

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **J. G.**, zastoupené JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Praha 4, Za Zelenou liškou 967, proti žalovanému: **Městský úřad Kopřivnice**, se sídlem Kopřivnice, Štefánikova 1163, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 7. 2010, č. j. 22 A 29/2010 - 37,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, jímž byla odmítnuta její žaloba o přezkoumání souhlasu Městského úřadu Kopřivnice, odboru stavebního řádu, územního plánování a památkové péče, s oznámenou změnou v užívání stavby, ze dne 21. 10. 2009, č. j. 637/2009/SÚP&52022/2009/Ob.

Souhlas se týkal objektu bývalé strojovny v 1. NP objektu č. p. 35 na ulici Z. v Kopřivnici. Změna v užívání stavby spočívala ve změně z původního účelu užívání na vzorkovnu olejů, maziv, autokosmetiky a příslušenství. Souhlas byl udělen J. D. který je autorizovaným distributorem olejů a maziv.

Žalobkyně napadla tento souhlas žalobou, přičemž vycházela z toho, že proti němu není možné podat řádný opravný prostředek; žalobu opřela o ustanovení § 4 odst. 1, § 65 odst. 1 a § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Souhlas označila za rozhodnutí po materiální stránce a vytkla zejména nedostatky ve zjišťování skutečného stavu věci, procesní pochybení v řízení, porušení práv třetích osob provedenou změnou a nesprávný a nezákonný postup žalovaného při vydání souhlasu.

Krajský soud napadeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl. Poukázal na ustanovení § 4 odst. 1 písm. a), § 65 odst. 1 a § 65 odst. 2 s. ř. s., s tím,

že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Úkon, jímž byl dán souhlas se změnou v užívání stavby podle § 127 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z r. 2006“) není správním rozhodnutím z materiálního ani z formálního hlediska a tudíž soudnímu přezkumu nepodléhá. Krajský soud vycházel z toho, že podle § 127 odst. 1 stavebního zákona z r. 2006 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. Takovým oznámením není zahájeno správní řízení a souhlas s ohlášenou stavbou tak není správním rozhodnutím. Postup je obdobný jako v případě ohlášení staveb podle § 104 a násl. stavebního zákona z r. 2006. Teprve rozhodnutí podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z r. 2006, zakazující změnu v užívání stavby, je prvním úkonem v řízení. Samotný souhlas ani nevyžaduje formu rozhodnutí, nemusí být odůvodněn, a je dokonce na vůli stavebního úřadu, zda jej vydá písemně či jej učiní konkludentně uplynutím zákonné lhůty. Krajský soud tak dospěl k závěru, že souhlas není rozhodnutím, žalobkyně jím nebyla dotčena a výhrady směřované k ochraně vlastnických práv může řešit cestou občanskoprávní.

Stěžovatelka proti tomu v kasační stížnosti namítá, že rozhodnutí soudu je v rozporu se zákonem, skutečným stavem věci i s judikaturou správních soudů. Souhlas podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z r. 2006 sice formálně není rozhodnutím a nejsou proti němu připuštěny žádné řádné opravné prostředky, ale zasahuje se jím do práv řady subjektů práva. Vlastník stavby jím získává práva, která předtím neměl: může v objektu skladovat řadu nebezpečných látek a manipulovat s nimi. Všichni ostatní pak tento stav musí respektovat. Stěžovatelka ani sousedé se k tomu nemohli vyjádřit, souhlas jím nebyl doručen. Přitom se jedná o značně rizikový provoz v obytném území, ohrožující majetek i osobní bezpečnost. Stavebnímu úřadu přitom bylo známo z dřívější doby, že se stěžovatelka o tento případ zajímá, cítí se dotčena, a tudíž měl postupovat podle § 127 odst. 3 stavebního zákona z r. 2006. Občanskoprávní ochrana zde nemůže být účinná. Krajský soud tak odepřel stěžovateli právo na soudní ochranu přesto, že předmětný úkon je po materiální stránce rozhodnutím. Proto navrhuje, aby usnesení krajského soudu bylo jako nezákonné a nesprávné zrušeno.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasem s oznámenou změnou v užívání části stavby získal oznamovatel pouze právo užívat bývalou strojovnu v tomto objektu jako vzorkovnu k vystavení sortimentu produktů, které jsou předmětem jeho obchodní činnosti. Místnost o velikosti 5,6 x 8,6 m, takto užívaná, rozhodně není rizikovým provozem v obytném území; z tohoto hlediska byl předchozí provoz čerpací stanice a provozního střediska SmVaK Ostrava podstatně více obtěžující. Vzorkovna svým uspořádáním a vybavením slouží skutečně pouze k prezentaci olejů a maziv, nikoliv ke skladování ve smyslu navážení, skladování a prodeje; ten se uskutečňuje přímo mezi dodavateli a zákazníky. Není zde, ani jinde v objektu, prováděno plnění, přečerpávání, přelévání stáčení ani jiná manipulace, pouze se vzorky občas nakládají a vykládají při převozu na výstavy. K objektu č. p. 35 vede již od r. 1970 zcela dostačující komunikace; oznamovatel v něm užívá další 2 místnosti (kancelář a dílnu) a dále zde sídlí Územní středisko záchranné služby MSK. Stavební úřad měl pro toto řízení k dispozici všechna potřebná stanoviska a vyjádření z předchozích řízení. Místnost je v objektu, který je podle územního plánu součástí území, v němž jsou přípustná zařízení maloobchodní,

nevýrobních služeb, drobná výrobní zařízení a skladů bez negativních vlivů na okolí. Povolení změny v užívání formou souhlasu podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z r. 2006 bylo adekvátní; změna se nijak nedotýká práv třetích osob. Stavební úřad také následně v provozovně provedl kontrolu a neshledal závady. Vyjádření žalovaný doplnil kopiemi fotografií vzorkovny.

Rozhodující druhý senát Nejvyššího správního soudu se po zjištění přípustnosti a včasnosti kasační stížnosti nejprve zabýval určitostí žaloby podané stěžovatelkou. Ta ji totiž opřela o ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., ovšem současně v ní zmínila i ustanovení § 82 s. ř. s. Navzdory odkazu na toto ustanovení, nevzbuzuje žaloba pochybnost o tom, že směřuje proti úkonu, který je považován za rozhodnutí. Je to výslovně zmíněno v úvodním posouzení napadeného aktu, v závěrečném shrnutí a je to zřejmé i z formulace návrhu na rozhodnutí soudu. Rovněž v kasační stížnosti stěžovatelka brojí proti tomu, že krajský soud napadený akt neposoudil jako rozhodnutí; podle jejího názoru se jedná o rozhodnutí po materiální stránce. Nejedná se tedy o žalobu neurčitou, jejíž vady měl krajský soud odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.; jde o žalobu směřující proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

Při posouzení sporné otázky rozhodující senát vycházel z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze žalobou napadnout *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“)*.

Souhlas s oznámenou změnou v užívání stavby byl vydán podle § 127 odst. 2 stavebního zákona z r. 2006. Souhlas stavební úřad vydá na základě oznámení osoby, která má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo užívání stavby změnit. Oznámení musí obsahovat popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky a další doklady uvedené v odst. 1 citovaného ustanovení. Pokud 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. Jestliže se změna dotýká práv třetích osob nebo vyžaduje podrobnější posouzení jejich účinků na okolí, stavební úřad podle odst. 3 cit. ustanovení do 30 dnů od oznámení změny písemně vyrozumí osobu, která ji oznámila, že změna podléhá rozhodnutí a zároveň určí podklady nezbytné pro řízení. Dnem jejich předložení je zahájeno řízení o změně v užívání stavby. Podle odst. 4 pak náležitosti obsahu oznámení, souhlasu a rozhodnutí o změně stanoví prováděcí právní předpis. Tím je vyhl. č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu. V § 14 odst. 1 vyhlášky jsou stanoveny náležitosti souhlasu, v odst. 2 náležitosti rozhodnutí. Ze znění stavebního zákona i uvedené prováděcí vyhlášky je zřejmé, že ve vztahu k oznámení stavby rozlišují souhlas a rozhodnutí, přičemž rozhodnutí se vydává, není-li oznámení vyhověno, nebo pokud se jedná o změnu dopadající na okolí či na jiné osoby. Souhlas pak pouze osvědčuje splnění zákonných podmínek a může být učiněn výslovně i konkludentně.

Krajskému soudu lze přisvědčit v názoru, že tato právní úprava je obdobná právní úpravě ohlášení stavby a že by oba tyto úkony stavebního úřadu měly být z hlediska

možnosti soudního přezkumu posuzovány shodně. Podle § 106 odst. 1 stavebního zákona z r. 2006 může stavebník provést ohlášenou stavbu na základě písemného souhlasu stavebního úřadu, přičemž za souhlas se rovněž považuje, pokud stavební úřad ve stanovené lhůtě nereaguje. I zde stavební zákon předpokládá možnost zákazu stavby rozhodnutím stavebního úřadu (§ 107 odst. 1, 2).

V obou případech se stavebník, či jiná oprávněná osoba, obrací na stavební úřad s ohlášením či oznámením záměru, který podléhá jeho posouzení. Stavební úřad pak k této činnosti dává souhlas, a to buď výslovně písemným sdělením, nebo mlčky - nečinností ve stanovené lhůtě. Souhlas v případě ohlášení stavby i oznámení změny užívání stavby nemá formu rozhodnutí a přímé účinky má pouze na žadatele; procesní účastenství jiných zákon osob nepředpokládá.

Rozhodující druhý senát se proto dále zabýval stávající rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, a to ve vztahu k oběma postupům a oběma úkonům. Ta se zčásti vztahuje k předchozí právní úpravě, zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z r. 1976“). Stavební zákon z r. 1976 v ustanovení § 85 odst. 1 předpokládal změnu v užívání stavby jen na základě rozhodnutí. Taková rozhodnutí také byla soudem bez pochyb přezkoumávána (k tomu srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 18/2006 - 70, či ze dne 9. 5. 2007, č. j. 3 As 39/2006 - 53). Toto ustanovení se však týkalo pouze staveb kolaudovaných či postavených na základě stavebního povolení. Řešení změn užívání staveb postavených na základě ohlášení a nekolaudovaných se v judikatuře nepromítá. Podle stavebního zákona z r. 2006 je rozhodnutí o změně stavby předpokládáno jen v případě změny nároků stavby na užívání okolí [§ 81 odst. 2 písm. c)] a v případě dotčení práv třetích osob a nutnosti posouzení účinků na okolí (§ 127 odst. 3)

Ohlášení stavby bylo upraveno obdobně jako nyní; podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976 bylo rovněž vyřizováno písemným souhlasem stavebního úřadu, přičemž souhlasem bylo i pokud stavební úřad ve lhůtě nesdělil, že ke stavbě je třeba stavebního povolení.

Určitý rozdíl mezi dřívější a stávající právní úpravou pak je ve vymezení staveb podléhajících ohlášení. Zatímco podle stavebního zákona z r. 1976 se tento postup vztahoval na drobné stavby, stavební úpravy a udržovací práce (§ 55 odst. 2), nyní se vztahuje na jednoduché stavby vymezené v § 104 odst. 1, 2 a stavební úpravy a udržovací práce v mezích § 104 odst. 4 stavebního zákona z r. 2006. Stavební zákon tak výrazně rozšířil okruh staveb, jež je možno postavit na základě ohlášení; oproti dřívějšímu stavebnímu zákonu také předpokládá informovanost vlastníků sousedních pozemků ohlašovatelem s možností podání námitek proti stavbě; za účastníky řízení (postupu, v němž je ohlášení posuzováno) je ovšem nepovažuje. Zjednodušenému ohlašovacímu režimu tak stavební zákon podřadil stavby, z nich některé dříve bylo možno stavět jen na základě povolení. Postup však z procesního hlediska zůstal stejný a i nadále lze souhlas vyjádřit jednoduchým přípisem či nereagováním na ohlášení.

Lze tak setrvat v názoru, že režim oznámení změny v užívání stavby podle stavebního zákona z r. 2006 je obdobný režimu ohlášení stavby podle stavebního zákona z r. 1976 i z r. 2006. V obou případech stavebník, či jiná oprávněná osoba, jednoduchým způsobem stavebnímu úřadu ohlašuje či oznamuje určitou stavební činnost a stavební úřad k tomu uděluje souhlas, který může a nemusí být písemný. Postup v obou případech není procesně upraven. Správní řízení a vydání rozhodnutí zákon předpokládá jen pro některé případy, kdy je souhlas vyloučen. Negativní rozhodnutí podléhají, za splnění podmínek soudního řádu správního, soudnímu přezkumu a sám ohlašovatel či oznamovatel je tak v těchto případech pod soudní ochranou. Té se ovšem nedostává osobám, které jsou souhlasem dotčeny. Jejich postavení v postupu stavebního úřadu je obdobné; obdobná by tedy měla být i možnost či nemožnost soudního přezkumu písemného či mlčky uděleného souhlasu, pokud jsou tyto osoby názoru, že jím byly dotčeny. Nelze vyloučit ani dotčení ohlašovatele či oznamovatele, pokud by jim sice byl vydán souhlas, který by ovšem svým obsahem plným souhlasem nebyl.

Pokud jde o soudní přezkoumání souhlasu s ohlášením je však dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu rozporná.

V rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007 - 54 a ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 - 65 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že souhlasné sdělení stavebního úřadu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V obou případech se jednalo o souhlas vydaný podle stavebního zákona z r. 1976. Pro případ souhlasu podle stavebního zákona z r. 2006 byl tento názor převzat v rozsudku ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010 - 84, v němž je uvedeno, že souhlas je rozhodnutím zakládajícím práva a povinnosti stavebníkovi a dotýkající se právní sféry jiných osob. Dále zde soud uvádí, že souhlas vydaný v rozporu s právními předpisy může být důvodem pro zrušení v odvolacím či mimoodvolacím řízení.

Oproti tomu v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80 soud vyloučil, že akceptace ohlášení stavebních úprav je nezákonným zásahem. Nikoli však proto, že jde o rozhodnutí, ale proto, že sdělení stavebního úřadu dopadá jen na ohlašovatele a ostatní subjekty se proti němu mohou bránit jen prostředky soukromého práva. Tento právní názor je obsažen i v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008 - 86, kde je uvedeno, že sdělení vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976 je individuálním správním aktem vydaným v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a má přímé účinky jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jeho negativními důsledky se lze bránit v rámci soukromoprávní ochrany. V rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009 - 86, jehož předmětem bylo zrušení sdělení o ohlášení a zastavení řízení ve věci stavebních úprav, soud vyslovil, že případy ohlášených staveb, které tomuto režimu neměly podléhat, jsou řešitelné postupem podle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. V rozsudku ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 - 100 je, s poukazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze a na názory zastávané odborníky na stavební právo, zaujat názor, že sdělení stavebního úřadu k ohlášení stavby není správním rozhodnutím, ale jiným opatřením a nápravy nesprávného opatření lze dosáhnout jen cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona o obcích. Z těchto rozsudků lze tedy dovodit, že souhlas s ohlášením stavby rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není.

Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu při posouzení možnosti soudního přezkumu souhlasu s ohlášením stavby tedy není jednotná. Posouzení soudního přezkumu souhlasu s oznámením změny v užívání stavby by přitom mělo být shodné.

Předkládající senát si je vědom usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 - 86, podle něhož je *(ú)kolem rozšířeného senátu sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů.*

Rozhodující druhý senát je názoru, že rozpolcenost judikatury v otázce soudního přezkumu souhlasu s ohlášením stavby brání rozhodnutí o kasační stížnosti, jejímž předmětem je posouzení přezkoumatelnosti souhlasu s oznámením změny v užívání stavby. V tom vidí souvislost nejednotné judikatury s nyní posuzovaným případem.

Proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc postupuje rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda souhlas stavebního úřadu, který stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení stavebníka, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

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

V Brně dne 20. července 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu