

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: **a) J. K.**, a **b) N. K.**, zastoupení advokátem JUDr. Karlem Vítkem, se sídlem Dobrovského 25, Olomouc, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, o žalobě před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 10. 2017, č. j. 65 A 41/2017 – 55,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 21. 7. 2016 na základě žádosti Statutárního města Olomouc územní souhlas č. 354/2016, č. j. SMOL/160749/49/2016/OS/US/Fil, sp. zn. S-SMOL/144232/2016/OS, k umístění stavby „Dětské hřiště – herní prvky“, pro záměr úpravy části oplocené zahrady (pozemky parc. č. 38 a 388) obklopující objekt knihovny na pozemku st. parc. č. 80 za účelem vybudování hřiště s herními prvky pro starší děti a mládež, ve městě Olomouci, v k. ú. N. u O., na pozemcích par. č. X (zahrada) a parc. č. X (ostatní plocha).

[2] Žalobci, kteří jsou spoluvlastníky pozemku sousedícího s pozemkem, na němž bylo uvedené hřiště vybudováno, se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že vydáním územního souhlasu žalovaný nezákonně zasáhl do jejich práv. Zároveň požadovali, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejich práv tím, že bude ve svém úředním postupu vycházet z tohoto územního souhlasu, a aby žalovanému přikázal obnovení stavu před zásahem tak, že mu uloží povinnost bezodkladně spis předložit nadřízenému správnímu orgánu s podnětem k provedení přezkumného řízení. Žalobci s umístěním hřiště nesouhlasili z důvodu, že jsou obtěžováni jednak nadměrným hlukem z hlasového projevu dětí, jednak nahlížením na jejich nemovitost ze 3 metry vysokých herních prvků.

[3] V průběhu řízení krajský soud zjistil, že žalovaný usnesením ze dne 27. 7. 2017 podle § 156 odst. 2 ve vazbě na § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, uvedený územní souhlas zrušil, a to s účinky ke dni jeho vydání. V odůvodnění tohoto usnesení žalovaný uvedl, že herní

prvky, které byly územním souhlasem umístěny, nejsou výrobkem plnicím funkci stavby ve smyslu stavebního zákona, a tudíž nepodléhají posuzování v režimu tohoto zákona.

[4] Žalobci s odůvodněním tohoto usnesení nesouhlasili, neboť dle jejich názoru vybudování hřiště představuje změnu ve využití území, která vyžadovala územní rozhodnutí či územní souhlas. Petit žaloby v návaznosti na toto usnesení změnili tak, že požadovali určení, že byl napadený územní souhlas nezákonný.

[5] Krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl, neboť zrušení správního aktu, který by měl být soudem přezkoumán, představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení. Uvedl, že je mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu, zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, podle kterého územní souhlas dle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; ta ovšem dle jeho názoru nemohla v posuzované věci vést k odlišnému postupu soudu.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Uvedli, že pro podání žaloby i v rámci dispozice s ní vycházeli z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu), podle které územní souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a je nutno se proti němu bránit zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v průběhu soudního řízení žalovaný napadený územní souhlas zrušil, žalobci změnili petit žaloby a domáhali se určení, že byl tento souhlas nezákonný. Deklaratorní výrok požadovali také proto, že nesouhlasili s odůvodněním usnesení žalovaného ze dne 27. 7. 2017 a měli obavu, jak bude žalovaný dále postupovat. Krajský soud odmítnutím žaloby rozhodl v rozporu s § 82 a § 85 s. ř. s., čímž žalobcům odepřel právo na soudní ochranu proti nezákonnému zásahu. Napadené usnesení soudu je rovněž v rozporu s právem na ochranu legitimního očekávání, jak vyplývá z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny. Jedná se o překvapivé rozhodnutí, neboť soud zcela inovativně odmítl žalobu s odůvodněním, jakoby územní souhlas byl rozhodnutím.

[8] Stěžovatelé taktéž brojili proti tomu, že jim soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, přestože byl územní souhlas zrušen samotným žalovaným po podání žaloby. Ve své podstatě se jednalo o procesní uspokojení stěžovatelů ve smyslu § 60 odst. 3 věta druhá, a již proto měl soud stěžovatelům náhradu nákladů řízení přiznat.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vydáním územního souhlasu nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů, a ti tedy nemohli být přímo kráceni na svých právech. Jelikož umístění herních prvků nepodléhalo veřejnoprávním předpisům, vydaný a následně zrušený územní souhlas nezakládá žadateli žádná práva. Případné námitky týkající se umístění herních prvků na pozemku a jejich užívání tak stěžovatelé mohou uplatnit v občanskoprávní žalobě na ochranu sousedských práv. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] Stěžovatelé v reakci na vyjádření žalovaného poznamenali, že vydáním územního souhlasu žalovaný v podstatě nad rámec své pravomoci vydal úřední schválení, které by ztížilo

možnost soukromoprávní obrany stěžovatelů proti omezení jejich vlastnických práv. Úředně schválené hřiště by totiž bylo obtížněji zpochybnitelné jako zásah do vlastnického práva v míře nepřiměřené místním poměrům ve smyslu § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, případně by dokonce mohly být soukromoprávní nároky stěžovatelů omezeny na § 1013 odst. 2 občanského zákoníku. Vydání územního souhlasu *ultra vires* představuje přímý nezákonný zásah žalovaného do práv stěžovatelů.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[11] První senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že jsou splněny všechny podmínky řízení a kasační stížnost je proto projednatelná. Při předběžném posouzení věci však dospěl k závěru, že rozhodná právní otázka, konkrétně posouzení, zda je územní souhlas rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., má být posouzena jinak, než jak stanovuje předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS. Zároveň je podle prvního senátu pochybné, nakolik tyto judikatorní závěry obstojí s ohledem na vývoj následné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, i na relevantní legislativní změny související právní úpravou. Shledal proto naplnění podmínek pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.a) Dosavadní judikatura v oblasti souhlasů dle stavebního zákona

[12] Rozšířený senát v usnesení č. j. 2 As 86/2010 - 76 sjednocoval rozpornou judikaturu ohledně otázky, zda jsou souhlas dle stavebního zákona rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dospěl k závěru, že tyto souhlas vydávané zejména podle § 96, § 106, § 122, a § 127 stavebního zákona, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu. Uvedl, že souhlas nejsou vydávány v rámci správního řízení; postup vedoucí k jejich vydání je upraven v IV. části správního řádu. Zároveň konstatoval, že ačkoliv jsou tyto souhlas s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[13] Vzhledem k tomu, že rozšířený senát jednoznačně shledal nutnost soudního přezkumu souhlasů, avšak žaloba proti rozhodnutí dle jeho názoru není z jejich povahy možná, přiklonil se k závěru, že v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného, tak i vydaného mlčky) se může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu, proti kterému lze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.

[14] Rozšířený senát možnost soudní ochrany proti nezákonnému souhlasu jako možnému nezákonnému zásahu specifikoval následovně (viz odst. 42 – 45 usnesení):

„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.

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 nezkontroluje a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nabrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

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 zkontrolovat, zdali jsou pro případné zabájení 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.

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“.

III.b) Důvody 1. senátu pro odklon od dosavadní judikatury

[15] První senát nesouhlasí se závěrem rozšířeného senátu, že souhlasy dle stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a že se tedy proti nim nelze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Neztotožňuje se tak s požadavkem vysoké míry formalizace souhlasů dle stavebního zákona, který nebyl následován ani v pozdější rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, a to ani samotného rozšířeného senátu. První senát proto níže rozebírá judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, ze které dovozuje, že by na souhlasy vydávané dle stavebního zákona mělo být pohlíženo jako na rozhodnutí. Dále upozorňuje na skutečnost, že soudní ochrana proti nezákonným souhlasům spočívajícím v zásahové žalobě je méně efektivní než obrana žalobou proti rozhodnutí. Zmiňuje také některé změny stavebního zákona, které dle jeho názoru činí závěry rozšířeného senátu značně problematickými a ukazují tak na „slabiny“ závěru, že se má na souhlasy pohlížet jako na možné nezákonné zásahy.

Judikatorní vývoj směřující k materiálnímu pojetí rozhodnutí

[16] Rozhodovací praxe předcházející usnesení rozšířeného senátu vcelku konstantně zastávala materiální pojetí rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: „V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinální, podle níž pojem ‚rozhodnutí‘ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoliv formy. ‚Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou.‘ (Bureš - Drápal - Mazanec: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). Není tedy podstatné,

jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby. (Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: Sb. ÚS, sv. 7, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, Sb. ÚS, sv. 27, str. 337 a násl.). Lze tedy učinit závěr, že pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.“ K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud také např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, kde konstatoval, že z hlediska žalobních typů je nutno úkon orgánu veřejné moci posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být podle § 65 s. ř. s. rozhodnutím v materiálním smyslu.

[17] Tuto rozhodovací praxi rozšířený senát do určité míry korigoval v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS (věc „Olomoucký kraj“), kde zkoumal právní povahu neprovedení záznamu do katastru nemovitostí. Uvedl přitom, že „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou [...] primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že „že pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá 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.“

[18] Z tohoto usnesení také rozšířený senát ve věci souhlasů dle stavebního zákona dovodil, že tyto souhlasy, ačkoliv jsou s to zasáhnout právní sféru třetích osob, nemohou být pro nedostatek formální stránky rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Podle názoru prvního senátu ovšem není zcela zřejmé, o jakou konkrétní formu by se mělo jednat, resp. jaké formální náležitosti rozšířený senát v případě souhlasů postrádal. Ze soudního řádu správního lze toliko dovodit, že rozhodnutí má mít písemnou formu (viz § 71 odst. 2 s. ř. s., podle kterého má žalobce k žalobě připojit jeden opis napadeného rozhodnutí). Judikatura zároveň konstantně vykládá § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, že rozhodnutí má předcházet určité řízení, resp. že má být výsledkem nějakého více či méně formalizovaného procesu, nemusí se však jednat o správní řízení ve smyslu správního řádu či jiného procesního předpisu.

[19] První senát je přesvědčen, že i když souhlasy dle stavebního zákona nejsou výsledkem správního řízení (jak podrobně rozebral rozšířený senát), existuje zde zákonem stanovený proces, kterým musí žadatel o souhlas projít. Stejně tak samotná podoba souhlasu, resp. jeho zákonem stanovené náležitosti, se po formální stránce do značné míry podobají standardnímu rozhodnutí.

[20] Konkrétně v případě územního souhlasu (podle § 96 odst. 1 stavebního zákona „[m]ísto územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, nebo pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“) stavební zákon v § 96 odst. 3 upravuje náležitosti žádosti o souhlas a výčet povinných příloh, v odstavci 4 pak stanovuje náležitosti územního souhlasu, které se značně přibližují formálním náležitostem rozhodnutí („Územní souhlas obsahuje identifikační údaje o žadateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn, podmínky pro provedení záměru a pro zpracování projektové dokumentace.“). Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje též osobám

uvedeným v odstavci 3 písm. d) tohoto ustanovení, tj. osobám, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn, dotčeným orgánům a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, a jde-li o stavbu podle § 15 nebo 16, také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby.

[21] Je tak zřejmé, že jak proces vedoucí k vydání územního souhlasu, tak i jeho podoba, jsou značně formalizované, přičemž tento souhlas je doručován osobám, které by v případě vedení správního řízení (územního řízení) byly účastníky tohoto řízení.

[22] V následné judikatuře rozšířeného senátu již tak vysoké formální požadavky na akty, které je nutno považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., kladeny nebyly, a byť je nadále prosazováno materiálně – formální pojetí, výrazně se snížily nároky na formální stránku rozhodnutí. V usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47, č. 3104/2014 (věc „státní maturity“) rozšířený senát vyšel ze závěrů uvedených ve věci Olomoucký kraj, nicméně specifikoval, co chápe pod pojmem individuální správní akt, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva. Dospěl přitom k závěru, že vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s. ř. s. Argumentoval tím, že zde existuje „konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák, žádající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. V neposlední řadě je možné poukázat i na strukturu napadeného „vyrozumění“, které stěžovatel sám opatřil náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, tj. zřehlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřípustnosti rozkladu.“

[23] Ve věci státních maturit se tak rozšířený senát již spokojil s tím, že rozhodnutí je výsledkem formalizovaného řízení upraveného právními předpisy, nikoliv výsledkem správního řízení dle správního řádu. První senát je přesvědčen, že územní souhlas všechny výše uvedené náležitosti individuálního správního aktu splňuje, jak vyplývá z výše uvedeného (viz odst. 20 tohoto usnesení).

[24] První senát považuje za podstatné zdůraznit, že i jiné značně neformální akty správních orgánů považoval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Za takový případ lze považovat například rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace podle § 11 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 – 43, č. 2909/2013 Sb. NSS).

[25] Obdobně rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, konstatoval, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace ve smyslu § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobena soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz též náleží ÚS ze dne 16. 6. 2015, ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14). Konkrétně uvedl, že „[r]ozpočtová pravidla [...] výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplacení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přiblížit i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových

pravidel). Nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“

[26] K dalšímu výraznému snížení nároků na formální stránku rozhodnutí došlo v rozsudku sedmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016 – 43, č. 3554/2017 Sb. NSS, podle kterého je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. i dle názoru prvního senátu značně neformální úkon, a to dopis prezidenta republiky adresovaný ministryni školství, mládeže a tělovýchovy o nejmenování tří profesorů. V odůvodnění rozsudku sedmý senát uvedl, že „[v] předmětném dopise je jasně vyjádřený projev vůle žalovaného, totiž vůle nejmenovat stěžovatele a) profesorem, přičemž byl adresován ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, tedy tomu, komu podle zákona o vysokých školách přísluší předat prezidentu republiky návrh na jmenování profesorů.“

[27] S tímto závěrem se ztotožnil také Ústavní soud, který plenárním nálezem ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, zamítl ústavní stížnost směřující proti uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud však označil dosavadní pojetí rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. za ryze materiální, byť odkázal mimo jiné i na usnesení rozšířeného senátu ve věci státních maturit, kde byl akcentován rovněž formální znak rozhodnutí. Ve svém nálezu zdůraznil, že „pojem ‚rozhodnutí správního orgánu‘ je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Zákodárce ostatně přímo definoval pojem ‚rozhodnutí‘ jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 s. ř. s.) (bod 22). Uvedl, že soudy postupovaly správně, pokud „dospěly k závěru, že prezident republiky o podaném návrhu rozhodl a byť toto rozhodnutí nebylo vydáno ve formalizované podobě a nemělo obvyklou strukturu rozhodnutí správního orgánu, je zcela zřejmé, že prezident republiky učinil jednoznačný úkon, který byl způsobilý zasáhnout právní sféru stěžovatelů (otázka, zda k tomu skutečně došlo, by ovšem mohla a musela být zodpovězena teprve v případě, když by byla podána správní žaloba splňující všechny podmínky řízení) a zároveň byl učiněn seznatelným a srozumitelným způsobem“ (bod 24).

[28] Citovaný plenární náleznatolik zdůrazňuje materiální pojetí rozhodnutí, že vyvstává otázka, zda závěry rozšířeného senátu ve věci souhlasů podle stavebního zákona lpící na nutnosti dodržení formálních požadavků rozhodnutí a existenci správního řízení předcházejícího vydání správního aktu není nutno považovat za překonané. I v případě negativní odpovědi na tuto otázku je však třeba kromě právního názoru Ústavního soudu zohlednit i judikturní vývoj v otázce požadované míry formalizace jak posuzovaného aktu, tak jemu předcházejícího postupu správního orgánu.

Vhodnost zásahové žaloby jako efektivní soudní obrany proti nezákonnému souhlasu

[29] Soudní přezkum souhlasů (který i podle závěrů rozšířeného senátu nelze vyloučit) by dle názoru prvního senátu byl v případě, že by se proti nim bylo možno bránit žalobou proti rozhodnutí, efektivnější. K žalobě proti rozhodnutí totiž má správní soud možnost nezákonný souhlas přímo zrušit, zatímco v případě zásahové žaloby může dle rozšířeného senátu toliko správnímu orgánu zakázat z tohoto nezákonného souhlasu, trvají-li jeho účinky, vycházet v jeho další úřední činnosti, případně mu uložit, je-li to možné, obnovení stavu před nezákonným zásahem. Pokud soud dospěje k závěru, že zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem není možné, vydá deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu. V případě zásahové žaloby je tak osud nezákonného souhlasu i po rozhodnutí soudu do určité míry v rukách správního orgánu.

[30] V této souvislosti je vhodné odkázat na výše uvedené usnesení č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, ve kterém rozšířený senát konstatoval: „Právě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe

respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nabrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc. Správní soudy tak mohou být v rámci ochrany práv aktivovány tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a jejich úloha spočívá především v kontrole zákonnosti jednání správních orgánů (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS). Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, činily v podobě individuálního aktu (ať již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je schopen soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudil po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující naříkaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu. Správní orgány by mohly být v pokušení nerespektovat práva jednotlivců dotčených na svých právech, včetně práva na právní slyšení a povinnosti dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí, a ponechat na soudu, aby věc řádně projednal a rozhodl (odst. 53).

[31] Lze tak shrnout, že v nejasných případech je vhodné dát přednost možnosti soudního přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí. Pokud jde o souhlasy dle stavebního zákona, je navíc první senát toho názoru, že v souladu s recentní judikaturou je třeba je zcela jednoznačně považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

Změny relevantní právní úpravy

[32] Závěry rozšířeného senátu ve věci souhlasů vydávaných dle stavebního zákona zcela neobstojí ani v kontextu následných změn stavebního zákona.

[33] Nejprve je třeba upozornit na skutečnost, že rozšířený senát sjednocoval judikaturu týkající se zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tj. „starého stavebního zákona“ a stavebního zákona z roku 2006. Zatímco starý stavební zákon obsahoval pouze ohlašovací režim u tam uvedených stavebních záměrů, stavební zákon z roku 2006 změnil ohlašovací režim na souhlasy (viz zejména § 93 – územní souhlas, §106 – souhlas s ohlášenou stavbou, § 122 – kolaudační souhlas, § 127 – souhlas se změnou v účelu užívání stavby). Umožňoval přitom i tzv. fikci souhlasu, kdy právo realizovat záměr vzniklo marným uplynutím zákonné lhůty, pokud v této lhůtě stavební úřad příslušný souhlas nevydal, ani jeho vydání „neodmítl“. Je zřejmé, že právě tato skutečnost vedla rozšířený senát ke zpodobnění institutu souhlasů s předchozí úpravou ohlašovacích režimů. Zároveň je nutno vzít v úvahu, že novelizace stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 možnost fiktivních souhlasů vypustila. V současnosti je tedy právní stav takový, že žádný ze souhlasů dle stavebního zákona nemůže být „vydán“ mlčky. Tato skutečnost dle prvního senátu značně posiluje závěr, že souhlasy dle stavebního zákona je nutno považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[34] Novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb. dále do stavebního zákona včlenila zvláštní pravidla pro přezkum souhlasů. Zatímco předchozí úprava přezkum souhlasů nijak neupravovala (a tedy bylo namíste postupovat v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu, kdy se přiměřeně

použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení), novelizované znění stavebního zákona přímo odkazuje na použití ustanovení správního řádu o přezkumném řízení. Pokud jde o úpravu územních souhlasů, ustanovení § 96 odst. 4 stavebního zákona nově stanovuje: „[ú]zemní 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.“ Stejnou úpravu obsahuje stavební zákon i ve vztahu k ostatním souhlasům.

[35] Může tak být například problematické posoudit, jaký správní orgán bude příslušný o případném zrušení souhlasu rozhodovat, tedy zda se bude při určení příslušnosti postupovat podle § 95 odst. 1 a 2 upravujících přezkumné řízení (pak by patrně vedl přezkumné řízení nadřízený orgán správnímu orgánu, který souhlas vydal), nebo dle obecného pravidla uvedeného v § 156 odst. 2 správního řádu (potom bude příslušným orgánem stavební úřad, který posuzovaný souhlas vydal). Stavební zákon navíc přímo stanovuje lhůty, ve kterých může být přezkumné řízení zahájeno, resp. do kdy nejpozději lze rozhodnutí v přezkumném řízení vydat. Soud by tedy po uplynutí 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků, neměl vydat rozhodnutí, ve kterém uloží stavebnímu úřadu, aby zahájil přezkumné řízení, neboť by ho v podstatě zavazoval postupovat v rozporu se zákonem.

[36] Uvedené změny tak komplikují pravidla stanovená rozšířeným senátem a slouží jako argument k tomu, že přílehavější a efektivnější ochranou než zásahová žaloba je v případě souhlasů žaloba proti rozhodnutí.

Shrnutí

[37] První senát je tedy na základě výše uvedeného přesvědčen, že závěry rozšířeného senátu ohledně právní povahy souhlasů vydávaných dle stavebního zákona je třeba ve světle následné judikatury i z hlediska vývoje právní úpravy považovat za překonané. Nejvyšší správní soud, i samotný rozšířený senát ve svých pozdějších rozhodnutích, totiž při posuzování, zda je určitý akt rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neklade tak vysoké nároky na formální stránku tohoto aktu, ani nevyžaduje, aby bylo vydáno ve správním řízení. Naopak považuje za rozhodnutí mnohem méně formální akty (viz judikatura zmiňovaná výše). Podle prvního senátu není důvod, aby souhlasy vydávané dle stavebního zákona byly posuzovány odlišně, resp. aby na ně byly kladeny výrazně vyšší nároky týkající se formální stránky.

[38] Pro posouzení kasační stížnosti je uvedená otázka – zda územní souhlas představuje rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. - klíčová. Pokud by první senát vyšel ze závěrů rozšířeného senátu, nemohl by přisvědčit řešení krajského soudu, který žalobu pro následné zrušení přezkoumávaného správního aktu odmítl. Naopak by ho musel zavázat k tomu, aby se zabýval souladem napadeného souhlasu se zákonem a případně deklaroval jeho nezákonnost. Pokud by naopak nahlížel na územní souhlas jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., bylo by namíste postup krajského soudu potvrdit.

IV. Otázka předložená rozšířenému senátu

[39] Ze shora uvedených důvodů rozhodl první senát o předložení věci rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

Představuje územní souhlas dle § 96 stavebního zákona (resp. obecně souhlasy vydávané dle stavebního zákona) rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví dle § 65 a násl. s. ř. s.?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jana Brothánková, Zdeněk Kühn, Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 31. května 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu