

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Elišky Cihlářové, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Dagmar Nygrínové, JUDr. Jana M. Passera a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **J. G.**, zastoupená JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Praha 4, Za Zelenou liškou 967, proti žalovanému: **Městský úřad Kopřivnice**, se sídlem Kopřivnice, Štefánikova 1163, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 7. 2010, č. j. 22 A 29/2010 - 37,

t a k t o :

- I. Souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.
- II. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 soudního řádu správního.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 21. 10. 2009 souhlas dle § 127 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stav. zák.“) s oznámenou změnou v užívání stavby č. j. 637/2009/SÚP&52022/2009/Ob. Souhlas se týkal objektu bývalé strojovny v 1. NP objektu č. p. 35 na ulici Záhumenní v Kopřivnici. Změna v užívání stavby spočívala ve změně z původního účelu užívání na vzorkovnu olejů, maziv, autokosmetiky a příslušenství.

[2] Žalobkyně napadla tento souhlas žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě, přičemž vycházela z toho, že proti němu není možné uplatnit žádný řádný opravný prostředek. V žalobě argumentovala § 4 odst. 1, § 65 odst. 1 a § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Souhlas označila za rozhodnutí po materiální stránce a vytkla žalovanému zejména nedostatky ve zjišťování skutečného stavu

věci, procesní pochybení v řízení, porušení práv třetích osob provedenou změnou a nesprávný a nezákonný postup při vydání souhlasu.

[3] Krajský soud napadeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl. V odůvodnění mimo jiné odkázal na ustanovení § 4 odst. 1 písm. a), § 65 odst. 1 a § 65 odst. 2 s. ř. s., s tím, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Úkon, jímž byl dán souhlas se změnou v užívání stavby podle § 127 odst. 2 stav. zák., není správním rozhodnutím z materiálního ani z formálního hlediska a tudíž soudnímu přezkumu nepodléhá.

[4] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že rozhodnutí soudu je v rozporu se zákonem, skutečným stavem věci i s judikaturou správních soudů. Souhlas podle § 127 odst. 2 stav. zák. sice formálně není rozhodnutím a nejsou proti němu přípustné žádné řádné opravné prostředky, ale zasahuje do práv řady subjektů. Vlastník stavby jím získává práva, která předtím neměl, konkrétně v tomto případě může v objektu skladovat řadu nebezpečných látek a manipulovat s nimi. Všichni ostatní pak tento stav musí respektovat. Stěžovatelka ani sousedé se k tomu nemohli vyjádřit, souhlas jim nebyl doručen. Přitom se jedná o značně rizikový provoz v obytném území, ohrožující majetek i osobní bezpečnost. Stavebnímu úřadu přitom bylo známo z dřívější doby, že se stěžovatelka o tento případ zajímá, cítí se dotčena a tudíž měl postupovat podle § 127 odst. 3 stav. zák. Občanskoprávní ochrana zde nemůže být účinná. Krajský soud tak odepřel stěžovateli právo na soudní ochranu přesto, že předmětný úkon stavebního úřadu je po materiální stránce rozhodnutím. Proto navrhuje, aby usnesení krajského soudu bylo jako nezákonné a nesprávné zrušeno.

[6] Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasem s oznámenou změnou v užívání části stavby získal oznamovatel pouze právo užívat bývalou strojovnu v tomto objektu jako vzorkovnu k vystavení sortimentu produktů, které jsou předmětem jeho obchodní činnosti. Vzorkovna svým uspořádáním a vybavením slouží pouze k prezentaci olejů a maziv, nikoliv ke skladování ve smyslu navážení, skladování a prodeje. Místnost je v objektu, který je podle územního plánu součástí území, v němž jsou přípustná zařízení maloobchodní, nevýrobních služeb, drobná výrobní zařízení a skladů bez negativních vlivů na okolí. Povolení změny v užívání formou souhlasu podle § 127 odst. 2 stav. zák. bylo adekvátní, neboť se změna nijak nedotkla práv třetích osob.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[7] Spornou právní otázkou v projednávané věci je, zda souhlas stavebního úřadu, který stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení navrhovatele, stavebníka, vlastníka či osoby, která má právo změnit užívání stavby (dále souhrnně též „žadatel“), je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

[8] V rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007 – 54, a ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 – 65, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že souhlasné sdělení stavebního úřadu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V obou případech se jednalo o souhlas vydaný podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon z r. 1976.“). Pro případ

souhlasu podle stav. zák. byl tento názor převzat v rozsudku ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010 - 84, v němž je uvedeno, že souhlas je rozhodnutím zakládajícím práva a povinnosti stavebníkovi a dotýkající se právní sféry jiných osob. Dále zde soud uvádí, že souhlas vydaný v rozporu s právními předpisy může být důvodem pro zrušení v odvolacím či mimoodvolacím řízení.

