

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobce **M. V.**, zast. JUDr. Michalem Šalomounem, advokátem se sídlem Třebíč, Bráfova tř. 52, proti žalovanému **Úřadu městyse Okříšky**, stavebnímu úřadu, se sídlem Okříšky, Jihlavská 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení Mgr. S. Č., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5.2.2010, sp. zn. Výst. 11/10-C,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou dne 27.12.2010 u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5.2.2010, sp. zn. Výst. 11/10-C, kterým bylo rozhodnuto o užívání stavby na základě kolaudačního souhlasu k žádosti stavebníka.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby s tím, že stavba byla dodatečně povolena v roce 2008, v současné době se již konala jen závěrečná kontrolní prohlídka, přičemž účastníkem kontrolní prohlídky je pouze stavebník a podle povahy věci k ní může být přizván též projektant, stavbyvedoucí a dotčené orgány. O konání závěrečné kontrolní prohlídky nemusí být vyrozuměn ani právní zástupce žalujícího.

O žalobě rozhodl Krajský soud v Brně usnesením ze dne 15.6.2011, č.j. 31A 115/2010-24, kterým žalobu odmítl z následujících důvodů:

Žalobou je napadeno rozhodnutí žalovaného ze dne 5.2.2010, sp. zn. Výst. 11/10-C, kterým bylo rozhodnuto podle § 122 stavebního zákona o žádosti stavebníka ze dne 7.1.2010 o kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby „Přestavba a přístavba RD č.p. 4 na pozemku st. p. 7/1 v katastrálním území Kouty u Třebíče provedené podle dodatečného stavebního povolení ze dne 10.10.2008 pod č. j. Výst. 972/08-M.

Podle ustanovení § 2 s.ř.s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují i v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s., ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže nejsou-li splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

Podle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

V dané věci bylo vydáno rozhodnutí opřené o ust. § 122 stavebního zákona, které upravuje vydání kolaudačního souhlasu. Podle odst. 3 tohoto ustanovení při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad zejména zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s ohlášením stavebnímu úřadu, podle vydaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, zda skutečné provedení stavby, nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, bezpečnost nebo životní prostředí. Nejistí-li stavební úřad žádné závady, které by mohly bránit bezpečnému užívání stavby a nejistí-li ani rozpor se závaznými stanovisky, je povinen vydat do 15-ti dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby. Z poslední věty ust. § 122 odst. 3 stavebního zákona plyne, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím. Užší vymezení účastníků (oproti řízení stavebnímu) je odůvodněno tím, že účelem tohoto řízení je fakticky posouzení, zda byla určitá stavba postavena v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou ve stavebním řízení. Účast jiných osob než uvedených v § 133 odst. 4 stavebního zákona není zákonem připuštěna a byla by nadbytečná právě z toho důvodu, že stanoviska jiných osob k uskutečněné stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle nějž se stavebník musí řídit.

Účelu kolaudačního řízení a otázky účastenství vlastníků sousedních nemovitostí v něm se podrobně věnoval rovněž Ústavní soud ve skutkově obdobné věci (žaloba vlastníka sousední nemovitosti proti kolaudačnímu rozhodnutí) v usnesení ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02. Po rozsáhlé explikaci problému a porovnání postavení vlastníka pozemku pod kolaudovanou stavbou (který byl začleněn do okruhu účastníků kolaudačního řízení na základě nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 95/2000 Sb.) s postavením vlastníka sousedních nemovitostí pak dospěl k následujícímu závěru: „*Ústavní soud na jedné straně zvažoval možný zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele vydáním kolaudačního rozhodnutí (od jehož vydání může stavba legálně fungovat a její existence a její používání v dalším fungování vyvolávat imise, které zasahují do práv vlastníků okolních nemovitostí) a na druhé straně možný zásah do práv vlastníka stavby, o jehož stavbě bylo rozhodnuto již v územním řízení a řízení o povolení stavby. Možnost, že by do závěrečné fáze stavebního řízení - kolaudace - mohl pravidelně (po zrušení § 78 odst. 1 StZ a novém rozšíření účastníků kolaudačního řízení) zasahovat velmi široký okruh dalších účastníků, by právě tento zásah do práv majitele stavby představovala. V dané věci se tedy jedná v podstatě o horizontální konflikt ústavně zaručených práv vlastníků okolních pozemků a vlastníka stavby. Ústavní soud se nedomnívá, že by bylo nutné definici účastníků stavebního kolaudačního řízení nadále rozšiřovat tak, aby i v rámci tohoto řízení byla zajištěna ochrana všech potenciálně ohrožených práv vlastníků okolních nemovitostí. Právní řád je nutné vidět v jeho celistvosti,*

takže ochrana vlastnických práv při střetu zájmů vlastníků sousedních nemovitostí je v modelově podobných případech, za současného právního stavu, přiměřeně zajištěna v rámci ustanovení § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. To přirozeně neznamená, že zákonodárce se nemá snažit rozšiřovat standard ochrany těchto práv vytvářením dalších institutů v rámci práva soukromého nebo veřejného. Znamená to pouze, že v daném případě není nutné a vhodné rozšiřovat okruh účastníků kolaudačního řízení, protože stěžovatel se může domoci ochrany svého vlastnického práva v občanskoprávním řízení před obecným soudem.“

Ústavní soud tedy považuje za ústavně konformní skutečnost, že vlastník sousední nemovitosti není účastníkem kolaudačního řízení s tím, že tento vlastník má svá práva hájit především v územním a stavebním řízení. Stavební úřady jsou tu právě od toho, aby na dodržování zákonných a podzákonných stavebních předpisů dohlížely. Pokud by přesto byla zkolaudována stavba, která by vykazovala nedostatky, má vlastník sousední nemovitosti k dispozici jiné právní prostředky své ochrany, jmenovitě žalobu podle § 127 občanského zákoníku. V souladu s názorem Ústavního soudu má i zdejší soud za to, že případný (budoucí) vliv užívání či provozu stavby na práva vlastníka sousední nemovitosti neodůvodňuje účast vlastníka sousedních nemovitostí v kolaudačním řízení.

Byť se argumentace Ústavního soudu shora citovaná vztahuje k dřívější právní úpravě stavebního zákona a souvisejících předpisů, má zdejší soud za to, že ji lze plně vztáhnout i na současnou právní úpravu týkající se účastenství při kontrolní závěrečné prohlídce a vydání následného kolaudačního souhlasu.

Jestliže účastenství v kolaudačním řízení nebylo podmínkou pro aktivní žalobní legitimaci, tím spíše nemůže být připuštěno účastenství při udělení kolaudačního souhlasu s užíváním stavby. Vlastník sousední nemovitosti proto nemůže v žalobě proti kolaudačnímu souhlasu tvrdit, že byla jeho právní sféra zasažena nepřímo, tj. postupem správního orgánu v předcházejícím řízení. V projednávaném případě navíc žalobce dotčení na svých právech ostatně ani netvrdí. Žalobce se v podané žalobě snaží vytýkat žalovanému něco, co mu nemohlo být na újmu. Žalobce tak ani nesplnil podmínku § 65 odst. 1 s. ř. s., což představuje neodstranitelnou podmínku řízení. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pak platí, že soud usnesením návrh (žalobu) odmítne mimo jiné proto, že nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

Závěrem soud zdůraznil, že odmítnutí žaloby proti vydanému kolaudačnímu souhlasu ve správním soudnictví neznamená, že by žalobce zůstal zcela bez ochrany. Kromě možnosti podat žalobu u civilního soudu, se může rovněž např. obrátit na stavební úřad, který má oprávnění dle § 137 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Poté soud uzavřel, že s ohledem na shora uvedené nejsou v dané věci splněny podmínky pro postup podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s., neboť žalobce napadá rozhodnutí žalovaného, které nezasahuje do jemu přiznaných veřejných subjektivních práv, jimž zákon poskytuje ochranu ve smyslu legislativní zkratky shora citovaného ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s., tedy nejedná se o rozhodnutí, kterým by bylo založeno, měněno, rušeno, či závazně určeno veřejné subjektivní právo či povinnost žalobce.

Toto usnesení nabylo právní moci 22.6.2011. Pravomocné usnesení Krajského soudu v Brně napadl žalobce kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze

dne 21.6.2012, č.j. 9 As 104/2011-60, tak, že usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 15.6.2011, č.j. 31A 115/2010-24, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, s tím, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl ke svým závěrům. Pro další řízení pak zavázal krajský soud tímto právním závěrem:

„Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byl žalobou stěžovatele (jako vlastníka sousední nemovitosti) napaden kolaudační souhlas dokládající povolený účel užívání stavby, Nejvyšší správní soud považuje za nutné se v úvodu v krátkosti vyjádřit k problematice užívání staveb a právní úpravě obsažené v novém i starém stavebním zákoně.

Užívání dokončených staveb bylo předchozí právní úpravou (obsaženou ve starém stavebním zákonu č. 50/1976 Sb.) vázáno na kolaudační rozhodnutí vydávané v kolaudačním řízení. Tento režim však stávající právní úprava opustila a nahradila jej jinými instituty. Podle stávající právní úpravy obsažené v § 119 a násl. stavebního zákona platí, že dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání, pokud vyžadovala stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu, anebo pokud byla prováděna na podkladě veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem a byla provedena v souladu s ním, lze užívat na základě 1/ stavebníkova oznámení stavebnímu úřadu (§ 120 a § 121 stavebního zákona), nebo 2/ na základě kolaudačního souhlasu (§ 122 stavebního zákona).

Dle § 122 odst. 1 stavebního zákona kolaudační souhlas vydává příslušný stavební úřad na žádost stavebníka. Stavebník v žádosti uvede identifikační údaje o stavbě a předpokládaný termín jejího dokončení. Pro vydání kolaudačního souhlasu stavebník opatří závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy. Následně, do 15 dnů ode dne doručení žádosti stavebníka, stavební úřad stanoví termín provedení závěrečné kontrolní prohlídky stavby a současně uvede, které doklady při ní stavebník předloží. Při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena v souladu s ohlášením stavebnímu úřadu, podle vydaného stavebního povolení a ověřené projektové dokumentace a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, včetně bezbariérového užívání stavby, pokud je právním předpisem vyžadováno. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí (§ 122 odst. 3 stavebního zákona). Na výzvu stavebního úřadu jsou podle povahy věci povinni se kontrolní prohlídce zúčastnit vedle stavebníka též projektant nebo hlavní projektant, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Ke kontrolní prohlídce stavební úřad podle potřeby přizve též dotčené orgány, autorizovaného inspektora nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působí-li na staveništi (§ 133 odst. 4 stavebního zákona).

Nezjistí-li stavební úřad závady bránící bezpečnému užívání stavby nebo rozpor se závaznými stanovisky dotčených orgánů, vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby. Dle § 122 odst. 3, poslední věty, stavebního zákona kolaudační souhlas není správním rozhodnutím.

Jsou-li na stavbě zjištěny závady bránící jejímu bezpečnému užívání nebo rozpor se závaznými stanovisky dotčených orgánů, stavební úřad kolaudační souhlas nevydává a rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže; účastníkem řízení je v

takovém případě stavebník, vlastník stavby, případně budoucí uživatel stavby. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek (§ 122 odst. 4 stavebního zákona).

Z výše uvedeného je patrné, že pokud jde o povolení užívání staveb, zákon nově zakotvuje dvojí režim: 1) stavbu je možné začít užívat na základě pouhého oznámení stavebnímu úřadu a následného uplynutí zákonné 30denní lhůty, pokud v ní stavební úřad užívání stavby nezakáže (§ 120 odst. 1 a 2 stavebního zákona), anebo 2) na základě nově vytvořeného institutu kolaudačního souhlasu (§ 122 stavebního zákona). Nejdůležitějším rozdílem oproti dosavadní právní úpravě v druhém případě je, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím.

I když krajský soud shora citovanou právní úpravu v napadeném rozhodnutí zmiňuje, zcela opomíjí její výklad a namísto toho bez dalšího přebírá závěry dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 As 24/2009 - 93, a rozsudek ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008 - 33, oba dostupné na www.nssoud.cz), jakož i závěry judikatury Ústavního soudu (viz usnesení ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), vztahující se ovšem ke staré právní úpravě, podle které se v případě kolaudace staveb vedlo správní řízení vyústující ve vydání správního (kolaudačního) rozhodnutí. Tato judikatura se primárně dotýkala otázky vymezení užšího okruhu účastníků kolaudačního řízení oproti řízení územnímu a stavebnímu, včetně řešení konfliktu ústavně zaručených práv vlastníků okolních pozemků a vlastníka stavby. Nový stavební zákon však (a to nejen v případě užívání staveb) zavádí „nové“ zjednodušené administrativní postupy a procedury, u kterých vůbec otázku vedení správního řízení a účastenství neřeší, a v tomto ohledu tedy nejsou závěry obsažené v uvedených soudních rozhodnutích na nyní posuzovanou věc bez dalšího použitelné.

V daném případě krajský soud byl povinen nejprve posoudit, jaký je charakter kolaudačního souhlasu a jaký byl úmysl zákonodárce, který do § 122 odst. 3 stavebního zákona in fine vtělil větu, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím. Krajský soud měl v této souvislosti vyhodnotit, zda účelem ustanovení § 122 odst. 3, věty poslední, stavebního zákona bylo vyloučit použití části druhé a třetí správního řádu na vydávání kolaudačního souhlasu, tzn. že ve spojení s § 177 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), by se jednalo toliko o úkon prováděný mimo správní řízení v režimu části čtvrté tohoto zákona (k tomu shodně srovnej např. Marek, K., Průcha, P., Stavební právo v teorii a praxi, Praha: Leges, 2011, str. 140; nebo Malý, S., Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, str. 232); avšak v materiálním smyslu by kolaudační souhlas nadále zůstal rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. podléhajícím soudnímu přezkumu, neboť zakládá subjektivní právo užívat dokončenou stavbu (k tomu srovnej např. Marek, K. a Průcha, P., Stavební právo v teorii a praxi, Praha: Leges, 2011, str. 140, pozn. 153; nebo Vedral, J., K právní povaze územního souhlasu, In Stavební právo, bulletin, č. 1-2/2009, str. 23 a násl.). Při zaujetí uvedeného výkladu by pak krajský soud byl zároveň povinen posoudit, do jaké míry jsou na danou věc aplikovatelné závěry obsažené v rozhodnutí ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76, publikovaném pod č. 1814/2009 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval povahou územního souhlasu podle § 96 stavebního zákona (k tomu srovnej také např. Vedral, J., Správní řád. Komentář, II. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2006, str. 1222 a 1223; nebo Průcha, P., K problematice územního souhlasu, In Stavební právo, bulletin, č. 1/2010, str. 1 a násl.; nebo Vedral, J., K právní povaze územního souhlasu, In Stavební právo, bulletin, č. 1-2/2009); či zda lze kolaudační souhlas připodobnit souhlasu s oznámenou změnou v užívání stavby (§ 127 odst. 2 stavebního zákona), resp. souhlasu s ohlášením stavby dle § 106 odst. 1

stavebního zákona, u kterých byla věc vedená pod sp. zn. 2 As 86/2010 postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu. Stejně tak by se krajský soud v uvedeném případě musel vypořádat s otázkou, do jaké míry je právní úprava, která vylučuje aplikaci části druhé správního řádu na úkony, které jsou rozhodnutími, ústavně konformní.

Další možností, jak vyložit ustanovení § 122 odst. 3, větu poslední, stavebního zákona, kterou krajský soud zcela pominul, je, že úmyslem zákonodárce bylo tímto způsobem nejen vyloučit použití části druhé a třetí správního řádu, ale zároveň stanovit, že se vůbec nejedná o rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť se tímto úkonem žádná práva ani povinnosti nezakládají; tzn. právo užívat stavbu by v tomto pojetí při splnění zákonem stanovených podmínek patrně vzniklo přímo ze zákona a kolaudačním souhlasem by se vznik tohoto právo toliko osvědčoval. Soudní přezkum by pak v tomto případě byl zajištěn prostřednictvím § 142 správního řádu tak, že stavební úřad by na základě podané žádosti vydával deklaratorní rozhodnutí o tom, zda právo užívat stavbu vzniklo či nikoli, a toto rozhodnutí by následně podléhalo soudnímu přezkumu (srovnej Vedral, J., K právní povaze územního souhlasu, Stavební právo, bulletin, č. 1-2/2009, str. 23 a násl.).

Pokud by se krajský soud přiklonil k první zmiňované výkladové variantě, tj. že kolaudační souhlas je vzhledem ke své materiální povaze rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, až tehdy by následně mohl posoudit a náležitě vypořádat otázku aktivní legitimace stěžovatele (jako vlastníka sousední nemovitosti) ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 téhož ustanovení může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Pokud jde o výklad prvního odstavce předmětného ustanovení, Nejvyšší správní soud na tomto místě poukazuje zejména na dvě rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu, v nichž se tento zabýval žalobní legitimací podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, a rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Zejména v posledně jmenovaném usnesení se rozšířený senát podrobně zabýval otázkou veřejných subjektivních práv, která mají být správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasažena. Vyšel přitom z premisy, že „žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.“ Rozšířený senát vyložil, že pro účely žalobní legitimace je postačující tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojít nemohlo. Posouzení samotné důvodnosti žaloby, stejně jako přesné vymezení porušeného subjektivního práva, je pak záležitostí meritorního posouzení.“

Tento rozsudek Nejvyššího správního soudu nabyl právní moci 25.7.2012. Do řízení pak vstoupila osoba zúčastněná na řízení s tím, že je účastníkem dotčeného stavebního řízení a vlastníkem nemovitosti, které se stavební řízení týkalo.

V průběhu řízení o žalobě následně došlo k zásadnímu judikaturnímu obratu při posuzování právní otázky, zda souhlasy stavebního úřadu jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. a zda podléhají soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví. Tyto právní otázky byly zodpovězeny usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012, č.j. 2 As 86/2010-76, a to tak, že „Souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.“

Jakkoli si je zdejší soud vědom své vázanosti právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku vydaném v dané věci (§ 110 odst. 3 s.ř.s.), má za to, že takto vyslovený právní názor byl již překonán právě citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, z jehož obsahu vyplynulo následující:

„[17] Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha souhlasů vydaných v rámci výše uvedeného druhého postupu (tedy postupu, v rámci kterého jsou vydávány souhlasy) ve vztahu ke správnímu řádu. V tomto ohledu lze souhlasy vydávané druhým postupem rozdělit do dvou kategorií podle kritéria, zda stavební zákon obsahuje ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 107, § 122 odst. 4 a § 127 odst. 2 stav. zák.), či nikoliv. Důvod rozdělení spočívá v tom, že tyto kategorie souhlasů se od sebe liší právní úpravou, a to právě ve vztahu k určení jejich právní povahy.

[18] 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.

[19] V této souvislosti je vhodné poukázat na legislativní vývoj úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Zjednodušování správního přezkumu umístování a provádění staveb oproti předchozímu stavebnímu zákonu z roku 1976 je jednou ze základních myšlenek stavebního zákona z roku 2006. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu z roku 2006 lze mimo jiné mezi hlavními principy navrhovaného řešení nalézt zavedení nového institutu územního souhlasu nahrazujícího územní rozhodnutí. Dále rozšíření okruhu staveb, které nebude třeba povolovat ani ohlašovat, a přesunutí řady staveb ze správního režimu (tzn. povolování formou správního rozhodnutí) do procesu ohlašování. Z výše uvedeného je jasné

seznatelné, že nový stavební zákon se vydal cestou zjednodušování procesu umístování a povolování staveb příslušnými správními orgány.

[20] Tendenci směřující k další liberalizaci právní úpravy týkající se umístování a povolování staveb lze vysledovat i v současné legislativní činnosti. Jedním z cílů vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2012, VI. volební období, číslo sněmovního tisku 573/0) je rozšíření deregulace o případy, o kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení. Cílem novelizace je i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech staveb, které nevyžadují posuzování vlivu na životní prostředí.

[21] Dále je zapotřebí vzít v úvahu obecné zásady správního řízení (§ 2 až § 6 spr. ř.), které jsou ve stavebním zákoně promítnuty především v § 4 odst. 1. Ten stanoví povinnost správních orgánů využívat zjednodušující postupy a v řízení postupovat vždy tak, aby byly dotčené osoby co nejméně zatěžovány a nevznikaly jim zbytečné náklady a aby v případech, kdy lze za podmínek stavebního zákona vydat ve věci pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru.

[22] Ze znění zákona je tedy seznatelné, že záměrem zákonodárce bylo ve stanovených případech učinit řízení o umístění a povolení záměru méně formální a tedy levnější a rychlejší. Z tohoto důvodu byl zaveden další postup (v některých případech paralelní), v tomto usnesení označovaný jako druhý, při posuzování umístování a povolování záměrů. Zákonodárce jím řeší situaci, kdy s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv nelze určitý okruh staveb uskutečnit zcela mimo posouzení stavebního úřadu (první postup - např. stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení), ale „klasické“ správní řízení je pro tento okruh záměrů zbytečně finančně a časově náročné, a to pro žadatele i pro soustavu správních orgánů. Do kategorie záměrů podléhajících druhému postupu zařadil zákonodárce ty stavby, které musí předem splňovat nároky, které jsou jinak posuzovány ve správním řízení a svou povahou mohou jen obtížně zasáhnout do práv třetích osob (např. stavby opěrných zdí do výšky 1 metru, informační a reklamní zařízení atd.). Zavedením správního řízení i v rámci druhého postupu, a tedy *de facto* setřením rozdílu mezi postupem druhým a třetím, by došlo k popření smyslu celého toho alternativního postupu a učinilo by jej prakticky nepoužitelným a tudíž zcela neživotným.

[23] 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.

[24] 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 nenaplňují 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.

[25] Další (druhou) kategorií souhlasů vydávaných druhým postupem tvoří souhlasy, které neobsahují ustanovení uvádějící, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 96 stav. zák.). Zákon tak přímo neřeší otázku, zda je daný souhlas vydáván v rámci správního řízení či nikoliv. Zato opět naznačuje, že souhlas ve správním řízení vydáván není, neboť předpokládá, že správní řízení se vede až v případě, kdy stavební úřad souhlas neudělí a místo toho zahájí správní řízení (§ 96 odst. 4 stav. zák.). Dle názoru rozšířeného senátu jsou i tyto souhlasy s ohledem na zavedení alternativních postupů, systematiku stavebního zákona a smysl právní úpravy jinými úkony dle IV. části spr. řádu.

[26] Shrnutím této části tedy činí rozšířený senát závěr, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu a postup vedoucí k jejich vydání je upraven v této části zákona.

III.2.2. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona ve vztahu k soudnímu řádu správnímu

[27] Následnou otázkou, kterou se musel rozšířený senát zabývat, je povaha souhlasů vydaných v rámci druhého postupu ve vztahu k soudnímu řádu správnímu. Vzhledem k subsidiární povaze ostatních typů žalob oproti žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je nejdříve zapotřebí odpovědět na otázku, zda jsou souhlasy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. [28] V této souvislosti je podstatné podotknout, že žadatel má v některých případech možnost předem svůj záměr uzpůsobit zákonným podmínkám a požadovat po stavebním úřadu, aby při posuzování daného záměru, po kontrole splnění těchto podmínek, postupoval druhým zjednodušeným postupem. Druhý postup je tak v těchto případech určitou alternativou vůči postupu třetímu, avšak procesně jednodušší a rychlejší.

[29] I přes odlišné procesní kroky je výsledkem obou postupů autoritativní určení ze strany stavebního úřadu, zda je daný záměr možné uskutečnit či nikoliv. Završení obou postupů má shodné právní účinky bez ohledu na předcházející proceduru i formální pojmenování (např. stavební povolení a souhlas s ohlášenou stavbou). Rozšířený senát se v této části shoduje s názorem vysloveným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76, že konkrétně územní souhlas je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť souhlasy zakládají žadateli práva (např. provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět.

[30] Jak však bylo již výše uvedeno, stavební zákon u těchto souhlasů nepředpokládá správní řízení a tedy ani vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 s. ř. s. V případě druhého postupu žadatel musí své zájmy předem omezit zákonem stanovenými limity a stavební úřad posoudí, zda je žadatel dodržel. Stavební úřad nemůže v souhlasu stanovit další podmínky provedení, užívání, měnit limity apod. Pokud stavební úřad dojde k závěru, že záměr podmínky pro vydání daného souhlasu nesplňuje, vydá v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí, které je prvním úkonem ve správním řízení, případně (u územního souhlasu) rozhodne usnesením o zahájení správního řízení.

[31] Rozšířený senát v této souvislosti připomíná své usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž obdobně posoudil povahu provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí tak, 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.*

(...) *V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem“.* Ačkoliv jsou tedy souhlasy vydávané dle stavebního zákona s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[32] Obdobná situace je i v případech, kdy stavební úřad může postupovat pouze druhým postupem a žadateli vydat souhlas s daným záměrem (např. § 122 stav. zák. – kolaudační souhlas). V těchto případech daný souhlas opětovně naplňuje materiální stránku rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť na jeho základě žadateli vzniká konkrétní právo (např. užívat dokončenou stavbu) a ostatním osobám povinnost toto konání strpět. Naplnění materiální stránky je jen umocněno tím, že stavební zákon neobsahuje alternativu v podobě správního rozhodnutí jako u prve uváděných souhlasů. V tomto případě však stavební zákon jasně stanoví, že se nejedná o správní rozhodnutí, neboť je v něm přímo uvedeno, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím (§ 122 odst. 3 stav. zák.).

[33] Rozšířený senát tak může tuto otázku uzavřít konstatováním, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.

III.3. Soudní přezkoumatelnost souhlasu

[34] Poslední otázkou, kterou musí rozšířený senát zodpovědět, je možnost soudního přezkumu souhlasů. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že IV. část správního řádu neumožňuje v případě jiných úkonů použít řádných opravných prostředků upravených tímto zákonem. To samo o sobě není v rozporu se smyslem zákonné úpravy. Jak bylo uvedeno výše, druhý postup je často procesně jednodušší alternativou ke „klasickému“ správnímu řízení. Stavební úřad jedná pouze se žadatelem, proti souhlasu nejsou přípustné řádné opravné prostředky, neboť se nepředpokládá věcný či právní konflikt. Smyslem druhého postupu (v rámci něhož jsou vydávány souhlasy) je existence procesně a časově méně náročné úpravy oproti správnímu řízení. Skutečnost, že proti souhlasu vydanému stavebním úřadem nelze použít řádný opravný prostředek, je právě jedním ze základních momentů urychlujících tento typ řízení.

[35] K otázce, zda tak nedochází k upírání práv třetím osobám, je zapotřebí zopakovat, že správní orgán při vydávání souhlasu neprovádí shodné posuzování záměru jako v rámci správního řízení. V případě souhlasu je úkolem správního orgánu toliko posoudit, zda žadatel dodržel podmínky, které stanoví zákon. Souhlas je jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Nemůže stanovit další podmínky či sám o sobě rozhodnout, kterým postupem se bude žadatel řídit. Pochybení správního orgánu tak připadá v úvahu pouze v počáteční fázi, kdy stavební úřad chybně uváží, že daný záměr splňuje zákonná kritéria, a buď ve lhůtě souhlas udělí, či po zákonem určenou lhůtu nevydá rozhodnutí, které provedení záměru zakáže.

[36] Vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně či mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (srov. s rozsudkem NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208). Třetí osoby mohou být kráceny

jak na procesních právech (jako „opomenutý účastník“), tak i na právech hmotných (např. dotčení vlastnického práva k sousednímu pozemku).

[37] Pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného druhého postupu pro záměry, které by dle zákona vyžadovaly vydání rozhodnutí cestou správního řízení, by mohlo umožnit obcházení či dokonce porušování zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení by dotčené osoby nebyly v postavení účastníků řízení a neměly by k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky). Problematické je i zajištění informovanosti o chystaném záměru, neboť o záměru by bylo možné se dozvědět teprve z již probíhající či uskutečněné stavby. Navíc by bez možnosti soudního přezkumu mohlo dojít k situaci, kdy by nebylo možné nezákonné souhlasy zvrátit.

[38] Protože není umožněno třetím osobám se proti vydání souhlasu bránit opravnými prostředky podle správního řádu či jiné zvláštní úpravy správního řízení, musí být poskytnuta cesta k soudní ochraně práv v rámci správního soudnictví. K tomu rozšířený senát již v citovaném rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, mimo jiné uvedl: *„Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.“*

[39] Jak bylo uvedeno výše, souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu tak nepřichází v úvahu. Ve vydání souhlasu nelze spatřovat ani nečinnost správního orgánu, nepřipadá tak v úvahu ani žaloba na ochranu před nečinností (§ 79 s. ř. s.).

[40] Jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením (dále též „zásahová žaloba“). V tomto ohledu se rozšířený senát ztotožnil se svým dříve publikovaným názorem, vyřčeným v posledně citovaném usnesení, kde mimo jiné uvedl, že *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“*

[41] Rozšířený senát se přiklonil k závěru, že se v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného tak i provedeného mlčky) může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu. Z těchto důvodů je tak možné napadat souhlas vydaný dle stavebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (82 s. ř. s.).“

Ze shora uvedených důvodů soud žalobu opětovně odmítl a nepropustil ji do fáze projednávání. V této procesní situaci pak soud nečinil již žádné další procesní úkony ve

vztahu k účastníkům ani osobě zúčastněné na řízení, neboť by šlo o úkony, které by byly bez praktického významu.

Výrok o nákladech řízení ohledně účastníků má oporu v ustanovení § 60 odst. 3, věta první, s.ř.s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Výrok o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Taková situace v dané věci nenastala.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Kasační stížnost je nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 17. října 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu