 12772_2014_OREG_vyjma osobních údajů.pdf

KRAJSKÝ ÚŘAD



JIHOČESKÝ KRAJ

ODBOR REGIONÁLNÍHO ROZVOJE, ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ,
STAVEBNÍHO ŘÁDU A INVESTIC
ODDĚLENÍ STAVEBNÍHO ŘÁDU

č.j.: KUJCK 12772/2014/OREG
č. spis: OREG/8174/2014/adka

datum: 26. 3. 2014

vyřizuje: JUDr. Adéla Kamenská

telefon: 386 720 155



Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dne 6. 4. 2014 (1)
KRAJSKÝ ÚŘAD - JIHOČESKÝ KRAJ
odbor regionálního rozvoje, územního
plánování, stavebního řádu a investic
dne 11. 4. 2014 podpis *Laurea*

ROZHODNUTÍ

Výroková část:

Krajský úřad – Jihočeský kraj, odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic (odvolací orgán), jako správní orgán příslušný podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 89 odst. 1 a § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (správní řád), obdržel dne 5. 2. 2014 od Městského úřadu Jindřichův Hradec, odboru výstavby a územního plánování (stavební úřad) odvolání [redacted], nar. [redacted], [redacted], a [redacted], nar. [redacted], [redacted], zastoupené [redacted], nar. [redacted], [redacted] (dále jen "odvolatelé"), proti rozhodnutí ze dne 16. 12. 2013 č.j. VÚP/62059/2013/Ze, kterým stavební úřad v řízení dle § 142 správního řádu rozhodl, že právo provedení stavby garáže na pozemku p. č. 1473/4 katastrálním území Jindřichův Hradec nabyli [redacted], nar. [redacted], a [redacted], nar. [redacted], oba bytem [redacted], [redacted] (dále jen „stavebníci“), zastoupení [redacted], oprávněně.

Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu podle § 89 odst. 2 správního řádu a rozhodl takto:

Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 12. 2013 č.j. VÚP/62059/2013/Ze se podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu **ruší** a věc se **vrací** k novému projednání stavebnímu úřadu.

Účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou:



Odůvodnění:

Odvolací orgán nejprve posoudil včasnost a přípustnost odvolání. Odvolatelé byli účastníky řízení, ve kterém bylo napadené rozhodnutí vydáno, jejich odvolání je tedy dle § 81 odst. 1 správního řádu přípustné. Odvolání je včasné, když napadené rozhodnutí bylo doručeno [redacted] dne 27. 12. 2013 a [redacted] dne 17. 12. 2013 a odvolání bylo doručeno stavebnímu úřadu dne 27. 12. 2013.

V odvolání namítají odvolatelé, že „veškeré okolnosti ohledně celého procesu projednávání a následného nabytí účinnosti souhlasu s provedením ohlášené stavby ze dne 16. 12. 2013 č.j. VÚP/62059/2013/Ze jsou tak podezřelé, že až příliš nasvědčují tomu, že právní vztah umožňující řádné provedení stavby nikdy nevznikl“. Stavební úřad postupoval v rozporu s § 104 odst. 1 stavebního zákona, protože dle metodického výkladu k tomuto ustanovení je stavebník povinen k ohlášení přiložit doklad o informování vlastníků sousedních pozemků a staveb o zamýšleném záměru, vlastníci pak může podat do záměru námítky. Předmětná informace není ve spise založena. To, že odvolatelé o záměru věděli, protože pravidelně nahlíželi do spisů, nelze považovat za splnění informační povinnosti ze strany stavebníků. Za další odvolatelé namítají, že stavba nebyla řádně umístěna. Stavebnímu úřadu vytýkají, že napadené rozhodnutí vydal bezprostředně poté, co vydal rozhodnutí o žádosti o určení, zda stavebníci nabyli právo umístit stavbu, ač odvolatelé navrhovali přerušení řízení. To, zda vzniklo právo výstavby, nelze přitom určit bez ukončení řízení o určení práva umístění stavby. Stavební úřad s námitkou vznesenou v tomto smyslu odvolateli neseznámil ostatní účastníky řízení a neoznámil účastníkům svůj záměr vydat rozhodnutí. Další námítky se vztahují k rozhodnutí o umístění stavby. Uvádějí, že není dodržena odstupová vzdálenost stavby od hranice jejich pozemku p. č. 1473/3 v k. ú. Jindřichův Hradec. Ustanovení § 25 vyhl. č. 501/2006 Sb. umožňuje sice výjimku z dodržení odstupové vzdálenosti, je však třeba mít na paměti existenci předpisů vyšší právní síly, tj. občanského zákoníku, Ústavy a Listiny základních práv a svobod. Odvolatelé dále odkazují na rozhodnutí odvolacího orgánu č. j. OREG/35215/ivmo, který posoudil rozhodnutí o umístění stavby jako nezákonné mimo jiné proto, že nebyly shromážděny veškeré podklady pro vydání rozhodnutí a z dokumentace není zřejmé, jak bude stavba řešena ve vztahu ke stávajícímu plotu na hranici pozemků p. č. 1374/3 a 1374/4. Odvolatelé tvrdí, že s ohledem na umístění stavby na hranicích pozemků je nutné dodržet „pás služebnosti přístupu osob či umístění zařízení po celém obvodu stavby“. Se zřízením takové služebnosti však nesouhlasí. Problém služebnosti přístupu ke stavbám ze sousedních pozemků stavební úřad opominul již při vydání stavebního povolení pro stavbu všech domů. Pokud spis neobsahuje návrh smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene, je nutné umístění stavby změnit tak, aby obslužnost stavby nezasahovala na pozemek p. č. 1473/3. V souvislosti s tím uvádějí, že § 141 stavebního zákona se vztahuje pouze na starší stavby, na nové stavby se nevztahuje s ohledem na čl. 12 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje nedotknutelnost obydlí (za obydlí je dle odvolatelů s odkazem na čl. 12 Listiny třeba považovat i pozemek). Ustanovení § 141 stavebního zákona tak není v souladu s platnou právní legislativou vyšší úrovně. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj čj. 15954/2012-83/934 ze dne 3. 7. 2013, kterým bylo zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu a potvrzeno rozhodnutí o umístění stavby, není proto právně validní, stavebnímu úřadu vytýkají, že se tímto rozhodnutím řídí. Dále odvolatelé namítají, že ve spise chybí situace s posouzením rozhledových poměrů při výjezdu z pozemku p. č. 1473/4 na silnici III/1487, potvrzená silničním správním orgánem a povolení připojení nemovitosti k silnici nebo místní komunikaci, což jsou pro vydání rozhodnutí nezbytné podklady.

Vzhledem k výše uvedenému odvolatelé navrhuji, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

Ze spisu předloženého spolu s odvoláním zjistil odvolací orgán skutkový stav, který ve stručnosti rekapituluje.

Dne 20. 4. 2010 obdržel stavební úřad písemnost, ze které vyplývá, že odvolatelé nesouhlasí s umístěním stavby garáže na pozemku p. č. 1473/4 v k.ú. Jindřichův Hradec (dále jen „stavba“). Dne 4. 6. 2010 podali [redacted] a [redacted] (dále jen stavebníci) žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby, písemností ze dne 15. 6. 2010 oznámil stavební úřad zahájení řízení. Ústního jednání na místě stavby dne 12. 7. 2010 se odvolatelé nezúčastnili, před jednáním zaslali vyjádření, že požadují odstup 2 m od hranic svého pozemku. V protokolu z ústního jednání je uvedeno, že stavebníci zažádají o povolení výjimky z odstupové vzdálenosti. Žádost o udělení výjimky stavební úřad v souladu s právním názorem odvolacího orgánu zamítl s odkazem na § 25 odst. 6 vyhl. č. 501/2006 Sb. ze kterého je patrné, že o výjimku v daném případě není třeba žádat. Dalšího ústního jednání dne 6. 4. 2011 se odvolatelé též nezúčastnili, zaslali písemné vyjádření, ve kterém zopakovali svůj požadavek na dodržení odstupové vzdálenosti odůvodněný možným poškozením základů stavby oplocení, a dále požadavek na doložení stanoviska silničního správního orgánu k umístění sjezdu. Dne 17. 6. 2011 stavební úřad rozhodl o

umístění stavby. Proti rozhodnutí se odvolatelé odvolali. Odvolací orgán odvolání zamítl jako opožděné a zároveň je posoudil jako podnět k provedení přezkumného řízení. Rozhodnutím čj. OREG/35215/ivmo odvolací orgán v přezkumném řízení rozhodnutí zrušil. Toto rozhodnutí napadli odvoláním, podaným u Ministerstva pro místní rozvoj, stavebníci. Ministerstvo rozhodnutí odvolacího orgánu zrušilo a řízení zastavilo s odůvodněním, že zjištěné vady nejsou takového charakteru, aby způsobily nezákonnost rozhodnutí. Rozhodnutí o umístění stavby nabylo právní moci dne 27. 7. 2012.

Na základě ohlášení ze dne 17. 12. 2012 stavební úřad vydal dne 20. 12. 2012 souhlas s provedením ohlášené stavby. Písemností ze dne 4. 1. 2013 vyzvali odvolatelé stavební úřad, aby souhlas s ohlášením stavby zrušil postupem dle § 156 správního řádu s odůvodněním, že je v rozporu s § 104 odst. 1 stavebního zákona a s rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj čj. 15954/2012 ze dne 3. 7. 2012. Písemností ze dne 7. 1. 2013 vyzvali odvolatelé stavební úřad k zahájení obnovy řízení ve věci souhlasu s ohlášením stavby, návrh odůvodnili shodně jako návrh na postup dle § 156 správního řádu. Dne 8. 1. 2013 obdržel krajský úřad od odvolatelů podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci vydání souhlasu s ohlášenou stavbou. Usnesením ze dne 16. 1. 2013 postoupil věc pro nepříslušnost stavebnímu úřadu s tím, že přezkum souhlasu lze provádět pouze dle § 156 správního řádu, k přezkumu je pak oprávněn správní orgán 1. stupně. Na oba návrhy odvolatelů reagoval stavební úřad sdělením ze dne 28. 1. 2013, ve kterém uvedl, že souhlas je v souladu s územním rozhodnutím a stejně tak s uvedeným rozhodnutím ministerstva, kterým bylo zastaveno přezkumné řízení.

Dne 16. 8. 2013 podali odvolatelé ke stavebnímu úřadu žádost o zahájení řízení podle § 142 správního řádu, které má „objasnit, zda právo výstavby stavby nabyt stavebník oprávněně, a tudíž mu toto právo vzniklo nebo neoprávněně, a tudíž mu toto právo nevzniklo“. V odůvodnění uvedli, po celou dobu přípravy stavebního záměru upozorňovali na přímé dotčení svých vlastnických práv, a to zejména prováděním stavby. Stavbu nelze provést bez využití jejich pozemku, k tomu nikdy souhlas nedají, stejně jako ke zřízení věcného břemene. Tím, že souhlas s provedením ohlášené stavby byl vydán bez jejich souhlasu, došlo k masivnímu potlačení jejich vlastnického práva, doklad o informování sousedů je povinnou přílohou žádosti. Skutečnost, že byli odvolatelé o dění informováni a nahlíželi i do spisů splnění povinnosti ze strany stavebníka nenahrazuje. Uvádí, že po prostudování dokumentace dospěli k závěru, že stavbu nelze provést bez odhalení základů jejich oplocení. Použití bezúdržbového panelu na stěnu přilehlou k jejich pozemku neznamená, že pro údržbu stavby nebude nutný z jejich pozemku přístup, protože žádný materiál není ve skutečnosti bezúdržbový. Použití § 141 stavebního zákona je možné pouze u starých staveb, na novostavby se nevztahuje. Zároveň požádali o nařízení předběžného opatření, spočívajícího v zákazu pokračování ve stavbě. Písemností ze dne 6. 9. 2013 stavební úřad odvolatelům sdělil, že stavebníci nabyli právo umístit stavbu oprávněně. Na základě příkazu odvolacího orgánu pak stavební úřad písemností ze dne 22. 11. 2013 oznámil zahájení řízení dle § 142 správního řádu. Účastníky zároveň vyzval, aby návrhy na dokazování předložili do 7 dnů ode dne doručení oznámení. K věci se vyjádřili odvolatelé, kteří vytkli stavebnímu úřadu nedostatky tak hrubé, že jim brání v akceptování písemnosti. Konkrétně uvedli, že podali stavebnímu úřadu žádosti dvě a zásadně nesouhlasí s tím, aby byly spojovány ke společnému projednání a dále se bránili označení stavebník s tím, že jsou žadatelé. Lhůtu k vyjádření označili za příliš krátkou s ohledem na náročnost řízení. S odůvodněním, že nejprve je třeba rozhodnout o určení nabytí práva umístění stavby, požádali o přerušení řízení. Na žádost o přerušení reagoval stavební úřad sdělením ze dne 19. 12. 2013. Řízení přerušit odmítl s odůvodněním, ve věci vede dvě řízení, k přerušení proto není důvod.

Dne 16. 12. 2013 rozhodl stavební úřad o žádosti odvolatelů tak, že právo provedení stavby nabyli stavebníci oprávněně. V odůvodnění rozhodnutí stavební úřad uvedl, že ve věci bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí, které je závazné jak pro účastníky řízení, tak pro správní orgány. Dosáhnout změny rozhodnutí lze pouze prostřednictvím řádných nebo mimořádných opravných prostředků, popř. správní žalobou. Stavebníci tak v dobré víře, že nabytím práva umístění stavby mají i právo stavbu provést požádali stavební úřad o souhlas s provedením ohlášené stavby. Stavební úřad v souladu s rozhodnutím o umístění stavby vydal souhlas s jejím provedením. Stavebníci nabyli práva oprávněně, a tudíž jim vzniklo. Dále stavební úřad konstatoval, že dne 21. 8. 2013 provedl kontrolní prohlídku na pozemku p. č. 1473/4 a zjistil, že založení základů garáže bylo provedeno ručně a k obnažení základů oplocení na pozemku p. č. 1473/3 nedošlo. Odvolatelé tak neprokázali, že by v důsledku existence práva stavebníků na provedení stavby byla dotčena jejich vlastnická práva.

V průběhu odvolacího řízení zaslali odvolatelé odvolacímu orgánu kopie listin, a to vyjádření stavebníků k odvolání ze dne 22. 12. 2011, vyjádření stavebníků k oznámení stavebního úřadu ze dne 6. 10. 2012 a oznámení stavebního úřadu o nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby plotu do ulice Jemčinská, spolu s žádostí o zařazení do spisu vedeného stavebním úřadem pod sp. zn. VÚP/5166/2013/Ze a aby tyto listiny byly posouzeny v rámci řízení. Písemnosti mají prokazovat, že

oplocení, o jehož odstranění bylo původně vedeno řízení, znemožňovalo stavebníkům bezpečný výjezd z garáže.

K věci odvolací orgán uvádí:

Odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného usnesení a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. K vadám, u kterých nelze mít důvodně za to, že mohou mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, přičemž dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí vykazuje vady, které nelze napravit změnou rozhodnutí. Přistoupil proto k jeho zrušení a vrácení věci zpět stavebnímu úřadu k novému projednání. Odvolací orgán by sice před zvolením tohoto způsobu vyřízení odvolání měl vždy zvažovat, zda z důvodů hospodárnosti či účelnosti nelze, aby sám řízení doplnil a pak o odvolání rozhodl některým z ostatních možných způsobů, avšak to je možno pouze za situace, nebude-li takový postup na újmu práv účastníků řízení, řádného zjištění stavu věci, o němž nelze mít pochyby, a nebude-li přesunem podstatnější části nalézacího řízení před odvolacím orgánem porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, k čemuž by v daném případě s ohledem na odlišné právní posouzení věci, zcela bezpochyby došlo. Vzhledem k tomu, že v dané věci bylo možno rozhodnout pouze na základě spisového materiálu I. stupně, a především pak s přihlédnutím k výsledku odvolacího řízení, jenž má za následek opakované projednání podané žádosti v I. stupni, nesvolával odvolací orgán ústní jednání, ani neseznamoval účastníky řízení se spisovým materiálem v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Zjištěné vady uvádí odvolací orgán níže.

Podle § 142 odst. 1 správního řádu „správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo“, podle odst. 2 citovaného ustanovení „správní orgán podle odst. 1 nepostupuje v případě, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“.

Vadu shledal odvolací orgán ve formulaci výroku. Z výše citovaného ustanovení § 142 správního řádu je zřejmé, že správní úřad nerozhoduje o oprávněnosti vzniku práva, ale o jeho vzniku, trvání či zániku, příp. o časovém určení vzniku či zániku. Jedná se o rozhodnutí pouze deklaratorní, tedy rozhodnutí, které nemůže zakládat nová práva a povinnosti, ale pouze deklarovat existenci práva, které trvá, příp. práva, které k určitému datu existovalo, byť již zaniklo. Je přitom nutné konstatovat, že žádost odvolatelů byla v tomto smyslu zavádějící a stavební úřad měl odvolatele vyzvat postupem dle § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vad podání. Odvolatelé žádali posouzení „oprávněnosti“ vzniku práva (tedy souladu souhlasu se zákonem) a na základě tohoto posouzení pak určení vzniku práva. Právo stavět přitom mohlo stavebníkům vzniknout i na základě souhlasu vydaného „neoprávněně“, tj. v rozporu se zákonem. Odvolací orgán přitom odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 10/2009 ze dne 25. 6. 2009, dostupném na www.nss.cz, kdy ve věci mlčky uděleného souhlasu s provedením ohlášené stavby, která ve skutečnosti vyžadovala stavební povolení, soud uvedl, že „nebude-li tak stavebníkovi doručen písemný souhlas 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“. Soud tak chrání právní jistotu stavebníka, který nemůže být krácen na svých právech vadným postupem správního orgánu. Deklarace nezákonnosti úkonu správního orgánu tedy neznamená bez dalšího, že právní úkon nezaložil předmětné právo, nicméně má význam pro případné uplatňování nároku na náhradu škody způsobené nezákonným postupem správního orgánu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Deklarovat nezákonnost souhlasu může dle názoru odvolacího orgánu pouze soud v rámci řízení dle § 82 správního řádu soudního, správní orgán je omezen zněním § 142 správního řádu; může tedy rozhodovat, jak je výše uvedeno, pouze o určení vzniku, příp. zániku práva a časovém určení. Výrok rozhodnutí je tak v rozporu se zákonem. K výroku a jeho odůvodnění odvolací orgán podotýká, že stavební úřad se náležitě nevypořádal ani s odůvodněním zákonnosti souhlasu, když se omezil pouze na soulad s územním rozhodnutím a nezabýval se splněním dalších podmínek § 104 stavebního zákona.

Jak z textu ustanovení § 142 správního řádu vyplývá, stavební úřad byl povinen předně posoudit, zda žádost odvolatelů splňuje zde stanovené podmínky. Podmínkou vydání rozhodnutí o určení právního vztahu je prokázání právního zájmu na vydání rozhodnutí; žadatel musí prokázat, že bez tohoto určení by se jeho právní postavení stalo nejistým nebo bylo ohroženo. To znamená, že povinností odvolatelů bylo uvést, pro uplatňování jakých jejich konkrétních práv je deklaratorní rozhodnutí nezbytné (např. pro

uplatnění práv v jiném správním řízení nebo v jiném řízení před orgánem veřejné moci, zejména před soudem, tj. zejména při podání negatorní žaloby na ochranu vlastnického práva, určovací žaloby, žaloby na náhradu škody z důvodu poškození pozemku apod.). Řízení o určení právního vztahu nemůže být považováno za opravný prostředek. Takovému výkladu nesvědčí ani smysl a účel této úpravy. Řízení o určení právního vztahu je zvláštním řízením, které umožňuje správnímu orgánu vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí o tom, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán tedy v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoliv napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních, příp., jako v projednávaném případě, vadné úkony správního orgánu. Z obsahu žádosti odvolatelů nevyplývá, že by odvolatelé konkretizovali, pro uplatnění jakých práv je rozhodnutí o určení právního vztahu nezbytné, pouze z podstaty věci lze pouze dovozovat, že je jím zájem být účastníkem stavebního řízení. Stavební úřad se posouzením této zásadní podmínky v odůvodnění rozhodnutí nezabýval, ač se jí zabývat měl. Prokázání právního zájmu je povinností odvolatelů – dokazování se v řízení o určení právního se řídí vztahu s ohledem na § 142 odst. 3 správního řádu ustanovením o sporném řízení, konkrétně § 141 odst. 4 správního řádu.

Odvolací orgán dále doplňuje, že předpokladem (byť ve správním řádu výslovně neuvedeným) pro vydání deklaratorního rozhodnutí jsou i pochybnosti o existenci právního vztahu, resp. existenci úkonu, na základě kterého právní vztah vznikl. V daném případě lze z obsahu spisu dovodit, že odvolatelům je existence souhlasu s provedením ohlášené stavby známa, stejně tak je jim znám i jeho obsah, když souhlas jim byl doručen, což je prokázáno doklady o doručení připojenými k souhlasu. Písemností ze dne 28. 1. 2013, která byla reakcí na požadavek odvolatelů zrušit souhlas postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu, stavební řád odvolatelům sdělil, že dle tohoto souhlasu lze stavbu provést; odvolatelům tak bylo známo, že souhlas zrušen nebyl.

Stejně tak se stavební úřad nezabýval ani posouzením další podmínky pro vydání rozhodnutí, a to podmínky vyplývající z § 142 odst. 2 správního řádu, podle kterého nepostupuje stavební úřad podle odst. 1 v případě, že „může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení“.

Neposouzení výše uvedených podmínek způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, protože jeho odůvodnění neposkytuje dostatečnou oporu výroku.

Vady shledal odvolací orgán i v průběhu řízení. Podle § 64 odst. 2 správního řádu „v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni“. Uvedené ustanovení znamená, že na žádost žadatelů je stavební úřad řízení přerušit povinen, žadatel nemusí uvádět důvody. Žádosti žadatele podle § 64 odst. 2 správního řádu nemusí správní orgán s ohledem na ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu vyhovět, jestliže není dán reálný důvod pro přerušení řízení, zejména pokud je z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva. Pokud stavební úřad k takovému závěru nedospěl, měl žádosti odvolatelů, o které se rozhoduje i v případě jejího zamítnutí usnesením, tedy nikoli pouhým sdělením, vyhovět. K odůvodnění, obsaženém ve sdělení stavebního úřadu ze dne 19. 12. 2013 uvádí odvolací orgán, že žádost nesouvisela s tím, zda stavební úřad vede o obou žádostech odvolatelů společné řízení, či zda je projednává odděleně, ale pouze s přesvědčením odvolatelů, že nejprve má být pravomocně rozhodnuto o existenci územního rozhodnutí a teprve následně o existenci práva provést stavbu.

Podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu „nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal“. Z citovaného ustanovení vyplývá povinnost správního orgánu, dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to před vydáním rozhodnutí ve věci v okamžiku, kdy bylo ukončeno obstarávání podkladů rozhodnutí. Jakou formou bude učiněna výzva, správní řád výslovně nestanoví, pro zamezení pochybností o správnosti postupu správního orgánu, splnění této povinnosti a případným námitkám účastníků řízení, je zapotřebí učinit tak písemně neformálním přípisem. Zároveň správní orgán ve výzvě uvede místo a přiměřenou dobu, po kterou je možné se s podklady řízení seznámit. Tuto povinnost má správní orgán i v řízení podle § 142, zvláště za situace, kdy v oznámení o zahájení řízení vyzval účastníky k návrhům na doplnění dokazování. Do spisu bylo doplněno vyjádření odvolatelů obsahující žádost o přerušení řízení a sdělení stavebního úřadu. Nelze ani bez dalšího tvrdit, že vliv tohoto pochybení na zákonnost rozhodnutí byl minimální s ohledem na skutečnost, že odvolatelům byl obsah všech spisů s věcí souvisejících dobře znám z předchozích řízení a spis byl následně doplněn

pouze z jejich strany; bez příslušného sdělení ze strany stavebního úřadu jim tato skutečnost nemohla být známa.

Odvolací orgán dále považuje za potřebné vyjádřit se dle platné judikatury blíže k charakteru souhlasů dle stavebního zákona ve znění platném do 31. 12. 2012 (stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2013 již charakter a přezkum souhlasů řeší) a k možnosti zrušení souhlasu s provedením ohlášené stavby vydaného v rozporu se zákonem.

Podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 86/2010 - 76 z 18. září 2012, dostupném na www.nssoud.cz, jsou souhlasy podle stavebního zákona (územní souhlas podle § 96, souhlas s provedením ohlášené stavby podle § 106 a kolaudační souhlas podle § 122) v souladu s § 158 odst. 1 správního řádu tzv. "jiné úkony" podle části čtvrté správního řádu. Souhlasy nejsou vydávány v rámci správního řízení a není proto možné uplatnit proti nim řádný opravný prostředek. Vydání nezákonného souhlasu může stavební úřad zrušit postupem podle § 156 správního řádu, přitom dle Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu „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 souhlas byl vydán v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva ze 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 citovaného rozhodnutí dále vyplývá, že pokud stavební úřad odmítne (jako v daném případě) souhlas zrušit, je možné napadnou souhlas vydaný dle stavebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 soudního řádu správního). Z citovaného rozhodnutí NSS dále vyplývá, že soud může rozhodnutím zakázat 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, zrušit nezákonný souhlas dle § 156 odst. 2 správního řádu. V případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné, soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný (přitom vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu). V ostatních případech však soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 správního řádu, neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

Podle § 156 odst. 2 správního řádu 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 po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení“. Podle § 158 odst. 2 správního řádu se ustanovení § 156 přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno, tedy i na vydání souhlasů dle stavebního zákona.

V daném případě odvolatelé požádali stavební úřad o zrušení souhlasu s provedením ohlášené stavby podáním ze dne 4. 1. 2013 (obecně odůvodněný blíže neurčeným rozporem s § 104 stavebního zákona). Krajskému úřadu zaslali podnět k přezkumnému řízení, přičemž v podnětu opakovali námitky vznesené v územním řízení. Krajský úřad podnět postoupil stavebnímu úřadu s odůvodněním, že souhlas lze přezkoumat právě pouze v rámci ustanovení § 156 odst. 2, přičemž k tomuto přezkumu je příslušný stavební úřad. Stavební úřad reagoval sdělením ze dne 28. 1. 2013, ve kterém víceméně konstatoval, že pro zrušení žádné důvody neshledal. Protože na postup dle § 156 odst. 2 správního řádu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení, dospěl odvolací orgán k závěru, že sdělení stavebního úřadu lze posoudit jako sdělení o tom, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu). Odvolatelé měli v případě, že trvali na nezákonnosti vydaného souhlasu podat žalobu proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu (§ 82 soudního řádu správního). To však neučinili, namísto toho podali dne 16. 8. 2013 žádost o určení právního vztahu, kterou odůvodňují nezákonností vydaného souhlasu. Odvolací orgán je toho názoru, že k určení, že právo nevzniklo, by bylo třeba předchozího zrušení souhlasu s provedením ohlášené stavby dle § 156 odst. 2 správního řádu. K tomu odvolací orgán dodává, že s ohledem na přiměřené použití ustanovení o přezkumu i na přezkum jiných úkonů dle § 156 správního řádu lze dovozovat, že i na zahájení tohoto přezkumného řízení a vydání rozhodnutí se vztahují ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu, které chrání práva stavebníka nabytá

v dobré víře, zejména za stavu, kdy stavba je již rozestavěná a ustanovení o lhůtách, ve kterých lze přezkumné řízení zahájit a vydat rozhodnutí. Tento názor má oporu v již výše citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 10/2009. Nejvyšší soud k důsledkům nemožnosti zrušit souhlas vydaný v rozporu se zákonem, v jehož důsledku mohou vzniknout stavby, jejichž vznik by jinak nebyl připuštěn, uvedl, že „takovým neblahým důsledkům však lze v případech, kdy dochází k ohrožení života a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnosti, životního prostředí anebo majetku třetích osob, čelit postupem podle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, který v tomto smyslu poskytuje dostatečně účinný a pružný nástroj k ochraně výše uvedených hodnot“.

K dalším námitkám odvolatelů:

Odvolací orgán konstatuje, že námitky odvolatelů obsažené jak v žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí, tak v odvolání, směřují do rozhodnutí o umístění stavby (odstupová vzdálenost, přístup pro údržbu stavby, věcné břemeno), byly vypořádány v územním řízení a nemohou být předmětem řízení o určení právního vztahu. Odvolací orgán se tak jimi dále nezabýval. K souladu souhlasu s provedením ohlášené stavby se zákonem se vztahuje pouze jejich námitka o absenci informace ze strany stavebníků o záměru tak, jak předpokládá § 104 odst. 1 stavebního zákona. K tomuto odvolací orgán uvádí, že podle § 104 odst. stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2012) „k provedení jednoduchých staveb uvedených v odstavci 2 písm. a) až d), jejichž návrh je v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, s územně plánovací informací (§ 21), které jsou umístěny v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se jimi podstatně nemění a které nevyžadují nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu, postačí ohlášení bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu“. Je zřejmé, že stavební zákon předpokládá, že u uvedených staveb nebude probíhat územní řízení a smyslem úpravy bylo chránit práva osob, které by jinak byly účastníky územního řízení. V daném případě však územní řízení proběhlo a odvolatelé byli jeho účastníky. O záměru stavebníků tak byli informováni a v průběhu územního řízení se k němu mohli vyjadřovat, což činili. Konečně i v odůvodnění odvolání to, že fakticky informováni byli a svá procesní práva využívali, sami uvádějí. Skutečnost, že k žádosti nebyla přiložena informace o záměru, by tak dle názoru odvolacího orgánu rozpor souhlasu se zákonem nezpůsobila.

K možnosti aplikace § 141 stavebního zákona odvolací orgán uvádí, že toto ustanovení se vztahuje na jakékoli stavby, tedy bez ohledu na dobu jejich provedení, což je zřejmé již z textu odst. 1 citovaného ustanovení, které počítá s uložením povinnosti vytvořit podmínky k provedení stavby nebo její změny. K názoru odvolatelů, že § 141 je v rozporu s Ústavou, odvolací orgán uvádí, že k posouzení této otázky je oprávněn pouze Ústavní soud, nikoli odvolací orgán.

Námitky odvolatelů, směřující do průběhu řízení, shledal odvolací orgán důvodnými a vypořádal se s nimi výše.

Závěrem odvolací orgán považuje za potřebné uvést, že ustanovení § 142 neobsahuje samostatnou úpravu okruhu účastníků řízení. Je proto nutné vyjít z § 27 a 28 správního řádu. Protože řízení podle § 142 správního řádu je možné zahájit pouze na návrh, použije se § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle kterého jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V probíhajícím řízení jsou tak účastníky jak odvolatelé, tak manželé [redacted] a [redacted]. Stavební úřad sice stavebníkům (jejich zástupci [redacted]) řádně doručoval, nicméně je třeba, aby je jako účastníky výslovně uváděl, a to zejména v rozhodnutí.

K písemnostem doručeným v průběhu řízení odvolací orgán uvádí, že je podle přání odvolatelů založil do spisu, ale jinak se jimi nezabýval, protože pro posouzení věci nemají význam.

Vzhledem k výše uvedenému odvolací orgán rozhodl tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je při novém projednání věci vázán tímto právním názorem odvolacího orgánu:

V novém projednání věci se stavební úřad předně vyzve odvolatele k doplnění žádosti tak, aby bylo zřejmé, zda se domáhají určení oprávněnosti vzniku práva či deklarace existence práva a dále o skutečnosti prokazující právní zájem na vydání rozhodnutí. Dále se stavební úřad podle § 64 správního řádu řádně vypořádá s žádostí odvolatelů o přerušení řízení. Před vydáním rozhodnutí bude postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu. V řízení posoudí splnění podmínek pro vydání deklaratorního rozhodnutí, zejména doložení právního zájmu na vydání rozhodnutí ze strany odvolatelů – pokud dospěje k závěru,

že právní zájem odvolatelé neprokázali, žádost zamítne dle § 51 odst. 3 správního řádu. V případě vydání deklaratorního rozhodnutí uvede znění výroku do souladu se zněním § 142 správního řádu a žádostí odvolatelů.

Poučení:

Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se podle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu.

Ing. Luboš Průcha

pověřený vedením odboru regionálního rozvoje,
územního plánování, stavebního řádu a investic



Na vědomí:

Městský úřad Jindřichův Hradec, odbor výstavby a územního plánování, Klášterská 135, 377 22 Jindřichův Hradec