[9] Oproti tomu v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, soud vyloučil, že akceptace ohlášení stavebních úprav je nezákonným zásahem. Nikoli však proto, že jde o rozhodnutí, ale proto, že sdělení stavebního úřadu dopadá jen na ohlašovatele a ostatní subjekty se proti němu mohou bránit toliko prostředky soukromého práva. Tento právní názor je obsažen i v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008 - 86, kde je uvedeno, že sdělení vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976 je individuálním správním aktem vydaným v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a má přímé účinky jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jeho negativními důsledky se lze bránit v rámci soukromoprávní ochrany. V rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009 - 86, jehož předmětem bylo zrušení sdělení o ohlášení a zastavení řízení ve věci stavebních úprav, soud vyslovil, že případy ohlášených staveb, které tomuto režimu neměly podléhat, jsou řešitelné postupem podle § 129 odst. 1 písm. a) stav. zák. V rozsudku ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 – 100, je, s poukazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze a na názory zastávané odborníky na stavební právo, zaujat názor, že sdělení stavebního úřadu k ohlášení stavby není správním rozhodnutím, ale jiným opatřením a nápravy nesprávného opatření lze dosáhnout jen cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona o obcích. Z těchto rozsudků lze tedy dovodit, že souhlas s ohlášením stavby rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není.

[10] S ohledem na výše uvedené druhý senát svým usnesením ze dne 20. 7. 2011, č. j. 2 As 86/2010 - 66, postoupil věc v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[11] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[12] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že různé senáty zdejšího soudu posuzovaly jak právní povahu, tak i možnost soudního přezkumu u jednotlivých souhlasů vydaných dle stavebního zákona rozdílně. V tomto ohledu není podstatné, zda se jednalo o souhlasy vydané dle stavebního zákona z roku 1976 či z roku 2006. Institut souhlasů byl upraven obdobně v obou zákonech. Rozdílný je pouze výčet záměrů a staveb, které mohly být souhlasem povoleny. Druhý senát se navíc hodlá od části výše uvedených názorů odchýlit, neboť dle jeho názoru je souhlas soudně přezkoumatelný.

[13] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. a je tedy dána pravomoc rozšířeného senátu v dané věci rozhodovat.

III.2. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona

[14] Správní orgány při své činnosti nevydávají po proběhlém řízení pouze správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také „spr. ř.“) upravené v jeho II. a III. části, ale činí i celou řadu dalších specifických úkonů upravených v části IV. tohoto zákona. Tyto úkony jsou vydávány v rámci méně formálního postupu a mají za cíl snížit administrativní a finanční zátěž žadatele a zrychlit činnost správních orgánů.

[15] V souladu s výše uvedeným lze v rámci předmětu úpravy stavebního zákona nalézt tři rozdílné postupy při rozhodování v území, povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb (dále souhrnně též „záměr“). V rámci prvního postupu nejsou ze zákona na žadatele kladeny žádné požadavky a stavebním zákonem taxativně vymezenou množinu záměrů tak lze umístit a realizovat bez součinnosti se správním orgánem – stavebním úřadem (např. § 79 odst. 3 stav. zák. – stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění ani územní souhlas, § 103 stav. zák. – stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení). Dále stavební zákon umožňuje v rámci druhého postupu vydat ze strany stavebního úřadu tzv. souhlasy (územní souhlas, souhlas s ohlášením stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.). V případě třetího postupu se stavební úřad řídí II. a III. částí správního řádu a výsledkem tohoto řízení je bezpochyby správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. i § 65 s. ř. s.

[16] Stavební zákon obsahuje v rámci stavebního řádu specifickou alternativu ke stavebnímu řízení a ohlášení stavby, vymykající se výše uvedeným postupům, a to zkrácené stavební řízení (§ 117 stav. zák.). V tomto případě žadatel za splnění zákonných podmínek (§ 117 odst. 1 stav. zák.) stavbu oznámí stavebnímu úřadu. K oznámení stavby připojí certifikát vydaný autorizovaným inspektorem. Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů vyslovil právní názor, že certifikát autorizovaného inspektora není rozhodnutím ve smyslu správního řádu ani soudního řádu správního. Dodal, že ani na autorizovaného inspektora nelze pohlížet jako na správní orgán, a učinil závěr, že pro přezkum jeho aktů není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9).

III.2.1. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona ve vztahu ke správnímu řádu

[17] Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha souhlasů vydaných v rámci výše uvedeného druhého postupu (tedy postupu, v rámci kterého jsou vydávány souhlasy) ve vztahu ke správnímu řádu. V tomto ohledu lze souhlasy vydávané druhým postupem rozdělit do dvou kategorií podle kritéria, zda stavební zákon obsahuje ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 107, § 122 odst. 4 a § 127 odst. 2 stav. zák.), či nikoliv. Důvod rozdělení spočívá v tom, že tyto kategorie souhlasů se od sebe liší právní úpravou, a to právě ve vztahu k určení jejich právní povahy.

[18] V případě první kategorie souhlasů (např. souhlas s provedením ohlášené stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.) obsahuje tedy stavební zákon ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi na žádost dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Dále stavební zákon u některých souhlasů spadajících do této kategorie (např. § 127 odst. 3 stav. zák.) obsahuje ustanovení, která v případě negativní odpovědi ze strany stavebního úřadu odkazují žadatele na užití třetího postupu, tedy správního řízení. Na základě těchto ustanovení tak lze přímo z textu zákona dovodit, že do vydání negativního rozhodnutí správní řízení neprobíhá a zákonodárce jej úmyslně vylučuje.

[19] V této souvislosti je vhodné poukázat na legislativní vývoj úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Zjednodušování správního přezkumu umíst'ování a provádění staveb oproti předchozímu stavebnímu zákonu z roku 1976 je jednou ze základních myšlenek stavebního zákona z roku 2006. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu z roku 2006 lze mimo jiné mezi hlavními principy navrhovaného řešení nalézt zavedení nového institutu územního souhlasu nahrazujícího územní rozhodnutí. Dále rozšíření okruhu staveb, které nebude třeba povolovat ani ohlašovat, a přesunutí řady staveb ze správního režimu (tzn. povolování formou správního rozhodnutí) do procesu ohlašování. Z výše uvedeného je jasné seznatelné, že nový stavební zákon se vydal cestou zjednodušování procesu umíst'ování a povolování staveb příslušnými správními orgány.

[20] Tendenci směřující k další liberalizaci právní úpravy týkající se umíst'ování a povolování staveb lze vysledovat i v současné legislativní činnosti. Jedním z cílů vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2012, VI. volební období, číslo sněmovního tisku 573/0) je rozšíření deregulace o případy, o kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení. Cílem novelizace je i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech staveb, které nevyžadují posuzování vlivu na životní prostředí.

[21] Dále je zapotřebí vzít v úvahu obecné zásady správního řízení (§ 2 až § 6 spr. ř.), které jsou ve stavebním zákoně promítnuty především v § 4 odst. 1. Ten stanoví povinnost správních orgánů využívat zjednodušující postupy a v řízení postupovat vždy tak, aby byly dotčené osoby co nejméně zatěžovány a nevznikaly jim zbytečné náklady a aby v případech, kdy lze za podmínek stavebního zákona vydat ve věci pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru.

[22] Ze znění zákona je tedy seznatelné, že záměrem zákonodárce bylo ve stanovených případech učinit řízení o umístění a povolení záměru méně formální a tedy levnější a rychlejší. Z tohoto důvodu byl zaveden další postup (v některých případech paralelní), v tomto usnesení označovaný jako druhý, při posuzování umíst'ování a povolování záměrů. Zákonodárce jím řeší situaci, kdy s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv nelze určitý okruh staveb uskutečnit zcela mimo posouzení stavebního úřadu (první postup - např. stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení), ale „klasické“ správní řízení je pro tento okruh záměrů zbytečně finančně a časově náročné, a to pro žadatele i pro soustavu správních orgánů. Do kategorie záměrů podléhajících druhému postupu zařadil zákonodárce ty stavby, které musí předem splňovat nároky, které jsou jinak posuzovány ve správním řízení a svou povahou mohou jen obtížně zasáhnout do práv třetích osob (např. stavby opěrných zdí do výšky 1 metru, informační a reklamní zařízení atd.). Zavedením správního řízení i v rámci druhého postupu, a tedy *de facto* setřením rozdílů mezi postupem druhým a třetím, by došlo k popření smyslu celého toho alternativního postupu a učinilo by jej prakticky nepoužitelným a tudíž zcela neživotným.

[23] Rozšířený senát učinil dílčí závěr, že tato kategorie souhlasů není vydávána v rámci správního řízení. Správní řád v takovém případě v § 177 předpokládá, že správní orgán při provádění jiných úkonů, na které se nevztahují části II. a III., postupuje obdobně dle části IV. tohoto zákona.

[24] Nejvyšší správní soud v minulosti v jiné věci shledal, že správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. nelze vydat mimo správní řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009,

č. j. 1 As 92/2008 – 76). S tímto názorem se rozšířený senát ztotožnil a souhlasy tak nemohou být správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. Stavební zákon navíc v některých případech (§ 122 odst. 3 stav. zák.) přímo stanoví, že daný souhlas není správním rozhodnutím. Souhlasy nenaplňují ani definiční znaky vyjádření, osvědčení či sdělení (dle § 154 spr. ř.), spadají tak v souladu s § 158 odst. 1 spr. ř. do kategorie tzv. „jiných úkonů“ dle části IV. spr. ř.

[25] Další (druhou) kategorií souhlasů vydávaných druhým postupem tvoří souhlasy, které neobsahují ustanovení uvádějící, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 96 stav. zák.). Zákon tak přímo neřeší otázku, zda je daný souhlas vydáván v rámci správního řízení či nikoliv. Zato opět naznačuje, že souhlas ve správním řízení vydáván není, neboť předpokládá, že správní řízení se vede až v případě, kdy stavební úřad souhlas neudělí a místo toho zahájí správní řízení (§ 96 odst. 4 stav. zák.). Dle názoru rozšířeného senátu jsou i tyto souhlasy s ohledem na zavedení alternativních postupů, systematiku stavebního zákona a smysl právní úpravy jinými úkony dle IV. části spr. řádu.

[26] Shrnutím této části tedy činí rozšířený senát závěr, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu a postup vedoucí k jejich vydání je upraven v této části zákona.

III.2.2. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona ve vztahu k soudnímu řádu správnímu

[27] Následnou otázkou, kterou se musel rozšířený senát zabývat, je povaha souhlasů vydaných v rámci druhého postupu ve vztahu k soudnímu řádu správnímu. Vzhledem k subsidiární povaze ostatních typů žalob oproti žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je nejdříve zapotřebí odpovědět na otázku, zda jsou souhlasy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[28] V této souvislosti je podstatné podotknout, že žadatel má v některých případech možnost předem svůj záměr uzpůsobit zákonným podmínkám a požadovat po stavebním úřadu, aby při posuzování daného záměru, po kontrole splnění těchto podmínek, postupoval druhým zjednodušeným postupem. Druhý postup je tak v těchto případech určitou alternativou vůči postupu třetímu, avšak procesně jednodušší a rychlejší.

[29] I přes odlišné procesní kroky je výsledkem obou postupů autoritativní určení ze strany stavebního úřadu, zda je daný záměr možné uskutečnit či nikoliv. Završení obou postupů má shodné právní účinky bez ohledu na předcházející proceduru i formální pojmenování (např. stavební povolení a souhlas s ohlášenou stavbou). Rozšířený senát se v této části shoduje s názorem vysloveným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76, že konkrétně územní souhlas je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť souhlasy zakládají žadateli práva (např. provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět.

[30] Jak však bylo již výše uvedeno, stavební zákon u těchto souhlasů nepředpokládá správní řízení a tedy ani vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. V případě druhého postupu žadatel musí své zájmy předem omezit zákonem stanovenými limity a stavební úřad posoudí, zda je žadatel dodržel. Stavební úřad nemůže v souhlasu stanovit další podmínky provedení, užívání, měnit limity apod. Pokud stavební úřad dojde k závěru, že záměr podmínky pro vydání daného souhlasu nesplňuje, vydá v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí, které je prvním úkonem ve správním řízení, případně (u územního souhlasu) rozhodne usnesením o zahájení správního řízení.

[31] Rozšířený senát v této souvislosti připomíná své usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž obdobně posoudil povahu provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí tak, že „*pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřípadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem“.* Ačkoliv jsou tedy souhlasy vydávané dle stavebního zákona s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[32] Obdobná situace je i v případech, kdy stavební úřad může postupovat pouze druhým postupem a žadateli vydat souhlas s daným záměrem (např. § 122 stav. zák. – kolaudační souhlas). V těchto případech daný souhlas opětovně naplňuje materiální stránku rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť na jeho základě žadateli vzniká konkrétní právo (např. užívat dokončenou stavbu) a ostatním osobám povinnost toto konání strpět. Naplnění materiální stránky je jen umocněno tím, že stavební zákon neobsahuje alternativu v podobě správního rozhodnutí jako u prve uváděných souhlasů. V tomto případě však stavební zákon jasně stanoví, že se nejedná o správní rozhodnutí, neboť je v něm přímo uvedeno, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím (§ 122 odst. 3 stav. zák.).

[33] Rozšířený senát tak může tuto otázku uzavřít konstatováním, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.

III.3. Soudní přezkoumatelnost souhlasu

[34] Poslední otázkou, kterou musí rozšířený senát zodpovědět, je možnost soudního přezkumu souhlasů. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že IV. část správního řádu neumožňuje v případě jiných úkonů použít řádných opravných prostředků upravených tímto zákonem. To samo o sobě není v rozporu se smyslem zákonné úpravy. Jak bylo uvedeno výše, druhý postup je často procesně jednodušší alternativou ke „klasickému“ správnímu řízení. Stavební úřad jedná pouze se žadatelem, proti souhlasu nejsou přípustné řádné opravné prostředky, neboť se nepředpokládá věcný či právní konflikt. Smyslem druhého postupu (v rámci něhož jsou vydávány souhlasy) je existence procesně a časově méně náročné úpravy oproti správnímu řízení. Skutečnost, že proti souhlasu vydanému stavebním úřadem nelze použít řádný opravný prostředek, je právě jedním ze základních momentů urychlujících tento typ řízení.

[35] K otázce, zda tak nedochází k upírání práv třetím osobám, je zapotřebí zopakovat, že správní orgán při vydávání souhlasu neprovádí shodné posuzování záměru jako v rámci správního řízení. V případě souhlasu je úkolem správního orgánu toliko posoudit, zda žadatel dodržel podmínky, které stanoví zákon. Souhlas je jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Nemůže stanovit další podmínky či sám o sobě rozhodnout, kterým postupem se bude žadatel řídit. Pochybení správního orgánu tak připadá v úvahu pouze v počáteční fázi, kdy stavební úřad chybně uváží, že daný záměr splňuje zákonná kritéria, a buď ve lhůtě souhlas udělí, či po zákonem určenou lhůtu nevydá rozhodnutí, které provedení záměru zakáže.

[36] Vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně či mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (srov. s rozsudkem NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208). Třetí osoby mohou být kráceny jak na procesních právech (jako „opomenutý účastník“), tak i na právech hmotných (např. dotčení vlastnického práva k sousednímu pozemku).

[37] Pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného druhého postupu pro záměry, které by dle zákona vyžadovaly vydání rozhodnutí cestou správního řízení, by mohlo umožnit obcházení či dokonce porušování zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení by dotčené osoby nebyly v postavení účastníků řízení a neměly by k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky). Problematické je i zajištění informovanosti o chystaném záměru, neboť o záměru by bylo možné se dozvědět teprve z již probíhající či uskutečněné stavby. Navíc by bez možnosti soudního přezkumu mohlo dojít k situaci, kdy by nebylo možné nezákonné souhlasy zvrátit.

[38] Protože není umožněno třetím osobám se proti vydání souhlasu bránit opravnými prostředky podle správního řádu či jiné zvláštní úpravy správního řízení, musí být poskytnuta cesta k soudní ochraně práv v rámci správního soudnictví. K tomu rozšířený senát již v citovaném rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, mimo jiné uvedl: *„Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.“*

[39] Jak bylo uvedeno výše, souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu tak nepřichází v úvahu. Ve vydání souhlasu nelze spatřovat ani nečinnost správního orgánu, nepřipadá tak v úvahu ani žaloba na ochranu před nečinností (§ 79 s. ř. s.).

[40] Jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením (dále též „zásahová žaloba“). V tomto ohledu se rozšířený senát ztotožnil se svým dříve publikovaným názorem, vyřčeným v posledně citovaném usnesení, kde mimo jiné uvedl, že *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“*

[41] Rozšířený senát se přiklonil k závěru, že se v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného tak i provedeného mlčky) může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu. Z těchto důvodů je tak možné napadat souhlas vydaný dle stavebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (82 s. ř. s.).

[42] Rozšířený senát spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (např. kdy se změna v účelu užívání stavby dotkne práv třetích osob a stavební úřad nepostupuje

dle § 127 odst. 3 stav. zák.). Pokud je tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem), zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti. Obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř.

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

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

[45] Pokud nebude zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem z výše uvedených důvodů možné, je i v tomto případě podstatné vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu, neboť toto rozhodnutí může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[46] Poslední otázkou, kterou musel rozšířený senát vyřešit, je procesní postavení samotného žadatele v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, kterou podala třetí osoba. Žalobce se domáhá zrušení žadatelem získaného souhlasu a na podporu své žaloby tvrdí, že souhlas měl přímý dopad do jeho subjektivních práv a povinností. Případným zrušením souhlasu, resp. předchozím konstatováním nezákonného zásahu spočívajícím v jeho vydání, zákazem adresovaným správnímu orgánu z něj nadále vycházet či dokonce příkazem k obnovení stavu před zákazem, by byl tentokrát naopak bezpochyby dotčen na svých právech žadatel. V tomto případě je tak třeba použít procesní analogii a přiznat žadateli o vydání souhlasu či oznamovateli v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. V opačném případě by sám žadatel o vydání souhlasu neměl v soudním řízení žádná procesní práva a byl tak značně oproti žalobci znevýhodněn.

[47] V tomto případě se jedná o situaci sice výslovným zněním zákona nepředvídanou, ale z jeho smyslu a účelu vyvoditelnou. Žalobce tvrdí, že zákonné podmínky pro vydání souhlasu

(např. se změnou v užívání stavby) nebyly splněny, mělo tudíž probíhat „klasické“ správní řízení, v němž by měli jak on, tak i žadatel, postavení účastníků řízení, mohli by, byť z odlišných pozic, napadat vydané rozhodnutí a po bezvysledném vyčerpání řádných opravných prostředků (srov. § 5 s. ř. s.) se domáhat soudní ochrany svých práv ve správním soudnictví. V takovém případě by tomu z nich, který by žalobu nepodal, mohlo nepochybně náležet postavení osoby zúčastněné na řízení přímo dle § 34 s. ř. s. Analogickou situací je projednávaný případ, kdy sice neproběhlo správní řízení a nebylo vydáno rozhodnutí, ale dle tvrzení v žalobě takto postupováno být mělo. Okruh dotčených osob je tedy obdobný a obdobný musí být i rozsah jejich procesních práv ve správním soudnictví (srov. též rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008-282).

[48] Rozšířený senát konečně dodává, že nesouhlasí s názorem o možnosti odstranění nezákonného souhlasu cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), uplatněným např. v rozsudku NSS ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 – 100, či rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 1999, č. j. 7 A 4/97 - 41. Jak bylo výše odůvodněno, souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle části IV. spr. ř., který v § 156 obsahuje autonomní procesní úpravu na odstranění jejich vad.

IV. Shrnutí

[49] Rozšířený senát tedy uzavřel, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona, zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 téhož zákona.

V. Další postup ve věci

[50] Předmětem posuzování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně. Rozšířený senát po jejím zodpovězení podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu