



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **R. Hero property, s. r. o.**, se sídlem Zámecká 47/11, Mikulov, zast. JUDr. Tomášem Rybářem, Ph. D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 1601/47, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad v Mikulově**, odbor stavební a životního prostředí, se sídlem Náměstí 1/158, Mikulov, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 6. 2014, č. j. 30 A 107/2013 – 46,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 6. 2014, č. j. 30 A 107/2013 – 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Kasační stížností brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti v záhlaví označenému rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba a žádnému z účastníků přitom nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

[2] Žalobou označenou jako „Správní žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“ ze dne 12. 11. 2013 podanou ke krajskému soudu se stěžovatelka domáhala, aby soud rozsudkem uložil žalovanému povinnost začít konat a bezodkladně vydat souhlas s provedením stavebního záměru ohlášeného dne 18. 7. 2013 ve smyslu § 106 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“).

[3] Krajský soud shledal žalobu jako nedůvodnou, a proto ji dle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“),

zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že souhlas vydaný podle § 106 stavebního zákona je jiným úkonem dle části IV. zákona č. 500/2004, správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a nejedná se proto o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatelka nemohla být s žalobou na ochranu před nečinností dle § 79 a násl. s. ř. s. úspěšná, protože tou se lze domáhat soudní ochrany pouze, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí.

[4] Druhý důvod, pro který nemohla být úspěšná, soud spatřoval v tom, že po něm požadovala, aby žalovaného zavázal k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, k čemuž v řízení o ochraně před nečinností není oprávněn.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Zmíněný rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které uvádí, že kolaudací souhlasu (pozn.: zde má zjevně na mysli souhlas dle § 106 stavebního zákona) není úkon dle části IV. správního řádu, ale jedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Krajským soudem citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu totiž problematiku posuzovala z hlediska znění stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012. Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „novela stavebního zákona“), s účinností od 1. 1. 2013 vypustila možnost vydání souhlasu s provedením stavebního záměru mlčky a zákon naopak nově dal stavebním úřadům jednoznačnou lhůtu, ve které musí souhlas vydat. Závěr, že souhlas vydaný dle § 106 stavebního zákona je rozhodnutím, podporuje i ustanovení § 107 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném po 1. 1. 2013.

[6] Co se týče druhého důvodu, pro který byla žaloba zamítnuta, uvádí, že petit žaloby byl v tomto směru nešťastně formulován tak, že si jej soud mohl vyložit jako žádost o zavázání správního orgánu k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, avšak to žaloba na mysli neměla.

[7] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Následně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžejní kasační námitka spočívá v tvrzení, že souhlas dle § 106 stavebního zákona není úkonem dle části IV. správního řádu, ale jedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatelka v této souvislosti s ohledem na změnu právní úpravy relativizuje závěry vyslovené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, (dostupný z www.nssoud.cz, stejně jako další zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu). V tomto rozhodnutí se podává, že: „[s]ouhlasy 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.“ Nejvyšší správní soud shledává tuto námitku jako nedůvodnou, když má za to, že novela stavebního zákona nic nemění na povaze souhlasů vydávaných v režimu stavebního zákona.

[10] Rozšířený senát dovodil, že shora uvedené souhlasy nejsou vydány v rámci správního řízení. Tento názor nebyl novelou stavebního zákona nijak překonán, naopak je výslovně podpořen novým zněním § 106 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož platí, že „[o]hlášení se neprojednává ve stavebním řízení podle § 111 až 113. Na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“ Správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu však lze vydat pouze ve správním řízení, a proto tyto souhlasy ani nadále nejsou správními rozhodnutími. Co se týče posouzení otázky povahy souhlasů ve vztahu k soudnímu řádu správnímu, lze uzavřít, 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.

[11] Z výše uvedeného plyne, že pro povahu souhlasů vydaných v režimu stavebního zákona není rozhodné, zda k jejich vydání zákon stanovuje lhůtu, či nikoliv, protože jejich povaha jako úkonů dle IV. části správního řádu, resp. nepodřaditelnost pod pojem rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., spočívá ve zcela jiných důvodech. Rovněž změna právní úpravy, která vypouští možnost udělení souhlasu dle § 106 stavebního zákona mlčky, není pro charakter souhlasů rozhodující. Rozšířený senát koneckonců nerozlišuje mezi těmi souhlasy, které jsou vydány výslovně, a těmi, které jsou vydány mlčky. Souhlasy ani jedné ze skupin nejsou rozhodnutími dle § 65 s. ř. s. V tomto směru proto stěžovatelce nelze přisvědčit.

[12] Pokud stěžovatelka na podporu svého názoru o povaze souhlasu dle § 106 stavebního zákona pouze cituje novelizované ustanovení § 107 odst. 1 stavebního zákona, aniž uvádí jakoukoliv související argumentaci, je Nejvyšší správní soud nucen v kontextu výše uvedeného konstatovat, že mu není zřejmé, jak by toto ustanovení mělo podporovat její názor. Z tohoto ustanovení naopak vyplývá, že teprve pokud ohlášení není úplné nebo stavební záměr nesplňuje předepsané podmínky pro vydání souhlasu, bude rozhodnuto usnesením o zahájení stavebního řízení. Přímo z textu zákona je tak patrné, že do vydání tohoto usnesení stavební řízení, resp. správní řízení, neprobíhá a zákonodárce jej úmyslně vyloučil.

[13] Krajský soud tedy sice dospěl ke správnému závěru, že napadený akt není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., pochybil ale v tom, že podanou žalobu zcela jednoznačně považoval za žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

[14] Žaloba totiž není jednoznačně podřaditelná ani pod režim § 79 a násl. s. ř. s., ani pod režim § 82 a násl. s. ř. s. Je sice označena jako žaloba na ochranu před nečinností a v jejím úvodu se odkazuje na ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Zároveň však z jejího petitu nelze seznat, zda směřuje k vydání rozhodnutí, či zda směřuje k ochraně před nezákonným

zásahem žalovaného ve formě nečinnosti. Z bodu IV. žaloby, v němž je formulován petit, je navíc patrné, že stěžovatelka stávající stav považuje za nezákonný, což může naznačovat i ochranu v režimu § 82 a násl. s. ř. s. V žalobním textu není uvedeno, že souhlas dle § 106 stavebního zákona má povahu rozhodnutí, ani v něm není jako rozhodnutí označen. Opačně však z něho nevyplývá, že by se mělo jednat o jiný akt než o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[15] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005-60, či rozsudek ze dne 19. 4. 2012, č. j. 5 As 68/2012 - 43) není ve správním soudnictví navrhovatel povinen výslovně označit, dle jakého ustanovení či dílu s. ř. s. má soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným označením vázán. Tento závěr vychází z § 2 odst. 1 s. ř. s., dle kterého soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem. Způsob poskytnutí ochrany (tj. volba příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem a pouze jím je soud vázán, nikoli označením tohoto typu v žalobě. Podobně v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalobu je třeba posuzovat pro účely určení žalobního typu (§ 79 a § 82 s. ř. s.) podle jejího obsahu, a nikoliv podle toho, jak ji žalobce označil; pro soud je přitom závazný její petit. Je však nezbytné, aby si soud ujasnil předmět sporu: existuje-li rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem, případně je-li vnitřně rozporný již samotný petit, a tyto rozpory nebyly např. postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odstraněny, je řízení před krajským soudem zatíženo jinou vadou řízení (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), která mohla mít vliv na rozhodnutí o věci samé, resp. na jeho zákonnost.

[16] V situaci, kdy z podání stěžovatelky ze dne 12. 11. 2013 zřetelně nevyplývalo, zda se domáhá soudní ochrany ve správním soudnictví žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. nebo proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s., bylo na místě ji vyzvat k odstranění nejasností podání postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. před tím, než meritorně posoudil, zda byly splněny podmínky žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Pokud by na výzvu soudu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. své podání neupřesnily, byl by krajský soud povinen zkoumat, zda lze v řízení pokračovat, a pokud by to možné nebylo, byl by povinen podání podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout.

[17] S ohledem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to aniž by jakkoliv předjímal jeho výsledek. V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V první řadě si učiní jednoznačný úsudek o tom, jaké řízení bylo zahájeno, i s případným využitím výzvy k odstranění vad. Následně pak žalobu posoudí z hlediska přípustnosti, příp. důvodnosti podle ustanovení s. ř. s. upravujících příslušný žalobní typ.

[18] Vzhledem k shora konstatované nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud věcně nezabýval vznesenou námitkou stran vůle stěžovatelky a její formulace v petitu žaloby.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. října 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu