



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **Ing. Z. J.**, zastoupeného JUDr. Alexandrem Šoljakem, advokátem se sídlem v Liberci, U Soudu 363/10, za účasti **1) Magistrátu města Liberec**, se sídlem v Liberci, nám. Dr. E. Beneše 1, **2) A. J.**, zastoupené JUDr. Alexandrem Šoljakem, advokátem se sídlem v Liberci, U Soudu 363/10, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 19. 7. 2006, č. j. 59 Ca 31/2006 – 16,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 19. 7. 2006, č. j. 59 Ca 31/2006 – 16, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec usnesením ze dne 19. 7. 2006, č. j. 59 Ca 31/2006 - 16 odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu města Liberec, stavebního úřadu v Liberci ze dne 11. 1. 2006, č. j. SUSD/7110/054470/2005-Paz, EC 0265247/2005, kterým byl podle ustanovení § 127 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) zrušen mlčky udělený souhlas ke stavbě proskleného závětrí domu č. p. 1000 v L. 30 – V. n. N. manželům J., kteří stavbu ohlásili dne 7. 10. 2002. Krajský soud dovodil, že napadené rozhodnutí je vyloučeno z přezkoumání ve správním soudnictví, neboť jde o rozhodnutí předběžné povahy, které předchází zahájení řízení o odstranění stavby (§ 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s., jež také v současné době probíhá. Řízení o odstranění stavby totiž následuje v případě, kdy je zjištěno provádění nepovolené stavby (tj. stavby bez ohlášení, ač je taková stavba vyžaduje, či stavby bez stavebního povolení, ač je takové povolení třeba) nebo její provádění v rozporu s ohlášením či stavebním povolením (nebo jiné závady na stavbě) a stavebník nedoloží, že ohlášení podal či stavební povolení bylo vydáno nebo není shledána shoda stavební

činnosti s ohlášenou činností či projektovou dokumentací schválenou v řízení o povolení stavby. Ochrana práv stavebníka je pak dostatečně zajištěna tím, že proti rozhodnutí ve věci samé (rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby) může brojit žalobou u správního soudu, samozřejmě po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení.

V kasační stížnosti podané proti tomuto usnesení krajského soudu v zákonné lhůtě z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěry tohoto soudu. Stěžovatel především namítal, že napadené rozhodnutí stavebního úřadu rušící mlčky udělený souhlas ke stavbě proskleného závětrí domu č. p. 1000 v L. 30 není úkonem správního orgánu předběžné povahy. Je tomu tak proto, že manželé J. stavbu řádně ohlásili dne 7. 10. 2002 a stavební úřad ve třicetidenní lhůtě od ohlášení nereagoval. Proto po uplynutí této lhůty byl stavebním úřadem udělen souhlas ke stavbě mlčky. Toto ohlášení stavby také nebylo nikým zpochybněno. Řízení, které bylo vedeno o zrušení mlčky uděleného souhlasu ke stavbě, je však svou povahou samostatným řízením, stejně jako řízení o odstranění stavby. Napadené rozhodnutí není ani žádnou součástí řízení o odstranění stavby, a v tomto kontextu proto nemůže mít předběžnou povahu k rozhodnutí o odstranění stavby. Krajský soud měl proto poskytnout ochranu proti napadenému rozhodnutí a zamezit tak navazujícímu nezákonnému postupu správního orgánu, jímž je vedení řízení o odstranění stavby. Ostatně i sám stavební úřad v roce 2005 ještě tvrdil, že předmětná stavba je drobnou stavbou, řádně ohlášenou a provedenou v souladu s ohlášením. Krajský úřad, patrně na základě enormní snahy sousedů, vyzval v rozporu se zákonem stavební úřad ke zrušení opatření - mlčky uděleného souhlasu k ohlášené stavbě. Stavební úřad této výzvě vyhověl a s datem 11. 1. 2006, tedy již za účinnosti nového správního řádu, vyhotovil listinu nazvanou jako „výrok“, kde uvedl, že ruší mlčky udělený souhlas ke stavbě. Sama tato listina postrádá zákonné náležitosti rozhodnutí. Označení „výrok“ v ní nemá oporu v zákoně a mate účastníka. Odůvodnění je zcela nesmyslné, schází poučení o opravném prostředku. Listina není opatřena ani kulatým úředním razítkem. Lze z ní jen ztěžá usuzovat, že je správním rozhodnutím, i když zasahuje do práv účastníků řízení. V rozporu se zákony č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a č. 500/2004 Sb. je i skutečnost, že mlčky udělený souhlas ke stavbě nebyl rušen nadřízeným správním orgánem, ale stavebním úřadem, u něhož byla stavba ohlášena. Krajský soud také mohl rozhodnout i podle ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s. a věc postoupit příslušnému správnímu orgánu, protože rozhodnutí stavebního úřadu je vyhotoveno jako rozhodnutí konečné bez možnosti opravného prostředku. Ani této možnosti však krajský soud nevyužil. Proto se stěžovatel domáhal, aby napadené usnesení bylo zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Se zřetelem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že napadené rozhodnutí stavebního úřadu není úkonem správního orgánu předběžné povahy, je sporné to, zda krajský soud v souladu se zákonem posoudil právní otázku, dospěl-li k závěru, že žalobou napadené správní rozhodnutí má povahu rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., které předchází zahájení řízení o odstranění stavby, jež v současné době probíhá, v němž je ochrana práv stavebníka dostatečně zajištěna tím, že proti rozhodnutí ve věci samé

(rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby) může brojit žalobou u správního soudu, samozřejmě po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení.

Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle Listiny základních práv a svobod“. Provedením uvedené ústavní konstrukce je v oboru soudního přezkumu správních rozhodnutí o veřejných subjektivních právech ustanovení § 70 s. ř. s. To stanoví taxativní výčet úkonů správního orgánu, které jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, přičemž mezi ně pod písm. b) citovaného ustanovení řadí úkony, které materiálně jsou rozhodnutími, tj. ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jde o úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob, ovšem přitom jsou to úkony „předběžné povahy“. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99 (zveřejněn pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) zamítl návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. v tehdejší znění, v němž byl, obdobně jako v § 70 písm. b) s. ř. s., vyloučen soudní přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Podle názoru Ústavního soudu vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy, čímž se vytváří mez základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, nejsou podstatá a smysl tohoto základního práva dotčeny. Je tomu tak proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného. Uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu.

Vzhledem k tomuto právnímu názoru Ústavního soudu dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, který byl uveřejněn pod č. 886/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení před správním orgánem, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) a jež v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak)“. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je pak zapotřebí v případě pochybností interpretovat jakékoliv výluky ze soudního přezkumu restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl být odepřením spravedlnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž poukázal na to, že i Ústavní soud uvedl k výlukám ze soudního přezkumu vztahujícím se ještě k části páte o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, že z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nutno dovodit, že žádné ustanovení vylučující soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vykládat extenzivně. Naopak je na místě maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000, zveřejněný pod č. 76 v svazku č. 22 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).

Nejvyšší správní soud musí vytknout krajskému soudu, že prakticky bez právní argumentace posoudil napadené rozhodnutí jako úkon správního orgánu předběžné povahy, které předchází zahájení řízení o odstranění stavby a rozhodnutí ve věci samé (rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby), proti němuž jako konečnému rozhodnutí může za splnění zákonných podmínek stěžovatel brojit správní žalobou.

Pokud jde o zhotovení stavby nebo odstranění stavby, stanoví zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) kogentními ustanoveními (až na výslovně uvedené výjimky, kdy není třeba ani ohlášení stavebnímu úřadu), že ke zřízení stavby, ale i k jejímu odstranění, je třeba povolení stavebního úřadu nebo ohlášení. A contrario veškerá stavební činnost bez povolení nebo bez ohlášení, až na stanovené výjimky, je proto zakázána. Stavební zákon pak v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stanoví, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním odstranění takové stavby, a neučiní tak jen za podmínek dále tímto ustanovením stanovených. Před vydáním rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby musí být tak zřejmé, zda se v daném konkrétním případě jedná o stavbu postavenou bez povolení (ohlášení) nebo v rozporu s ním, a pak lze nařídit její odstranění a stanovit podmínky pro tento postup, popř. rozhodnout o dodatečném povolení při splnění stanovených dalších zákonných podmínek. Jako o předběžné otázce, která je podmínkou sine qua non dalšího postupu v tomto řízení, musí být tedy učiněn závěr o tom, zda jde o stavbu bez povolení či ohlášení, ač je zákon vyžaduje.

Stavební zákon však současně upravuje i postup, v rámci něhož přísluší tuto otázku rovněž, a to předběžně, posuzovat. Je tomu tak např. v rámci výkonu státního stavebního dohledu, tedy před případným zahájením řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jehož výsledkem je pak konečné rozhodnutí o odstranění nebo dodatečném povolení stavby. Rozhodnutím o nařízení zastavení stavební činnosti (§ 102 odst. 2, 5 stavebního zákona) je jednak předběžně řešena otázka, zda jde o nepovolenou stavbu, jednak je dočasně zamezeno v pokračování stavební činnosti contra legem, tj. v další nepovolené či povolením nedoložené stavební činnosti. Rozhodnutí, jímž stavební úřad nařídí stavebníkovi podle § 102 odst. 2 stavebního zákona zastavit práce na nepovolené stavbě, je pak z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno jako rozhodnutí předběžné povahy. Soud k žalobě přezkoumá až rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo o jejím dodatečném povolení, které následuje a které je teprve konečné (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2004, č. j. 38 Ca 706/2002 - 34, uveřejněné pod č. 637/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Napadené rozhodnutí stavebního úřadu je materiálně úkonem, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti osob, a tedy i stěžovatele a jeho manželky. Je tomu tak proto, že tento úkon ruší mlčky udělený souhlas stavebního úřadu ke stavbě proskleného závětrí domu č. p. 1000 v L. 30 manželům Ing. Z. J. a A. J., kteří stavbu tomuto správnímu orgánu ohlásili dne 7. 10. 2002. Tento úkon však především nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak je vymezil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64. Byť jde o úkon správního orgánu ve veřejnoprávní věci, ani pojmově neupravuje předběžně či dočasně poměry stěžovatele a jeho manželky, nezajišťuje určité věci nebo osoby, ani zatímne nefixuje určitý stav. Tento úkon, který je svou povahou úkonem konečným, je vydáván podle ustanovení § 127 odst. 3 zákona o obcích v rámci dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst a nikoliv v rámci a podle stavebního zákona. Nejde tedy o úkon stavebního

úřadu předběžné povahy podle ustanovení § 102 stavebního zákona a ani jím stavební úřad neřeší v rámci řízení o odstraňování staveb podle stavebního zákona předběžnou otázku, která je podmínkou sine qua non dalšího postupu v tomto řízení, tj. zda jde o stavbu bez povolení (ohlášení), ač je zákon vyžaduje. Řízení, které bylo vedeno o zrušení mlčky uděleného souhlasu ke stavbě, je proto svou povahou samostatným řízením podle zákona o obcích, stejně jako jím je i řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona. Napadené rozhodnutí o zrušení mlčky uděleného souhlasu stavebního úřadu ke stavbě podle zákona o obcích však především není žádnou nutnou součástí řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona, a v tomto kontextu proto nemůže mít ani předběžnou povahu k rozhodnutí o odstranění stavby. Napadené rozhodnutí tedy není nutným předpokladem, z něhož teprve vychází konečné rozhodnutí vydané v rámci řízení o odstranění stavby. Rozhodnutí, jež se stalo předmětem žaloby, není proto z hlediska obsahu úkonu rozhodnutím předběžné povahy, protože předmět svého zájmu neupravuje dočasně, předběžně, přechodně, ale definitivně.

Nejvyšší správní soud se nezabýval ostatními námitkami vznesenými stěžovatelem, pokud se týkají samotného průběhu řízení a právních úvah, kterými byl veden stavební úřad (řádné ohlášení stavby, absence zákonných náležitostí žalobou napadeného rozhodnutí, zrušení mlčky uděleného souhlasu nikoliv nadřízeným správním orgánem, vydání rozhodnutí podle ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s.), protože v řízení o kasační stížnosti při přezkumu usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je možno se zabývat námitkami jen v té míře, v jaké jsou relevantní pro posouzení zákonnosti takového rozhodnutí krajského soudu. Nelze se však jimi zabývat z hlediska posuzování zákonnosti či nezákonnosti postupu samotného stavebního úřadu v řízení, resp. z hlediska posuzování zákonnosti či nezákonnosti samotného napadeného správního rozhodnutí. K tomu by bylo v řízení o kasační stížnosti možno přistoupit teprve tehdy, bylo-li by předmětem přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu meritorní rozhodnutí krajského soudu, tj. takové jeho rozhodnutí, jež by se zabývalo žalobními námitkami stěžovatele v žalobě, která by byla shledána přípustnou a nebyla odmítnuta.

Nejvyšší správní soud proto z důvodu absence materiálního znaku rozhodnutí předběžné povahy u napadeného rozhodnutí a ústavně konformního (restriktivního) výkladu při posuzování jakékoliv výluky ze soudního přezkumu, zrušil kasační stížností napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože v tomto rozsudku rozhodl přednostně o věci samé.

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 25. ledna 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

