



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) J. J., b) J. J., c) A. J.**, všichni zastoupeni JUDr. Ervínem Perthenem, advokátem se sídlem Velké náměstí 19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osoby zúčastněné na řízení: T-Mobile Czech Republic a.s. se sídlem Tomíčkova 1, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2007, zn. ST-157/2007/Kd, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) – c) proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 7. 2008, č. j. 30 Ca 180/2007 - 37,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 7. 2008, č. j. 30 Ca 180/2007 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Magistrát města Hradec Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 14. 3. 2007 pod zn. 22763/07/HA/Se/Me/ÚS 10 územní souhlas s umístěním základnové stanice GSM sítě T-Mobile na střeše bytového domu č. p. 913 na stavební parcele č. 1428 v Hradci Králové. Dne 31. 7. 2007 podali žalobci a) – c) (dále jen „stěžovatelé“), kteří jsou vlastníky (popř. uživateli) nemovitosti v sousedství bytového domu č. p. 913, u správního orgánu I. stupně připsal označený jako „stížnost proti vydání územního souhlasu – odvolání“, jímž požadovali okamžité zastavení stavby, zrušení územního souhlasu a zahájení řízení o územním rozhodnutí. Podání stěžovatelů vyřídil správní orgán I. stupně sdělením ze dne 9. 8. 2007, zn. 75488/07/HA/Ža, kterým byly všechny námítky stěžovatelů vyvráceny.

[2] V mezidobí (dne 9. 8. 2007) učinili stěžovatelé ještě jedno podání označené jako „postup podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu“, jímž požadovali

zrušení územního souhlasu dle § 156 odst. 2 správního řádu. Dále stěžovatelé reagovali na sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 9. 8. 2007 podáním ze dne 21. 8. 2007, ve kterém upozornili správní orgán I. stupně na své druhé podání, které dosud vyřízeno nebylo. Následně dne 29. 8. 2007 se stěžovatelé obrátili na žalovaného se „žádostí o přešetření způsobu vyřízení stížnosti proti postupu správního orgánu (§ 175 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád)“. Stěžovatelé v něm uvedli, že dle jejich názoru měl správní orgán I. stupně postupovat dle § 156 odst. 2 správního řádu a územní souhlas zrušit. Požadovali, aby žalovaný odmítl závěr správního orgánu I. stupně o nedůvodnosti stížnosti a nařídil okamžité zastavení stavby, zrušení územního souhlasu a zahájení řízení o územním rozhodnutí. Žalovaný postup správního orgánu I. stupně při vyřizování stížnosti stěžovatelů prošetřil a „Sdělením“ ze dne 16. 10. 2007, zn. ST-157/2007/Kd, oznámil stěžovatelům, že se ztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně, a současně jim zevrubně vyložil, proč byla stížnost správním orgánem I. stupně řádně a včas vyřízena.

[3] Stěžovatelé napadli v záhlaví uvedené sdělení žalovaného žalobou u krajského soudu a domáhali se jeho zrušení. Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadené sdělení žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je tedy dána kompetenční vyluka dle § 70 písm. a) s. ř. s. Dle soudu se totiž stěžovatelé nedomáhají přezkoumání správního rozhodnutí, nýbrž pouhého sdělení, které žalovaný vydal k vyřízení jejich stížnosti směřující proti vyřízení předchozích podání ohledně územního souhlasu správním orgánem I. stupně. Sdělení žalovaného nezakládá, nemění a neruší práva a povinnosti stěžovatelů, ani jejich práva či povinnosti závazně neurčuje. Postrádá obsahové i formální znaky rozhodnutí. Při vyřizování stížnosti se nadto postupuje dle části čtvrté správního řádu. Oproti tomu územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak ten stěžovatelé u krajského soudu nenapadli.

II.

[4] Stěžovatelé ve své kasační stížnosti uvádí, že ji podávají z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Konkrétně uvádí, že žalobou napadeným sdělením byla založena, změněna či zrušena práva či povinnosti, nebo prohlášeno, že určitá osoba předmětná práva a povinnosti má či nemá. Tím, že žalovaný shledal stížnost stěžovatelů nedůvodnou, de facto prohlásil, že stěžovatelům nenáleží právo domáhat se zrušení územního souhlasu s umístěním stavby. Přezkoumatelnost sdělení dovozují i ze skutečnosti, že územní souhlas lze charakterizovat jako sdělení ve smyslu § 154 správního řádu. Napadené usnesení krajského soudu je dle stěžovatelů rozporné, neboť soud nikterak nevyvrátil názor stěžovatelů, že územní souhlas je sdělením ve smyslu § 154 správního řádu, a dokonce sám uvedl, že je přezkoumatelný ve správním soudnictví. Avšak ve vztahu k žalobou napadenému sdělení žalovaného uvedl, že je výsledkem postupu i dle části čtvrté správního řádu, v důsledku čehož je vyloučeno ze soudního přezkumu. Jestliže je jak územní souhlas, tak sdělení žalovaného vydáno na základě části čtvrté správního řádu, pak pokud je územní souhlas dle názoru soudu přezkoumatelný soudem, musí být přezkoumatelné i sdělení žalovaného. Stěžovatelé dále polemizují s názorem krajského soudu, že územní souhlas je možné napadnout správní žalobou. Domnívají se, že tento závěr soudu je v rozporu se zásadou vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Uzavírají, že obsahem sdělení žalovaného je konečné stanovisko správního orgánu ve věci územního souhlasu, neboť ze všech podání stěžovatelů je patrna jejich vůle směřující k napravení vzniklého protiprávního stavu. Stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti podáním ze dne 3. 10. 2008, v němž uvedl, že považuje kasační stížnost za nedůvodnou a ztotožňuje se s rozhodnutím krajského soudu.

[6] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 22. 9. 2008 popírá shodný charakter územního souhlasu a sdělení dle části čtvrté správního řádu. Sdělení dle části čtvrté správního řádu je sdělením nejen z hlediska formálního, ale i materiálního, kdežto územní souhlas je sdělením dle části čtvrté správního řádu pouze z formálního hlediska, kdežto materiálně se projevuje jako individuální správní akt. Sdělení žalovaného se nikterak nedotkla práv pramenících z hmotného práva, nezakládají tedy stěžovatelům žádná práva a žádné konkrétní povinnosti. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby lze napadnout toliko z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Námitky stěžovatelů lze podřadit právě pod tento důvod kasační stížnosti. Ačkoliv stěžovatelé svoji kasační stížnost formálně opírají i o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., neuvádějí žádnou konkrétní námitku, kterou by bylo lze podřadit těmto ustanovením. Nutno dodat, že by se jimi Nejvyšší správní soud stejně nemohl zabývat, neboť jeho přezkum se ve vztahu k napadenému rozhodnutí omezuje jen na posouzení otázky, zda byly dány podmínky pro odmítnutí žaloby. Soud se nejprve zabýval povahou územního souhlasu (III/1) a posléze charakterem žalobou napadeného sdělení žalovaného (III/2).

III/1

[9] Pro zhodnocení celého případu je nezbytné posoudit nejprve právní povahu samotného územního souhlasu, který je novým právním institutem zavedeným do českého právního řádu novým stavebním zákonem. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stanoví v § 76 odst. 1, že umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Územní rozhodnutí i územní souhlas mají tytéž právní účinky, představují totiž povolení v citovaném ustanovení uvedených činností. Pokud jde o rozhraničení, kdy je nutné vydat územní rozhodnutí a kdy postačuje územní souhlas, je klíčovým ustanovením § 96 odst. 2 stavebního zákona.

[10] Územní souhlas je určitou alternativou vůči územnímu rozhodnutí; vydání územního souhlasu totiž představuje oproti procesu vydání územního rozhodnutí procesně jednodušší postup. V mnohém se podobá souhlasu s provedením ohlášené stavby, terénní úpravy nebo zařízení (§ 106 stavebního zákona), jehož vydání opět znamená jednodušší variantu oproti řízení o vydání stavebního povolení. Lze proto v této souvislosti pro ilustraci poukázat na judikaturu zdejšího soudu k povaze sdělení stavebního úřadu, že nemá námitek proti provedení ohlášené drobné stavby, stavební úpravy nebo udržovací práce (§ 57 odst. 2 zákona č. 50/1976). V rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz), se uvádí: „Sdělení vydané podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona je možno

vymezit jako individuální správní akt, vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jejich negativními důsledky se lze dostatečně bránit v rámci soukromoprávní ochrany.“ (shodně též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008 – 86).

[11] Územnímu rozhodnutí i územnímu souhlasu je společné, že s ohledem na § 76 odst. 2 stavebního zákona musí žadatel dbát požadavků uvedených v § 90 tohoto zákona. Těmi jsou soulad s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a s požadavky zvláštních zákonů, stanovisky dotčených orgánů a ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Právě ochrana práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení je v případě územního souhlasu zajištěna tak, že žadatel musí k žádosti o vydání územního souhlasu doložit souhlasy osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona vyznačených rovněž v situačním výkresu [§ 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona]. Jedná se tedy o souhlasy vlastníků nemovitostí, na nichž má být záměr uskutečněn, a osob oprávněných z jiných věcných práv k těmto nemovitostem a dále tzv. sousedů (k tomuto pojmu viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 – 48, č. 1641/2008 Sb. NSS). Územní souhlas je tedy individuálním správním aktem, který má přímé účinky na žadatele o vydání územního souhlasu (viz judikatura citovaná v bodě [10] shora), ale může se též přímo dotknout práv třetích osob. Stavební zákon s tím explicitně počítá, neboť vydání územního souhlasu podmiňuje doložením souhlasů se záměrem všech osob, které jím mohou být dotčeny na svých právech.

[12] Na základě výše předestřené úvah lze přistoupit k samotnému posouzení povahy územního souhlasu, což je otázka doposud judikaturou Nejvyššího správního soudu neřešená. Doktrína stavebního práva uvádí, že územní souhlas je tzv. jiným správním úkonem vydávaným dle části čtvrté správního řádu (srov. Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*, C.H. Beck, Praha 2008, s. 253, shodně Doležal, J. a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*, Linde Praha, Praha 2006, s. 189-190). Část čtvrtá správního řádu upravuje tzv. jiné správní úkony (formálně označené např. jako vyjádření, osvědčení a sdělení), které se vyznačují tím, že přímo nezasahují do práv žádné osoby, resp. jejich prostřednictvím se nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*, BOVA POLYGON, Praha 2006, s. 878, shodně S. Skulová in: Skulová, S., Průcha, P., Havlan, P., Kadečka, S. *Správní právo procesní*, EUROLEX BOHEMIA, Praha 2005, s. 246, dále J. Staša in: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 6. vydání, C.H. Beck, Praha 2006, s. 265). Podle části čtvrté správního řádu se postupuje při úkonech, které se řídí správním řádem (§ 1 odst. 1 správního řádu) a nejsou správními rozhodnutími, ani opatřeními obecné povahy (Vedral, J. cit. dílo, s. 880). Úkonem dle části čtvrté správního řádu tak nikdy nemůže být úkon, který je po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

[13] Územní souhlas je však pojmově v rozporu s právě uvedenými znaky jiných správních úkonů. Zakládá totiž práva žadatelů o souhlas a přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů vymezených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Na této skutečnosti nic nemění ani jejich souhlas se záměrem žadatele o územní souhlas, který je podmínkou pro jeho vydání. Tyto subjekty vyjádřením svého souhlasu pouze svolují k zásahu do svých práv a povinností; aprobovaný zásah však zůstává zásahem. Územní souhlas má nadto stejné právní účinky jako územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech, které mají bezkonfliktní povahu (srov. však dále). Územní rozhodnutí je přitom nepochybně správním rozhodnutím.

V tomto konkrétním případě založil územní souhlas osobě zúčastněné na řízení právo postavit základnové stanice GSM, a to na střeše domu ve vlastnictví jiných subjektů, a není ani vyloučen zásah do práv tzv. sousedů (srov. bod [11] shora). Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

[14] Dle § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, není-li stanoveno jinak. Úprava vydání územního souhlasu obsažená v § 96 stavebního zákona obsahuje částečně odlišný postup od klasického správního řízení, aplikace některých ustanovení správního řádu o správním řízení je tak již z povahy vyloučena. Není však vyloučeno podání odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu – proti rozhodnutí se lze odvolat), ačkoliv vzhledem k tomu, že předpokladem vydání územního souhlasu je bezkonfliktnost daná souhlasem osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, budou tyto situace spíše velmi vzácné. Častější naopak budou odvolání proti územnímu souhlasu podaná osobami (jako jsou stěžovatelé), které tvrdí, že jsou dotčeny na svých právech, ovšem stavební úřad vydal územní souhlas bez jejich souhlasu, tedy v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výklad opačný, podle něhož územní souhlas rozhodnutím není, by takovýmto osobám odejmul možnost svá práva ochránit stanoveným postupem u správního orgánu a odňal by jim i právo na přístup k soudu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod).

III/2

[15] Poté, co se Nejvyšší správní soud vypořádal s právní povahou územního souhlasu, mohl postoupit k posouzení charakteru přípisů stěžovatelů uvedených v bodech [1] a [2] shora, které vyústily ve vydání žalobou napadeného sdělení žalovaného.

[16] Úkony je nezbytné posuzovat zásadně podle jejich obsahu, nikoliv označení (§ 37 odst. 1 správního řádu), tedy materiálně (k čemu směřují), nikoliv formálně. Stěžovatelé označili podání ze dne 31. 7. 2007 jako „stížnost proti vydání územního souhlasu – odvolání“. Uvádějí v něm konkrétní důvody, proč považují územní souhlas za nezákonný, a dle petitu uvedeného v závěru podání se domáhají mj. jeho zrušení. Zdejší soud v situaci, kdy dovodil, že odvolání proti územnímu souhlasu je v zásadě přípustné (bod [14]), se zabýval otázkou, zda výše uvedené podání stěžovatelů lze považovat za odvolání. Náležitosti odvolání jsou upraveny v § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 správního řádu. Stěžovatelé jsou v podání ze dne 31. 7. 2007 řádně identifikováni v souladu s § 37 odst. 2 správního řádu, označují rozhodnutí, proti kterému jejich podání směřuje, a uvádí, v čem spatřují rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení. Je zřejmé, že stěžovatelé napadají výrok o udělení souhlasu s umístěním základnové stanice GSM. Podání stěžovatelů ze dne 31. 7. 2007, stejně jako navazující podání, je potřeba považovat za odvolání ve smyslu § 81 správního řádu, neboť odvoláním je nejen po materiální stránce, ale navíc splňuje i všechny formální náležitosti vyžadované správním řádem.

[17] Ačkoliv stěžovatelé následně ve svých podáních uvádějí, že se domáhají postupu dle § 156 odst. 2 a § 175 odst. 1 správního řádu, nemění to nic na výše uvedeném závěru. Postup dle § 156 odst. 2 je vyloučen, neboť územní souhlas není tzv. jiným správním úkonem dle části čtvrté správního řádu (viz bod [13] shora), tento postup nelze použít ani na základě § 158 odst. 2 správního řádu, neboť nejsou dány podmínky pro jeho aplikaci. Jestliže tedy stěžovatelé uvádějí v podání ze dne 9. 8. 2007, že se domáhají zrušení územního souhlasu, ačkoliv formálně označují svůj postup jako postup dle § 156 odst. 2 správního řádu, z materiálního pohledu se jedná o odvolání, resp. vyjádření v odvolacím řízení, neboť odvolání bylo učiněno již 31. 7. 2007.

Konečně ani podáním ze dne 29. 8. 2007 označeným jako postup dle § 175 odst. 1 správního řádu se stěžovatelé nedomáhali ničeho jiného, než přezkoumání vydaného územního souhlasu žalovaným, který je nadřízeným stavebním úřadem - odvolacím orgánem -, v petitu se opětovně domáhají jeho zrušení. Užití stížnosti dle § 175 správního řádu je v tomto případě vyloučeno, neboť stěžovatelé se mohou proti postupu správního orgánu I. stupně bránit prostřednictvím odvolání (§ 175 odst. 1 *a contrario*).

[18] Správní orgán I. stupně se ve sdělení ze dne 9. 8. 2007, zn. 75488/07/HA/Ža, vyjadřuje k jednotlivým námitkám stěžovatelů a dospívá k závěru, že územní souhlas byl vydán v souladu se zákonem. Správní orgán I. stupně samozřejmě není funkčně příslušný k vydání rozhodnutí o odvolání, provádí však přípravné úkony odvolacího řízení dle § 86 správního řádu. Po jejich provedení vyhotoví své stanovisko a předá spis odvolacímu orgánu. Výše uvedené sdělení správního orgánu I. stupně lze považovat právě za stanovisko k odvolání, které bylo zasláno též stěžovatelům. Ačkoliv správní řád takovýto postup výslovně nepředepisuje, nejedná se o nezákonný postup, neboť stanovisko je součástí spisu, do něhož mají stěžovatelé právo nahlížet, a seznámit se tak i s obsahem stanoviska. Žalobou napadené sdělení žalovaného ze dne 16. 10. 2007, zn. ST-157/2007/Kd, je nutné považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání. Bylo vydáno místně, věcně i funkčně příslušným správním orgánem, který se v něm vypořádává s námitkami stěžovatelů uplatněných v odvolání a autoritativně potvrzuje správnost a zákonnost vydaného územního souhlasu, stejně jako postupu správního orgánu I. stupně při jeho vydání, a to s konečnou platností. Krajský soud má bezesporu pravdu, že sdělení žalovaného nesplňuje obsahové a formální požadavky kladené na rozhodnutí. Je ovšem právě na krajském soudu, aby z této skutečnosti vyvodil odpovídající závěry. Sdělení žalovaného je totiž po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu správního řádu i ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se jím zakládají, mění či ruší práva a povinnosti (v tomto případě založilo definitivně a pravomocně oprávnění osoby zúčastněné na řízení realizovat daný záměr, což se promítá dle tvrzení stěžovatelů též do jejich právní sféry), a není tedy vyloučeno z kognice správních soudů dle § 70 písm. a) s. ř. s. ani jiných ustanovení zákona.

IV.

[19] Jelikož usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je z výše uvedených důvodů nezákonné, zrušil je Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a zároveň rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu