



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Ing. V. H.**, zast. JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bráfova třída 52, Třebíč, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 6**, se sídlem Čs. armády 23/601, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2013, č. j. 11 A 72/2013 – 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalovaný vydal dne 3. 10. 2012, č. j. MCP6 077686/2012, sp. zn. SZ CP6 072718/2012/OV/Mr, souhlas s provedením ohlášených udržovacích prací spočívajících ve výměně vnitřních rozvodů vody a plynu, opravě hromosvodů a zvonkového systému v domě č. p. X, Č. a. X, P. X, v k. ú. P. – B. Žalovaný dospěl k závěru, že tyto udržovací práce v rozsahu ohlášeném stavebníkem – Společenstvím vlastníků bytových jednotek ČSA 368, zastoupeným členem výboru Ing. P. E., podléhají ohlášení, neboť předmětná nemovitost je kulturní památkou a je tak nutné i v případě těchto udržovacích prací postupovat dle § 104 odst. 2 písm. p) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012.

[2] Žalobce, který je vlastníkem bytové jednotky v předmětné nemovitosti, podal proti citovanému souhlasu k Městskému soudu v Praze žalobu „o přezkoumání rozhodnutí“, v níž se domáhal jeho zrušení. Ve své žalobě uvedl, že se o záměru provést udržovací práce dozvěděl až z výzvy, kterou našel dne 29. 4. 2013 ve schránce, aby dne 14. 5. 2013 umožnil vstup do svého bytu za účelem vypracování projektu výměny vnitřních rozvodů plynu. Po té, co se u žalovaného seznámil s příslušnou spisovou dokumentací, zaujal stanovisko, podle něhož žalovaný neměl vůbec k uvedenému záměru vydávat souhlas, ale měl o něm rozhodnout správním rozhodnutím, a to právě proto, že předmětná nemovitost je kulturní památkou. Podle jeho názoru byl vydaný souhlas žalovaného nicotným rozhodnutím, neboť neobsahoval základní formální znaky rozhodnutí dle správního řádu. Dále žalobce namítl, že žádost o souhlas byla podána neoprávněnou osobou, protože podle zápisu v obchodním rejstříku je způsob jednání za Společenství vlastníků bytových jednotek ČSA 368 vymezen takto: *„Je-li pro právní úkon zapotřebí písemná forma, jsou nezbytné podpisy všech členů výboru. Navenek vůči třetím osobám je zapotřebí absolutní účasti všech členů výboru.“* Ohlášení předmětných udržovacích prací žalovanému bylo přitom uskutečněno jen jediným členem výboru Společenství vlastníků bytových jednotek ČSA 368, Ing. E. Z toho žalobce vyvodil, že žalovaný vydal rozhodnutí ve věci, v níž nebyl ani podán řádný návrh na zahájení řízení.

[3] Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 7. 2013, č. j. 11 A 72/2013 – 28, podanou žalobu odmítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a že se žalobci vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000 Kč. Dospěl totiž k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jako závazné stanovisko. To však není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), jelikož samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti. Jeho přezkum je podle § 75 odst. 2 s. ř. s. umožněn až v rámci konečného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že je samostatné závazné stanovisko vyloučeno ze soudního přezkumu, rozhodl městský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. o odmítnutí podané žaloby pro její nepřipustnost.

[4] Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (dále též stěžovatel) včasnou kasační stížnost, kterou opřel o důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy o tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Stěžovatel upozornil na to, že městský soud odmítl jeho žalobu s odůvodněním, že jde o žalobu proti závaznému stanovisku, ačkoli takovou žalobu vůbec nepodal. Žádal totiž o přezkum souhlasu s provedením ohlášené stavby, pro jehož vydání bylo jedním z podkladů závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Městský soud tak ve svém usnesení rozhodoval o něčem, co nebylo předmětem sporu. Dále stěžovatel zopakoval své stanovisko uvedené již v žalobě, podle něhož mělo být o stavebním záměru vydáno žalovaným správním rozhodnutím, když předmětná nemovitost je kulturní památkou. Jen tak by byl zajištěn náležitý přezkum závazného stanoviska orgánu státní památkové péče, jež bylo ve věci vydáno. Postup žalovaného, který vydal pouze souhlas s provedením ohlášených udržovacích prací, proti němuž také není odvolání přípustné, jej však této možnosti zbavil, což je podle názoru stěžovatele v rozporu se zákonem. Stěžovatel by podle svých slov pochopil, byla-li by jeho žaloba odmítnuta z důvodu, že je podána proti souhlasu s provedením stavby, který není správním rozhodnutím, ale až po náležitém vypořádání se s jeho názorem, že šlo

pokračování

o nicotné rozhodnutí. Městský soud se však touto argumentací vůbec nezabýval, čímž své usnesení zatížil vadou nepřezkoumatelnosti.

[5] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že jeho postup ve správním řízení se opíral o § 103 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění účinném k 31. 12. 2012, stavební práce podle tohoto ustanovení podléhaly režimu ohlášení. Vydané sdělení k ohlášení pak dle žalovaného bylo přezkoumáno postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, ale důvody k jeho zrušení nebyly shledány. S odkazem na toto ustanovení také žalovaný konstatuje, že tvrzení stěžovatele, že správní řád neumožňuje přezkum závazného stanoviska, se nezakládá na pravdě. Žalovaný proto navrhl zamítnout stěžovatelovu kasační stížnost jako nedůvodnou.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[6] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Rozhodující otázkou této kasační stížnosti je povaha souhlasu s provedením ohlášené stavby dle stavebního zákona a možnosti jeho soudního přezkumu. Stěžovatel tento souhlas napadl žalobou proti správnímu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., ta však byla usnesením městského soudu odmítnuta pro nepřípustnost s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) a § 70 písm. b) s. ř. s., protože městský soud dospěl k závěru, že předmětný souhlas s provedením ohlášené stavby je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu a jako úkon předběžné povahy nepodléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.

[9] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k povaze souhlasů dle stavebního řádu a přípustné soudní ochraně proti nim vyjádřil ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, kde uvedl: „*Souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.*“

[10] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyloučeny úkony, které nejsou rozhodnutími. Taková žaloba, je-li podána, musí proto být na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustná odmítnuta. Jak dále plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2

Aps 3/2004 – 42, č. 720/2005 Sb. NSS, „...možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.“

[11] Z tohoto důvodu bylo třeba zkoumat, jakou žalobu proti souhlasu žalovaného podal stěžovatel. Žaloba byla nadepsána jako „správní žaloba o přezkoumání rozhodnutí“. V jejím petitu se stěžovatel domáhal zrušení tohoto „rozhodnutí“. V žalobě dále stěžovatel dovozoval nicotnost tohoto „rozhodnutí“ a navrhoval, aby soud přiznal žalobě proti rozhodnutí odkladný účinek. Podle Nejvyššího správního soudu tedy nemůže být žádných pochybností, že stěžovatel svou žalobou mínil iniciovat soudní řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Znění žaloby i závěrečný žalobní návrh jsou v tomto ohledu natolik jasné a nerozporné (stěžovatel opakovaně pro označení napadeného souhlasu používá termínu „rozhodnutí“), že nevzniká ani žádná pochybnost, kterou by bylo na místě odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Je tedy nutno konstatovat, že stěžovatel podal ve smyslu shora citovaného závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nepřipustný žalobní návrh, který musel být odmítnut. Tento závěr je třeba učinit tím spíš, že žalobu podával stěžovatel zastoupený advokátem dne 22. 5. 2013, tj. více než půl roku po vydání shora citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterým byla otázka soudní ochrany proti souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby postavena najisto. Před podáním žaloby bylo citované rozhodnutí rozšířeného senátu publikováno na webových stránkách soudu (www.nssoud.cz), ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i v běžně používaných právních informačních systémech apod. Právní zástupce stěžovatele by tedy při náležité péči musel zjistit, jakým způsobem má být podána a formulována žaloba, kterou se stěžovatele bránil proti souhlasu s provedením ohlášené stavby.

[12] Městský soud však předmětný souhlas s provedením ohlášené stavby posoudil jako závazné stanovisko vydané postupem dle § 149 odst. 1 správního řádu, tedy rovněž nesprávně. Vzhledem však k tomu, že ani proti závaznému stanovisku se nelze přímo bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí, dospěl tedy městský soud ke správnému závěru o nutnosti podanou žalobu odmítnout, ovšem s nesprávným odůvodněním.

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl v V. právní větě svého usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti Nejvyššího správního soudu nahradit nesprávné odůvodnění jinak správného rozhodnutí krajského soudu: „Obstojí-li (...) důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ Podle tohoto závěru rozšířeného senátu je tedy nezbytné, aby důvody, na nichž stojí správné rozhodnutí krajského soudu, obstály alespoň v podstatné míře, pak může Nejvyšší správní soud ne zcela správné odůvodnění doplnit, případně nahradit. Ze shora uvedeného je však zřejmé, že v tomto případě důvody, na nichž městský soud své usnesení založil, v podstatné míře neobstojí, neboť vyplývají z chybného právního hodnocení napadeného správního úkonu.

[14] Nejvyšší správní soud však konstatuje, že v této věci nemůže být shora citovaný závěr rozšířeného senátu aplikován, protože se týká situace, kdy napadené rozhodnutí

pokračování

správního orgánu bylo krajským soudem zrušeno a vráceno mu k dalšímu řízení. V takovém případě totiž může správní soud vyjádřit právní názor (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), kterým je v dalším průběhu řízení správní orgán vázán, a toto správní řízení tak může po takovém usměrnění závěrů správního orgánu přinést pro účastníka řízení jiný výsledek než původně napadené rozhodnutí. Za takových okolností je tedy na místě, aby Nejvyšší správní soud měl možnost odůvodnění krajského soudu doplnit či upravit tak, aby právní názor, kterým je posléze správní orgán vázán, byl bezvadný a nebylo jej nutno korigovat v případném dalším soudním přezkumu, což by mohlo neúměrně a k újmě účastníků prodloužit dobu řízení.

[15] To však není případ stěžovatele. Jeho žaloba byla objektivně neprojednatelná a musela být jako nepřipustná odmítnuta, byť na základě jiné právní kvalifikace napadeného správního aktu. Nebylo by tedy účelné, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že žaloba musí být znovu odmítnuta, ale s jiným odůvodněním, respektive, aby usnesení městského soudu zrušil a sám podanou žalobu odmítl (§ 110 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.). Takový postup by jevil znaky zbytečného formalismu, neboť by pro stěžovatele nemohl přinést žádný jiný výsledek, než opětovné odmítnutí jeho žaloby.

[16] Stěžovatel se pak i mýlí, pokud ve své kasační stížnosti dále uvádí, že městský soud měl napadený souhlas s provedením stavby prohlásit za nicotný, neboť „*neobsahuje základní znaky rozhodnutí, jak je definuje § 68 správního řádu.*“ Souhlas s provedením stavby totiž, jak výše uvedeno, rozhodnutím dle správního řádu ani soudního řádu správního není. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem pak deklarování nicotnosti úkonu správního orgánu pojmově nepřichází v úvahu (srov. výčet možných výroků rozsudku v takovém řízení uvedený v § 87 s. ř. s.). Rozhodnout o meritorní otázce nicotnosti úkonu správního orgánu tak může soud pouze v případě řádného podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pokud jsou splněny všechny podmínky předepsané pro tento typ soudního řízení, včetně vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS). Z těchto úvah vyplývá, že vyslovení nicotnosti úkonu správního orgánu spočívajícího v souhlasu s provedením ohlášené stavby dle § 106 stavebního zákona v řízení před správním soudem je vyloučeno.

[17] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že napadené usnesení městského soudu je sice nesprávně odůvodněno, stěžovatelova žaloba však byla odmítnuta správně a ani případné další řízení u městského soudu by nemohlo v tomto směru přinést pro stěžovatele jiný výsledek. Jelikož souhlas s provedením ohlášených udržovacích prací dle § 106 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, není správním rozhodnutím a lze se proti němu bránit pouze žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle § 82 s. ř. s., je závěr městského soudu spočívající v odmítnutí stěžovatelovy žaloby proti správnímu rozhodnutí správný. Kasační stížnost stěžovatele tedy není důvodná.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla shledána nedůvodnou, Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbyvá než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 na konci s. ř. s. zamítnout.

[19] O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nevznikly, stěžovatel pak úspěch ve věci neměl. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. října 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu