



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Sadoch s.r.o.**, IČO: 247 08 852, se sídlem Družstevní 1394/12, Praha 4, zast. Mgr. Kamilem Tvarůžkou, advokátem, se sídlem Hlavní 83/115, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 5. 2020, č. j. 22 A 13/2020 - 21,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 5. 2020, č. j. 22 A 13/2020 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v níž poukázal na skutečnost, že uzavřel s Obecním úřadem v Ludgeřovicích (dále též „obecní úřad“) veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby ze dne 30. 10. 2015, na základě níž byl obecním úřadem dne 18. 5. 2018 vydán souhlas s povolením stavby sp. zn. LUDG/03399/2018-Kon. Dne 9. 7. 2018 žalobce zažádal o vydání stavebního povolení pro stavbu „*Komunikace a inž. sítě pro výstavbu RD.*“ Městský úřad Hlučín (dále též „městský úřad“) zahájil stavební řízení. Žalobce následně od městského úřadu obdržel výzvu, aby požádal o posouzení předběžné otázky pravomocného rozhodnutí o umístění výše uvedené stavby. Poté, co se obrátil v souladu s výzvou na obecní úřad, obdržel dne 12. 3. 2019 sdělení obecního úřadu ze dne 30. 1. 2019, č. j. LUDG/08221/2018/-Kon (dále též „sdělení“), že veřejnoprávní smlouva pozbyla účinnosti uplynutím dvou let od její účinnosti, a souhlas obecního úřadu ze dne 18. 5. 2018 je proto neplatný. Podle žalobce sdělení představuje individuální správní akt, protože zakládá, mění, nebo ruší právní vztahy. Jestliže veřejnoprávní smlouva nahrazuje rozhodnutí správního orgánu (územní rozhodnutí) tak, jak je to v posuzované věci, pak zrušení veřejnoprávní smlouvy automaticky ruší nebo mění právní vztahy. Jestliže napadeným sdělením byla posuzována platnost veřejnoprávní smlouvy, musí být dáno právo se odvolat a ze strany správních orgánů

se jedná o nečinnost, pokud odmítají o odvolání rozhodnout. Žalobce proto podal proti sdělení odvolání, v němž poukázal na rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014 – 52. Vzhledem k tomu, že uplynuly déle než 3 měsíce bez jakékoli reakce odvolacího orgánu, podal žalobce k nadřízenému orgánu dne 15. 7. 2019 žádost o opatření proti nečinnosti.

[2] Krajský soud v Ostravě nadepsaným usnesením žalobu odmítl. Konstatoval, že souhlas (potažmo sdělení o neplatnosti takového souhlasu) obecního úřadu v pozici obecního stavebního úřadu ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), není správním rozhodnutím. Podle rozsudku NSS sp. zn. 1 As 176/2012 se jedná o závazné stanovisko, a nepodléhá tak samostatně přezkumu soudem podle § 65 a násl. s. ř. s. Námitky směřující proti němu lze uplatnit v rámci správního řízení ve věci samé, tj. v řízení o povolení stavby, eventuelně v následném soudním přezkumu rozhodnutí o (ne)povolení stavby. S ohledem na § 67 odst. 1 a § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nemůže být opravným prostředkem proti sdělení (ne)souhlasu ve smyslu § 15 odst. 2 stavebního zákona odvolání, neboť odvolání se podává proti správnímu rozhodnutí. Žalobcovo podání ze dne 27. 3. 2019 (odvolání proti sdělení) proto nemohlo zahájit odvolací řízení, a nebyly tak splněny ani podmínky pro rozhodování soudem ve smyslu § 79 s. ř. s.

[3] Nad rámec uvedeného krajský soud uvedl, že sdělením nemohla být a ani nebyla zrušena veřejnoprávní smlouva, obecní úřad pouze informoval žalobce o důvodu, proč je podle něj souhlas ve smyslu § 15 odst. 2 stavebního zákona neplatný. Podle obecního úřadu tomu bylo proto, že účinky veřejnoprávní smlouvy zanikly způsobem předpokládaným v § 78a odst. 6 stavebního zákona v důsledku nepodání žádosti o stavební povolení ve lhůtě stanovené veřejnoprávní smlouvou. Na rozdíl od žalobce krajský soud neshledal rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014 - 52 pro posuzovanou věc příslušným, neboť se v něm jednalo o řízení o určení neplatnosti veřejnoprávní smlouvy, tj. návrhové řízení podle § 142 správního řádu, které bylo nutno zakončit vydáním správního rozhodnutí.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž v prvé řadě vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí NSS ve věci sp. zn. 1 As 176/2012 je skutkově zcela odlišné a nelze jej v posuzované věci vůbec aplikovat. Následně žalobce stejně jako v žalobě popsal skutkové okolnosti případu a uvedl, že v posuzované věci se jedná o obdobnou věc jako věc rozhodnutá rozsudkem č. j. 7 As 100/2014 - 52.

[5] Krajský soud nesprávně zhodnotil předmětné sdělení, které má podle stěžovatele povahu individuálního správního aktu. Pokud se totiž v případě veřejnoprávní smlouvy jedná o individuální správní akt, neboť se jí zakládají, případně mění právní vztahy, pak jakékoliv posouzení či prohlášení její platnosti či účinnosti musí být považováno za individuální správní akt, neboť se jím rovněž mění právní vztahy. Krajský soud rovněž nesprávně aplikoval výše uvedenou judikaturu. Zdůraznil, že souhlas obecního stavebního úřadu byl vydán dne 18. 5. 2018 na základě veřejnoprávní smlouvy. Následně byla autoritativně prohlášena veřejnoprávní smlouva za neplatnou a v přímé návaznosti na veřejnoprávní smlouvu byl prohlášen i souhlas za neplatný, a to ze strany subjektu, který je jednou ze stran veřejnoprávní smlouvy. Z hlediska vyvrácení závěrů o neplatnosti smlouvy z důvodu uplynutí dvou let od účinnosti smlouvy stěžovatel uvedl, že argumentoval tím, že účinnost veřejnoprávní smlouvy lze v souladu se stavebním zákonem posunout, a že se tak v předmětné veřejnoprávní smlouvě stalo. Samotný souhlas podle stěžovatele svědčí o tom, že k posunutí účinnosti smlouvy došlo. Žaloba směřovala proti nečinnosti,

pokračování

přičemž stěžovatel vyčerpal všechny možnosti zjednání nápravy a primárně by se tak měl krajský soud zabývat nečinností.

[6] Stěžovatel shrnul, že obecní úřad vydal individuální správní akt, proti kterému žalobce podal odvolání. Žalovaný, který měl o odvolání rozhodnout, tak neučinil, a to ani po žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti s tím, že se nejedná o individuální správní akt. Podle stěžovatele došlo k porušení rovnosti před zákonem (jedna ze stran smlouvy prohlásila autoritativně veřejnoprávní smlouvu za neplatnou) dle článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale také k porušení článku 36 Listiny, protože žalobci byla fakticky odňata možnost podání opravných prostředků, neboť žalovaný o odvolání nerozhodl a soud žalobu odmítl s odkazem na nepatřičný judikát.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nebyl nečinný. Obsahem sdělení je pouze konstatování neplatnosti stavebního souhlasu stavebního úřadu z důvodu pomínutí účinnosti veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby pozemní komunikace. Neukládá tedy povinnosti ani neurčuje konkrétní práva. Podání stěžovatele ze dne 27. 3. 2019 proto nelze považovat za odvolání, neboť nesměruje proti rozhodnutí zakládajícímu osobám práva či povinnosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[9] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatel.

[10] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení otázky, zda byl žalovaný nečinný, když nerozhodl o odvolání stěžovatele proti sdělení, že veřejnoprávní smlouva pozbyla účinnosti a souhlas obecního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona s povolením stavby není platný.

[11] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem k povaze sdělení dle § 15 odst. 2 stavebního zákona v první řadě poukazuje na stávající judikaturu, dle níže „*souhlas obecního stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu: je úkonem učiněným obecním stavebním úřadem jakožto správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (§ 15 odst. 2 stavebního zákona, věta druhá, za středníkem), jehož obsahem je speciální stavební úřad vázán*“ (viz bod 60 rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140). Ani následné sdělení konstatující neplatnost předmětného souhlasu, proti němuž stěžovatel brojí, tudíž nemohlo představovat individuální správní akt (správní rozhodnutí), jak namítá stěžovatel v kasační stížnosti.

[12] Také v případě další námítky stěžovatele, podle níž se v posuzované věci jedná o obdobnou věc, jaká byla rozhodnuta rozsudkem NSS č. j. 7 As 100/2014 – 52, se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že tomu tak není, neboť uvedená věc se týkala zcela jiné otázky, a to řízení o určení neúčinnosti veřejnoprávní smlouvy z důvodu absence potřebných souhlasů osob, které by byly účastníky územního řízení. V takovém případě se jedná o řízení o žádosti podle § 142 správního řádu, které bylo nutno zakončit správním rozhodnutím. Správní řád totiž předpokládá, že o takovéto žádosti musí být ve správním řízení

rozhodnuto. V posuzované věci však stěžovatel ani netvrdí, že by žádal o určení toho, že veřejnoprávní smlouva je neplatná z důvodu chybějícího souhlasu oprávněné osoby.

[13] V posuzované věci neprobíhalo ani správní řízení týkající se platnosti souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona, a takové řízení ani probíhat nemohlo, neboť tento souhlas má, jak již bylo uvedeno výše, povahu závazného stanoviska. Dle § 149 odst. 6 správního řádu může být sice nezákonné závazné stanovisko zrušeno v přezkumném řízení, k tomu však by nebyl příslušný obecní úřad, nýbrž žalovaný jako jeho nadřízený správní úřad. K tomu však rovněž nedošlo. Sdělení ze dne 30. 1. 2019 o tom, že původní souhlas dle § 15 odst. 2 stavebního zákona (tj. závazné stanovisko) není platný v důsledku zániku účinnosti veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, představuje pouhé sdělení obecního úřadu dle části čtvrté správního řádu, v němž obecní úřad k žádosti stěžovatele sděluje svůj názor ke skutečnostem v něm uváděným. Přitom ani ze zákona nevyplývá, že by v takovém případě měl obecní úřad vydávat rozhodnutí. Proti sdělení správního orgánu podle části čtvrté nelze podat odvolání, neboť správní řád výslovně uvádí v § 81 odst. 1, že odvolání lze podat pouze proti rozhodnutí.

[14] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že poukaz stěžovatele na skutečnost že podle sdělení zanikla účinnost veřejnoprávní smlouvy, stejně jako jeho argumentace, že došlo k posunutí účinnosti veřejnoprávní smlouvy, na právní povaze sdělení nic nemění, neboť sdělení nepředstavuje správní rozhodnutí, proti němuž by bylo možné se odvolat.

[15] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59 konstatoval, že *„žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nemá místo v jakémkoli případě pasivity správního orgánu, ale pouze tehdy, pokud hmotné právo zakládá subjektivní nárok žalobce na vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Nelze s úspěchem podat žalobu proti nečinnosti v případech, kdy právní předpisy nezakládají povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“* Stěžovatel se proto v posuzované věci, kdy relevantní právní úprava nezakládá povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nemohl úspěšně domáhat ochrany žalobou na ochranu proti nečinnosti.

[16] Přestože tedy krajský soud učinil správný závěr, že žalovaný nebyl nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., je jeho rozhodnutí nezákonné. Jak totiž uvedl NSS např. v rozsudku ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 - 58, ačkoli *„dospěl krajský soud ke správnému závěru, že stěžovatel není věcně legitimován k podání žaloby, neboť ochranu proti nečinnosti nelze poskytnout tam, kde žádné správní řízení dosud nebylo zahájeno, a je tedy vyloučeno, aby někdo byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, i zde však krajský soud nezvolil správnou procesní formu k vyjádření svého názoru. Ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze skutečně vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace věcné, zjiřitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného, jak soud uvedl v odůvodnění napadeného usnesení, o takový případ se však v dané věci nejedná. Otázky rozsahu ochrany proti nečinnosti správního orgánu, jejího účelu i podmínek, za nichž se poskytuje, patří k těm složitějším a doposud málo judikovaným. Stejný názor na možnost domáhat se ochrany proti nečinnosti v případě, že se správní řízení zahajuje z moci úřední a dosud zahájeno nebylo, jako výše uvedený, vyslovil Nejvyšší správní soud prozatím jen ve dvou případech, ještě na půdorysu starého stavebního zákona i starého správního řádu. Stalo se tak v rozsudku ze dne 26. 6. 2007 č. j. 4 Ans 10/2006 - 59 a v rozsudku ze dne 30. 8. 2007 č. j. 4 Ans 6/2006 - 162. Ačkoliv tedy obstál závěr krajského soudu ohledně věcné legitimace stěžovatele, pro rozhodnutí soudu dle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. chyběla zákonem požadovaná podmínka zjevnosti. I s ohledem na rozsah a nutnou hloubku rozboru zákonné úpravy, který musel Nejvyšší správní soud učinit v předchozí části rozsudku, ke sporné otázce je zřejmé, že v daném případě se nejedná o takový nedostatek věcné legitimace stěžovatele, který by byl zjiřitelný bez jakýchkoliv pochyb již z návrhu samotného a který by tedy opravňoval soud rozhodnout pouze procesně a nikoliv meritorně.“*

pokračování

[17] Krajský soud v napadeném usnesení odmítnutí žaloby opřel o § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by blíže vysvětlil, jaký nedostatek podmínek řízení brání projednání žaloby, z kontextu je zřejmé, že měl za to, že chybí pravomoc soudu o žalobě rozhodnout, neboť se nejedná o nečinnost správního orgánu v zahájeném řízení ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Takový závěr ovšem neobstojí, neboť jak vyplývá i z právě citovaného rozsudku č. j. 3 Ans 1/2009 – 58, otázka, zda je či není dána v projednávané věci nečinnost žalovaného správního orgánu, kterou lze podřadit pod § 79 odst. 1 s. ř. s., je otázkou meritorního posouzení, nikoli otázkou podmínek řízení.

[18] Z tohoto důvodu musí Nejvyšší správní soud přistoupit ke zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, přestože je zřejmé, že žaloba nemůže být úspěšná. Nejvyšší správní soud totiž dle § 110 odst. 1 a 2 s. ř. s. není oprávněn současně se zrušením napadeného rozhodnutí krajského soudu sám žalobu zamítnout.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. kasační stížností napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] V dalším řízení bude krajský soud zavázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v novém rozhodnutí ve věci rozhodne též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. prosince 2020

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu