



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobce: N. M. S.**, bytem „X“, zastoupeného JUDr. Jiřím Voršílkou, advokátem se sídlem v Praze, Opletalova 4, proti **žalovanému: Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, odbor územního plánování a stavebního řádu, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Města Rumburk**, Třída 9. května 1366/48, Rumburk, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5.9.2011, JID 91937/2011/KUUK/Šub, č.j. 443/UPS/2010,**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 5.9.2011, JID 91937/2011/KUUK/Šub, č.j. 443/UPS/2010, a rozhodnutí Městského úřadu Rumburk, stavební úřad, ze dne 13.7.2010, sp. zn. OSÚ/27729-10/3278-2009/Wa, se **pro vadu řízení a nezákonnost zrušují** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 18 237,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5.9.2011, JID 91937/2011/KUUK/Šub, č.j. 443/UPS/2010, jímž bylo částečně změněno rozhodnutí Městského úřadu Rumburk, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), ze dne 13.7.2010, sp. zn. OSÚ/27729-10/3278-2009/Wa, kterým bylo podle § 129

odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31.12.2012 (dále jen „stavební zákon“) nařizeno žalobci odstranění stavby dočasného charakteru, u níž uplynula lhůta jejího trvání – zastřešení a uzavření (vrata – uzavření proluky směrem k ul. Vrchlického) proluky na stavební parcela č. 322/3 v k.ú. Rumburk, mezi objekty č.p. 5/16 a 6/14, ul. Tř. 9 května, Rumburk, přičemž toto zastřešení slouží k prodejným účelům (dále jen „stavba“). Žalobou napadené rozhodnutí změnilo uvedené prvoinstanční rozhodnutí tak, že lhůta pro odstranění stavby byla žalovaným stanovena nikoliv do 31.12.2010, ale do 2 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu. V ostatních částech bylo rozhodnutí stavebního úřadu potvrzeno.

V žalobě konstatoval, že v daném případě nebyl dán zákonný důvod pro nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 5 stavebního zákona, neboť se v daném případě nejedná o stavbu dočasnou, nýbrž trvalou, a tudíž nemohla skončit doba jejího trvání. Žalobce totiž dne 12.4.2007 v souladu s ustanovením § 127 stavebního zákona oznámil stavebnímu úřadu změnu užívání dočasné stavby na stavbu trvalou. Stavební úřad v zákonem stanovené třicetidenní lhůtě nevyjádřil se změnou v užívání stavby souhlas ani ji nezakázal. Podle ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona se má proto za to, že stavební úřad se změnou souhlasí. Stavba se tak stala stavbou trvalou. Žalovaný ve svém rozhodnutí nijak nevysvětluje, jak dospěl k závěru, že stavba je stavbou dočasnou, pouze konstatuje, že svým rozhodnutím ze dne 23.2.2009, č.j. UPS/466/2008/3, ev. č. 185670/2008/Mik, potvrdil usnesení stavebního úřadu ze dne 2.9.2008, č.j. OSÚ/36829-08/4175-2008/Wa, kterým byl zrušen souhlas daný mlčky se změnou užívání předmětné stavby, ze stavby dočasného charakteru na stavbu trvalou podle ustanovení § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“). K tomu žalobce uvedl, že má tato rozhodnutí za nulitní. Uvedená rozhodnutí byla vydána na základě ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, které se však nedá v tomto případě použít, neboť souhlas (byť konkludentní) není mezi úkony uvedenými v ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu uveden a navíc je konstitutivní povahy, tj. zakládá právo žalobce užívat stavbu trvale. S odkazem na usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 89/2010 žalobce dovodil, že konkludentní souhlas s užíváním stavby jako stavby trvalé má účinky pravomocného rozhodnutí, a to mohlo být napadeno už jen v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Vzhledem k tomu, že takto nebylo postupováno, jsou rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného o zrušení souhlasu podle § 77 odst. 1 správního řádu nicotná. Rozhodnutí stavebního úřadu je nicotné i podle § 77 odst. 2 správního řádu, neboť bylo vydáno až po uplynutí jednorozhodnutí lhůty stanovené v ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu. I pokud by rozhodnutí stavebního úřadu o zrušení souhlasu nebyla považována za nicotná, tato rozhodnutí nejsou rozhodnutími o věci samé, tj. nejsou rozhodnutími, kterými by bylo zakázáno užívání předmětné stavby jako stavby trvalé. Konkrétně ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona stanoví výslovný zákaz se změnou užívání. K tomu, aby tento zákaz se změnou užívání předmětné stavby mohl být učiněn, muselo by proběhnout řádné řízení, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí, které by ve svém výroku obsahovalo zákaz se změnou užívání. Zrušením uděleného souhlasu se změna v užívání předmětné stavby nezakazuje. Usnesení stavebního úřadu, jímž byl zrušen souhlas s užíváním stavby, obsahuje pouze výrok, že se souhlas se změnou užívání stavby udělený mlčky ruší. Pokud by byl tento souhlas se změnou užívání platně zrušen, pak by to znamenalo, že počala běžet nová 30denní lhůta k tomu, aby stavební úřad podle ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona buď vyslovil souhlas, nebo ji zakázal. V daném případě však stavební úřad žádný takový úkon neprovedl, což znamená, že došlo k opětovnému udělení konkludentního souhlasu. Zrušení souhlasu ze strany stavebního

úřadu není rozhodnutím ve věci samé, pro což svědčí jak forma, kterou bylo vydáno, tak i sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, odbor územně a stavebně správní, ze dne 3.12.2009, č.j. 35759/2009-83/2671, ve kterém je uvedeno, že není možno přezkoumat rozhodnutí žalovaného ve věci zrušení souhlasu, neboť není rozhodnutím ve věci. Žalobce poukázal dále i na skutečnost, že již dříve stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, a to oznámením zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 30.7.2007. Toto řízení nakonec skončilo dne 8.8.2008 zastavením řízení, neboť se jedná o stavbu trvalou. Toto rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 8.8.2008 tvoří překážku věci rozhodnuté. Jelikož nenastala žádná nová skutečnost od právní moci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 8.8.2008 o zastavení řízení, tak byli žalovaní i stavební úřad tímto rozhodnutím vázáni a nově zahájené řízení o odstranění stavby je tak nezákonné včetně z něho vzešlých rozhodnutí. Žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť postrádá jakékoli zdůvodnění, proč žalovaný považuje předmětnou stavbu za dočasnou. Žalovaný se ve svém žalobou napadeném rozhodnutí odmítl zabývat námitkami žalobce s odůvodněním, že námitka nesměřuje k odvoláním napadenému rozhodnutí stavebního úřadu. Tím žalovaný porušil ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí a uvedl, že žaloba směřuje do podkladového rozhodnutí o předběžné otázce. Stavba je stavbou dočasnou, u které uplynula doba jejího trvání. Souhlas mlčky se změnou užívání, který spočíval ve změně stavby dočasné na stavbu trvalou, byl stavebním úřadem zrušen usnesením ze dne 2.9.2008. Toto usnesení bylo žalovaným následně potvrzeno. V souladu se správním řádem neměl žalobce možnost se dále odvolat, ale mohl jej v souladu se zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) napadnout správní žalobou, což neučinil. Rozhodnutím žalovaného ze dne 23.2.2009 bylo usnesení stavebního úřadu, kterým byl zrušen souhlas udělený mlčky, potvrzeno a předmětná stavba se stala opět stavbou dočasnou, u které uplynula doba jejího trvání. Souhlas se změnou užívání je tzv. jiným úkonem ve smyslu ustanovení § 177 odst. 2 správního řádu, přičemž se postupuje podle části čtvrté správního řádu. Tento právní názor odpovídá i závěru č. 100 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25.2.2011. Správní orgán, který souhlas mlčky učinil je oprávněn ho i zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu, přičemž se neaplikují lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Zrušení souhlasu mlčky má stejné právní účinky jako rozhodnutí dle věty druhé § 127 odst. 2 stavebního zákona. Zrušením nezákonného souhlasu mlčky, došlo k zákazu oznámené změny v užívání. K žalobní námitce překážky věci rozhodnuté žalovaný pouze uvádí, že stavební úřad dne 30.3.2007 oznámil z moci úřední zahájení řízení o odstranění stavby, žalobce v průběhu tohoto řízení oznámil změnu v užívání stavby. Vzhledem k tomu, že stavební úřad se změnou stavby na stavbu trvalou mlčky souhlasil, musel pokračovat jak mu ukládá ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona, tzn. řízení o odstranění stavby zastavit. Z důvodu, že zrušením souhlasu mlčky se stavba stala opět stavbou dočasnou, u které uplynula doba jejího trvání, nastal nový právní stav, který odůvodňoval zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad proto znovu zahájil řízení o odstranění stavby, jehož výsledkem je žalobou napadené rozhodnutí. K namítané nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí se zabývá pouze námitkami, které směřují proti odvolání napadenému rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu. Jelikož žalobce v odvolání uvádí námitky týkající se předchozích pravomocně skončených řízení, žalovaný se jimi více nezabýval. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný považoval odvolací námitku tvrdící nulitu za nedůvodnou a v tomto smyslu se s ní řádně vypořádal. Žalovaný dále neshledává důvod, pro

který by se měl v řízení o odstranění stavby znovu zabývat otázkou dočasnosti předmětné stavby.

Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž setrval na svých dosavadních stanoviscích a mimo jiné uvedl, že konkludentní souhlas se změnou užívání stavby a jeho právní následky jsou komplexně upraveny v ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona a nelze toto speciální ustanovení nahrazovat ustanoveními obsaženými ve správním řádu, která jsou s tímto ustanovením v rozporu a která navíc upravují jiný druh správních úkonů. K tomu, aby tento zákaz změny užívání stavby mohl být učiněn, muselo by proběhnout řádné řízení, jehož výsledkem by bylo rozhodnutí, které by ve svém výroku obsahovalo zákaz se změnou užívání stavby, jak to požaduje ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona. Zrušením uděleného souhlasu se změna užívání předmětné stavby sama o sobě nezakazuje. Pokud by byl souhlas se změnou užívání předmětné stavby platně zrušen, pak by nutně nastala situace, jaká byla v okamžiku podání žádosti o změnu v užívání předmětné stavby, neboť konkludentní souhlas by byl sice zrušen, ale o žádosti by nebylo rozhodnuto, a tak by nutně počala běžet nová 30denní lhůta k tomu, aby stavební úřad se změnou užívání buď vyslovil souhlas, nebo ji zakázal. V daném případě stavební úřad v této 30 denní lhůtě a ani doposud žádný takový úkon neučinil, což znamená, že i v tomto případě se stala stavba stavbou trvalou. Žalobce nemohl podat správní žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23.2.2009, kterým bylo potvrzeno zrušení souhlasu mlčky, neboť nejde o rozhodnutí ve věci samé. Tím, že se žalovaný odmítl zabývat námitkami žalobce porušil ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobce zdůraznil, že vyřešení otázky, zda je předmětná stavba stavbou trvalou nebo dočasnou je zásadní pro rozhodnutí ve věci samé, tj. ve věci řízení o odstranění stavby. Tím, že se jí žalovaný ve svém žalobou napadeném rozhodnutí nezabýval činí žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Právní zástupce žalobce při jednání soudu uvedl, že žalobci bylo předmětné užívání stavby, a to jako trvalé, povoleno konkludentně poté, co uplynula zákonná třicetidenní lhůta. Trvá na tom, že předmětná stavba je stavbou trvalou a ne stavbou dočasnou, jak nepřipustně rozhodl žalovaný. Má za to, že dotyčné rozhodnutí je nulitním správním aktem, když nebyly dány podmínky pro jeho vydání. V případě, že by soud neshledal nulitu tohoto rozhodnutí, je přesvědčen, že dotyčné rozhodnutí nemůže obstát pro svoji nezákonnost, neboť nikdy nebylo vydáno rozhodnutí o zakázání předmětné stavby jako trvalé.

Pověřená pracovnice žalovaného při tomtéž jednání uvedla, že procesní postup žalovaného plně odpovídal závěrům obsaženým v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18.9.2012, č.j. 2 As 86/2010-76. V daném případě byl konkludentním souhlasem vztahujícím se k dotyčné stavbě nastolen nezákonný stav a to rozpor této stavby jako trvalé s územním plánem města Rumburk, a proto bylo nutné napravit nezákonný stav.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ust. § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je

nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s.ř.s.. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

Po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Ze správního spisu postoupeného žalovaným vyplývá, že usnesením stavebního úřadu ze dne 2.9.2008, č.j. OSÚ/36829-08/4175-2008/Wa, byl podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušen souhlas udělený mlčky podle § 127 odst. 2 správního řádu, a to ke změně užívání stavby ze stavby dočasné na stavbu trvalou. Žalovaný rozhodnutím ze dne 23.2.2009, č.j. UPS/466/2008/3, toto rozhodnutí potvrdil. V odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13.7.2010, kterým bylo nařízeno podle § 129 odst. 5 stavebního zákona odstranění stavby žalobce mimo jiné uvedl, že dle jeho názoru nelze zrušit souhlas udělený mlčky podle § 156 odst. 2 správního řádu. Takovéto zrušení souhlasu se stavbou trvalého charakteru je nulitní. Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu se na daný případ nevztahuje. Předmětná stavba je i nadále stavbou trvalého charakteru a nelze nařídit její odstranění. Žalovaný ve svém žalobou napadeném rozhodnutí pouze odkázal na existenci obou shora uvedených rozhodnutí o zrušení souhlasu se změnou užívání stavby a uvedl, že námitka nesměřuje k napadenému rozhodnutí stavebního úřadu, a proto se jí žalovaný nebude zabývat.

Má-li být jakékoli rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné, je třeba, aby se ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. V čem lze spatřovat tyto jednotlivé atributy přezkoumatelnosti však s.ř.s. nestanoví, a proto je třeba vycházet z toho, co vytvořila dosavadní správní judikatura.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění správního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, www.nssoud.cz).

Není-li z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, proč správní orgán nepovažoval za důvodnou právní argumentaci uvedenou v odvolání a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ odvolání. Správní orgán musí uvést, v čem konkrétně nesprávnost argumentace účastníka řízení spočívá (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, www.nssoud.cz).

Podle § 129 odst. 5 věty první stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání.

Otázka, zda se v případě stavby, která má být odstraněna jedná o stavbu trvalou či dočasnou je stěžejní v řízení o odstranění dočasné stavby. Z ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona jednoznačně vyplývá, že lze podle tohoto ustanovení odstranit pouze stavbu dočasnou, nikoliv trvalou. Žalobce vyjádřil ve svém odvolání, jakož i v následujícím řízení, že má za to, že stavba se stala stavbou trvalou. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě

uvedl názor, že rozhodnutí o zákazu změny užívání není třeba vydávat, neboť postačuje pouhé zrušení souhlasu. Tento závěr se však nevyskytuje v žádném z rozhodnutí žalovaného nebo stavebního úřadu. Ve vyjádření k žalobě však nelze reparovat nedostatky správních rozhodnutí. Soud nesouhlasí s vyjádřením žalovaného, že by ze žalobou napadeného rozhodnutí vyplývalo, že žalovaný považoval námitku nulitnosti předchozích rozhodnutí za nedůvodnou, ba naopak je výslovně v žalobou napadeném rozhodnutí uvedeno, že se žalovaný touto námitkou nebude zabývat. Pokud však dočasnost stavby je součástí hypotézy předpokládané ustanovením § 129 odst. 5 stavebního zákona pro nařízení odstranění stavby, nelze odmítnout zabývat se v žalobou napadeném rozhodnutí námitkou trvalosti stavby pro bezpředmětnost. Soud konstatuje, že žalovaný se s uvedenou námitkou žalobce spočívající v nulitnosti předchozích rozhodnutí a tvrzení, že stavba je stavbou trvalou vypořádal ve svém žalobou napadeném rozhodnutí nedostatečně a jeho rozhodnutí je tak zatíženo dílčí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Soud však shledal v rozhodnutí žalovaného i nezákonnost.

Podle § 127 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad vydá souhlas se změnou v užívání stavby na základě oznámení osoby, která má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo změnit užívání stavby. Oznámení obsahuje popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky. K oznámení se připojí doklad o vlastnickém právu ke stavbě, pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání, a závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy.

Podle § 127 odst. 2 stavebního zákona jestliže stavební úřad se změnou v užívání stavby souhlasí, zašle do 30 dnů ode dne jejího oznámení souhlas tomu, kdo změnu oznámil. V opačném případě rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, ve stejné lhůtě změnu v užívání stavby zakáže. Pokud stavební úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení nevyjádří se změnou v užívání stavby souhlas ani ji nezakáže, má se za to, že se změnou v užívání stavby souhlasí.

Podle § 156 odst. 2 správního řádu vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.

K právnímu režimu souhlasu stavebního úřadu nejen se změnou užívání stavby se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 18.9.2012, 2 As 86/2010, www.nssoud.cz, ze kterého vyplývá následující (odst. 18, 23, 24, 44): „*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.... 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.... 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 nenaplnují 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.... 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.

Na rozdíl od přezkumu správních rozhodnutí speciální úprava § 156 odst. 2 správního řádu dále nepředpokládá možnou změnu vadného úkonu, ale pouze jeho zrušení. Vzhledem k tomu, že úkony podle části čtvrté správního řádu nejsou vydávány správním rozhodnutím (nemají tedy právní moc), neuplatní se zde ustanovení o lhůtách omezující zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. C.H.Beck, Praha, 2011, s. 572 – 573).

Jak vyplývá ze shora uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i předchozí judikatury správních soudů (srov. rozsudek KS Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 11.5.2010, 59 Ca 72/2009, www.nssoud.cz), lze souhlas se změnou užívání stavby zrušit postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Ve vztahu ke lhůtě pro vydání usnesení podle § 156 odst. 2 správního řádu je nutno vždy posuzovat to, zda účinky souhlasu ještě trvají, nikoliv, zda jsou naplněny lhůty stanovené ustanoveními § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, jak uvedl žalobce. Z uvedeného tedy dále vyplývá, že konkludentně udělený souhlas se změnou užívání (tedy jiný úkon podle § 158 odst. 1 správního řádu) mohl v daném případě stavební úřad zrušit postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Měl tak učinit formou usnesení podle § 76 správního řádu, což splnil vydáním usnesení ze dne 2.9.2008, č.j. OSÚ/36829-08/4175-2008/Wa, kterým rozhodl o zrušení souhlasu z důvodu rozporu s územním plánem. Právní stav se tedy vrátil do situace, kdy neexistoval souhlas se změnou užívání stavby ze strany stavebního úřadu, ale bylo zde oznámení žalobce o změně užívání podle § 127 odst. 1 stavebního zákona. Pro takový případ stanoví v ustanovení § 127 odst. 2 stavební zákon jasný postup. Stavební úřad může buď souhlas výslovně udělit, nebo rozhodnutím podle § 67 správního řádu změnu užívání zakázat, anebo počkat na uplynutí zákonné lhůty nastolující

domněnku souhlasu. V daném případě však ani jedním způsobem stavební úřad nepostupoval, ale rovnou přikročil k rozhodnutí o odstranění stavby. Je zřejmé, že nemá-li být možné obcházet 30 denní lhůtu k zákazu změny užívání ze strany stavebního úřadu, musí tato lhůta platit i v případě zrušení souhlasu se změnou užívání stavby podle § 156 odst. 2 správního řádu. Procesní nečinnost stavebního úřadu po zrušení souhlasu měla pak hmotněprávní důsledky v uplynutí 30 denní lhůty podle § 127 odst. 2 věta třetí stavebního zákona s účinky domněnky dalšího souhlasu se změnou užívání. V současnosti je tedy nutno považovat stavbu za stavbu trvalou.

Soud se nemůže ztotožnit s argumentací žalovaného, že zrušení souhlasu se změnou užívání má účinky rozhodnutí o zákazu změny užívání podle § 127 odst. 2 stavebního zákona. Jak vyplývá ze shora uvedeného, souhlas je jiným úkonem podle § 158 odst. 1 správního řádu, jehož režim a zrušení se řídí částí čtvrtou správního řádu za přiměřeného použití přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. O zrušení souhlasu je rozhodováno usnesením podle § 76 správního řádu. Tento institut nelze zaměňovat s rozhodnutím o zákazu změny užívání vydávaného podle § 127 odst. 2 věta druhá stavebního řádu ve spojení s ustanovením § 67 a násl. správního řádu, které je rozhodnutím meritorním, jímž se výslovně zakazuje změna užívání stavby, resp. fakticky prohlašuje, že změna v užívání stavby není možná. Zrušení souhlasu se změnou užívání stavby uděleného mlčky a zákaz změny užívání jsou rozdílné instituty s rozdílnými účinky a nelze je zaměňovat. Zrušení souhlasu tak v daném případě není rozhodnutím o zákazu změny užívání.

Vzhledem k tomu, že soud shledal, že stavební úřad nesprávně vyložil ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona a nevydal rozhodnutí o zákazu změny užívání stavby, ačkoliv k tomu byl povinen, chtěl-li vyjádřit svůj nesouhlas se změnou užívání, zatížil své rozhodnutí nezákonností. V dané věci nebyly tak splněny hmotněprávní podmínky pro odstranění stavby, neboť se nejednalo o stavbu dočasnou, ale v důsledku dalšího konkludentního souhlasu stavebního úřadu o stavbu trvalou.

Ze shora uvedeného vyplývá, že žalovaný zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a dále pochybil, když aproboval nesprávný postup stavebního úřadu spočívajícím v nevydání rozhodnutí o zákazu změny užívání stavby podle § 127 odst. 2 stavebního zákona, čímž zatížil své rozhodnutí nezákonností, a proto soud přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s.ř.s. Vzhledem k tomu, že uvedenou nezákonností je zatíženo i rozhodnutí stavebního úřadu, přistoupil soud podle § 78 odst. 3 s.ř.s. i ke zrušení tohoto rozhodnutí. Žalovaný je dle § 78 odst. 5 s.ř.s. právním názorem shora vysloveným v dalším řízení vázán.

Žalobce měl v projednávané věci plný úspěch, proto soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložil žalovanému povinnost zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 237,- Kč, která se skládá z částky 4 000,- Kč za zaplacené soudní poplatky (poplatek za žalobu a poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), z částky 6 300,- Kč za 3 úkony právní služby po 2 100,- Kč poskytnuté právním zástupcem JUDr. Jiřím Voršílkou [převzetí věci, podání žaloby, replika podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31.12.2012], z částky 3 100,- Kč za jeden úkon právní služby [účast u jednání soudu dne 17.7.2013 podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu ve znění účinném od

1.1.2013] z částky 1200,- Kč za s tím související čtyři paušály po 300,- Kč, z částky ve výši 1000,- Kč jako náhrady za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu v rozsahu pěti hodin za cestu k soudu a zpět dne 3.6.2013, kdy byla budova soudu z důvodu povodně uzavřena, dále z částky 279,- Kč za jízdné vlakem k soudu a zpět dne 3.6.2013, dále z částky ve výši 600,- Kč jako náhrady za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu v rozsahu tří hodin za cestu k soudu a zpět dne 17.7.2013, a dále z částky 279,- Kč za jízdné vlakem k soudu a zpět dne 17.7.2013, a z částky 2 679,- Kč odpovídající 21% DPH z částek mimo soudních poplatků.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Ústí nad Labem dne 17. července 2013

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová