



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšera a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2021, č. j. 22 A 63/2021 - 7,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2021, č. j. 22 A 63/2021 - 7 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Ostravě žalobu proti souhlasu žalovaného ze dne 17. 12. 2012, č. j. MUFO 23119/2012, ve věci umístění a provedení ohlášené stavby „Nová Ves – Zimník 6RD-NNk, rozvaděč DTS“ a zároveň proti sdělení žalovaného ze dne 25. 10. 2013, č. j. MUFO 20857/2013, k oznámení o užívání téže stavby (dále též „sdělení žalovaného“).

[2] Krajský soud usnesením žalobu v části, která směřuje proti sdělení žalovaného, vyloučil k samostatnému projednání. Následně tuto žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že žaloba je nepřijatelná. Konstatoval, že sdělení žalovaného v dané věci nezasáhlo a ani nemohlo zasáhnout právní sféru žalobkyně. Jedná se totiž o pouhý úkon, kterým žalovaný sdělil stavebníkovi, že předmětnou stavbu lze v souladu s oznámením o užívání stavby užívat. Toto sdělení však nemá žádné faktické účinky, neboť stavbu lze užívat buďto následující den po kontrolní prohlídce stavby, při které stavební úřad do protokolu zaznamená ověření splnění podmínek podle § 119 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném k vydání předmětného sdělení (dále též „stavební zákon“), nebo pokud do 30 dnů od oznámení stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby nezakáže. V projednávaném případě kontrolní prohlídka na stavbě proběhla a žalovaný pouze svým sdělením potvrdil naplnění podmínek pro užívání stavby. Sdělení žalovaného tak je úkonem, který je ze soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů vyloučen. Dle krajského soudu pak nebylo na místě v projednávané věci posuzovat možnost projednání žaloby v řízení o nečinnostní či zásahové žalobě. Již z žalobních tvrzení žalobkyně je zjevné a nepochybné, že předmětným sdělením žalovaného nemohla být zkrácena na svých právech, neboť se žádných

jejích veřejných subjektivních práv nedotýká. Proto soud žalobkyni o možnosti volby jiného žalobního typu nepoučoval.

II.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítla, že žalovaný svým sdělením založil stavebníkovi právo stavbu užívat. Jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s, nikoliv o úkon, který je ze soudního přezkumu vyloučen. Stěžovatelka jako třetí osoba tak má veřejné subjektivní právo na soudní ochranu proti sdělení žalovaného cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. To dovozuje z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88, byť se týká povolení změny stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku, a z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, byť se týká souhlasů vydávaných stavebním úřadem. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Dle § 120 odst. 1 stavebního zákona v rozhodném znění platilo, že *[s]tavebník je povinen oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby nejméně 30 dnů předem, nejde-li o stavbu uvedenou v § 122. V oznámení stavebník uvede označení stavby, údaje o umístění a povolení stavby, předpokládaný termín dokončení stavby a zahájení jejího užívání. S užíváním stavby pro účel, k němuž byla stavba povolena, může být započato následující den po kontrolní prohlídce stavby, při které stavební úřad do protokolu zaznamená ověření splnění podmínek podle § 119 odst. 2, nebo pokud do 30 dnů od oznámení stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby nezákáže.*

[8] Ze správního spisu vyplývá, že stavebník zaslal žalovanému dne 7. 10. 2013 oznámení o užívání stavby. Žalovaný poté vyzval stavebníka k účasti na závěrečné kontrolní prohlídce, kterou provedl na dotčené stavbě dne 17. 10. 2013. O provedení závěrečné prohlídky stavby sepsal protokol. Konstatoval v něm, že byla zjištěna odchylka oproti schválené projektové dokumentaci, pročež stavebník ještě doloží souhlasy vlastníků (sousedních) pozemků. Protokol neobsahuje záznam o tom, že by stavební úřad (žalovaný) ověřil splnění podmínek dle § 119 odst. 2 stavebního zákona. Po doplnění podkladů vydal žalovaný dne 25. 10. 2013 napadené sdělení, v němž mimo jiné konstatoval, že byly splněny podmínky uvedené v § 119 stavebního zákona a uzavřel, že stavbu lze užívat.

[9] Jádrem sporu je otázka, zda žalovaným vydané sdělení představuje úkon, kterým může být zasaženo do veřejných subjektivních práv, a to ať už stavebníka nebo dalších subjektů, či zda se jedná o úkon, který takové faktické právní účinky nemá. Pokud by se jednalo o úkon,

pokračování

který zasahuje do veřejných subjektivních práv, je dále nezbytné posoudit, jakým způsobem se vůči němu lze případně soudně bránit. V úvahu připadá žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., za splnění tam uvedených podmínek, případně žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., opět v případě splnění zákonných podmínek.

[10] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem rozchází už při odpovědi na otázku ohledně povahy sdělení z hlediska jeho faktických právních účinků. Dospívá totiž k závěru, že předmětné sdělení představuje úkon, který je nepochybně způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv dotčených osob.

[11] V projednávané věci totiž představuje uvedené sdělení záznam podle § 120 odst. 1 věty druhé stavebního zákona o tom, že stavební úřad ověřil splnění podmínek uvedených v § 119 odst. 2 stavebního zákona. Až v tomto sdělení (nikoliv tedy již při samotné kontrolní prohlídce) žalovaný konstatoval, že ověřil splnění zákonných podmínek. Materiálně je tak nutné na tento úkon nahlížet jako na záznam ověřující splnění podmínek podle § 119 odst. 2 stavebního zákona, ač neměl formu protokolu, respektive k jeho záznamu nedošlo přímo v protokolu o kontrolní prohlídce.

[12] Právě záznam o ověření splnění podmínek dle § 119 odst. 2 stavebního zákona (zde formou sdělení) přitom představuje jednu z právních skutečností, s níž § 120 odst. 1 věta druhá stavebního zákona spojuje právní následek v podobě stanovení okamžiku, od něhož je možno započít užívat stavbu. V důsledku provedení záznamu stavebním úřadem tak dochází ke změně právního postavení (práv a povinností) dotčených osob, neboť stavebníkovi vzniká v návaznosti na něj *ex lege* právo započít užívat stavbu pro účely, ke kterým byla povolena. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že se jedná o prostý úkon bez právních účinků, kterým příslušný úřad stavebníkovi pouze sděluje možnost užívat příslušnou stavbu. Lze sice souhlasit s krajským soudem, že by k témuž (vzniku práva užívat stavbu) došlo konkludentně i v případě, pokud by stavební úřad do 30 dnů od oznámení nevydal rozhodnutí, kterým by užívání stavby zakázal. V tomto případě se však jedná o další (jinou) právní skutečnost, s níž § 120 odst. 1 věta druhá stavebního zákona spojuje okamžik, od něhož je možno započít užívat stavbu (uplynutí stanoveného času od oznámení stavebníka). Díky tomu, že stavební úřad provedl záznam o ověření splnění zákonných podmínek, nastala změna práv a povinností dotčených osob spojená s možností užívat stavbu k jinému (dřívějšímu) okamžiku. Současně žalovaný svým postupem vyloučil, aby právo užívat stavbu stavebníkovi vzniklo konkludentně uplynutím 30 dní ode dne oznámení. Jinými slovy, právo užívat stavbu vzniklo stavebníkovi na základě postupu žalovaného, a to dříve, než by se tomu stalo v případě konkludentního postupu. Nastal tedy rozdíl v okamžiku, ke kterému došlo ke změně jeho práv a povinností. Žalovaný jakožto stavební úřad tak svým vlastním postupem (provedením záznamu formou vydaného sdělení) umožnil, aby stavebníkovi vzniklo *ex lege* ke dni 26. 10. 2013 právo užívat stavbu, čímž mohlo potenciálně dojít i k (nezákonnému) zásahu do práv třetích osob.

[13] Z právní úpravy stavebního zákona ostatně vyplývá, že možnost užívat stavbu podle § 120 odst. 1 stavebního zákona je *de facto* jakýmsi zjednodušeným kolaudačním souhlasem (viz §§ 119-122 stavebního zákona). To koresponduje se skutečností, že v samotném § 120 odst. 1 stavebního zákona je uvedeno, že *[s]tavebník je povinen oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby nejméně 30 dnů předem, nejde-li o stavbu uvedenou v § 122 (přičemž § 122 se zabývá právě kolaudačním souhlasem, a dané instituty jsou tak k sobě doplňkové)*. O tom, že kolaudační souhlas je úkonem způsobilým zasáhnout do práv a povinností, přitom není pochyb (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76).

[14] Rovněž stávající judikatura konvenuje výše vyřčenému závěru. Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 15. 11. 2016, č. j. 48 A 59/2016 - 35, k souhlasu podle § 120 stavebního zákona, uvedl: „*Takový souhlas je současně způsobilý zasáhnout do práv třetích osob, a proto musí být poskytnuta soudní ochrana proti možnému pochybení stavebního úřadu, pokud by došlo k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu.*“ Nejvyšší správní soud pak rozsudkem ze dne 23. 8. 2018, č. j. 3 As 166/2017 - 105, zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2017, č. j. 30 A 92/2016 - 68, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který žalobce spatřoval právě v tom, že stavební úřad svým postupem při závěrečné kontrolní prohlídce podle § 120 odst. 1 stavebního zákona umožnil vznik práva užívat stavbu. Nejvyšší správní soud tedy implicitně připustil možnost obrany proti úkonu stavebního úřadu, s nímž se pojí vznik práva užívat stavbu dle § 120 odst. 1 stavebního zákona v soudním řízení správním. Považoval tedy tento úkon nepochybně za způsobilý zasáhnout do práv třetích osob.

[15] Vzhledem k výše uvedenému tak neobstojí závěr krajského soudu o tom, že sdělení žalovaného není způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv třetích osob. V dalším řízení tak bude úkolem krajského soudu posoudit povahu předmětného úkonu dle § 120 odst. 1 stavebního zákona z hlediska možnosti soudní ochrany proti možnému pochybení stavebního úřadu (viz výše). Vzhledem k příbuznosti jednotlivých institutů umožňujících užívání stavby je možné v této otázce do jisté míry vycházet z judikatury týkající se souhlasů dle stavebního zákona. Konkrétně lze odkázat na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která se opakovaně zabývala otázkou, zda jsou souhlasy dle stavebního zákona rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. (viz usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 a usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43). Krajský soud tak posoudí charakter „zjednodušeného kolaudačního souhlasu“ podle § 120 odst. 1 stavebního zákona, tedy mimo jiné nakolik tento postup (jenž může mít rovněž konkludentní formu) splňuje parametry předestřené ve druhém z uvedených usnesení, které nahlíží na souhlasy dle stavebního zákona jako na rozhodnutí. Pro posouzení této otázky je relevantní především forma daného úkonu, skutečnost, že právo užívat stavbu vzniká v tomto případě ze zákona, ale i to, že zákonodárce u postupu podle § 120 stavebního zákona neupravil možnost přezkumu v přezkumném řízení. V návaznosti na své závěry krajský soud posoudí, zda žalobkyně zvolila správný žalobní typ. V případě, že tak neučinila, vyzve ji ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 16, k úpravě žalobního typu. Vždy však bude zkoumat, zda byly splněny podmínky pro projednání žaloby (včasnost, přípustnost apod.).

[16] Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná. Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 4 uvedeného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 20. ledna 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu