

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **M. L.**, zastoupený Mgr. Jakubem Hrubým, advokátem, se sídlem třída Míru 92, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad v Hlinsku**, se sídlem Poděbradovo nám. 1, Hlinsko, zastoupený JUDr. Lubomírem Málkem, advokátem, se sídlem AK Horní 6, Havlíčkův Brod, za **účasti**: P. L., zastoupený JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph. D., advokátem KVB advokátní kancelář s.r.o., se sídlem Teplého 2786, Pardubice, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. června 2017, č. j. 52 A 86/2016-147,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad v Hlinsku jako stavební úřad (dále též „žalovaný“) vydal dne 12. září 2012 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Volnočasové zařízení Medkovy kopce + přípojky inženýrských sítí“ na pozemcích na p. č. X, X, X, X v k. ú. R. u H. (dále bude tato stavba uváděna též pod svým obchodním názvem „Peklo na Čertovině“). Dále povolil dne 27. ledna 2014 (rozhodnutí č. j. Hl 1604/2014/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/21527/2013) první změnu této stavby před dokončením (šlo zejména o přístavbu rychlého občerstvení se zázemím, vybudování technického zázemí vstupního prostoru a vznik sklepních prostor), přičemž žalobce nevzal za účastníka tohoto řízení. Žalobce jako opomenutý účastník (soused) podal proti rozhodnutí o změně stavby odvolání. U Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) neuspěl, neboť ten tvrdil, že žalobce nemohl být rozhodnutím o změně stavby dotčen na svých právech. Proto podal proti rozhodnutí o první změně stavby žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „krajský soud“); k jejímu osudu viz níže.

[2] Zatímco řízení před krajským soudem běželo, stavebník ve stavbě pokračoval a odchýlil se při tom od schválené stavební dokumentace ve znění (soudně napadené) první změny stavby, a to zejména tím, že zvýšil počet sociálních zařízení v objektu a změnil některé dispozice, včetně dispozice hlavního vstupu. Na základě jeho žádosti o dodatečné povolení provedených změn vydal žalovaný (tentokrát již za účasti žalobce) dne 16. dubna 2015 rozhodnutí o dodatečném povolení druhé změny stavby před dokončením (rozhodnutí č. j. Hl 5937/2015/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/23841/2014). V tomto rozhodnutí byla charakterizována stavba mimo jiné tak, že „*se uvažuje s maximálně deseti pracovníky volnočasového zařízení a s maximálně padesáti návštěvníky*“. I na základě tohoto omezení žalovaný zamítl námitky žalobce a dalších účastníků řízení proti změně stavby, jež se týkaly možných imisí. Odvolání žalobce (a jiných) proti tomuto rozhodnutí bylo krajským úřadem zamítnuto. Následně došlo ke kolaudaci I. etapy, tj. části objektu, která byla dokončena a schopna užívání, zejména atrakcí „pohádkového pekla“ v podzemních podlažích. V kolaudačním souhlasu č. j. Hl 24454/2015/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/21865/2015, ze dne 11. prosince 2015 vymezil žalovaný účel užívání stavby Peklo na Čertovině mimo jiné tak, že „*celkový počet okamžitých návštěvníků bude maximálně 50 osob, z toho v prvním, druhém a třetím podzemním podlaží bude současně maximálně 10 osob včetně průvodce*“. Toto omezení navrhl sám stavebník v technické zprávě, jež je součástí stavební dokumentace pro druhou změnu stavby, a vycházela z něj ještě v listopadu 2015 zpráva o požárně bezpečnostním řešení objektu.

[3] V únoru 2016 si stavebník nechal vypracovat písemné požárně bezpečnostní řešení, které vycházelo z navýšení počtu osob v objektu na 199 (s omezením na 20 v podzemních podlažích). Stavebník získal k tomuto řešení souhlasné závazné stanovisko hasičského záchranného sboru ze dne 7. března 2016, přičemž týž den se konala kontrolní prohlídka stavby, na níž tuto třetí změnu stavby před dokončením (spočívající ve zvýšení maximálního počtu osob uvnitř objektu) schválil žalovaný rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným stavebníkovi zápisem do stavebního deníku podle § 118 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V kolaudačním souhlasu (č. j. Hl 5123/2016/SÚ, sp. zn. S-SÚ/13/1334/2016), vydaném následujícího dne, tj. 8. března 2016, jenž se týkal, s drobnými výjimkami, celého volnočasového zařízení Medkovy Kopce, konkrétněji provozu nově dokončeného ukázkového pivovaru, ukázkové vinárny, restaurace a kuchyně, tak již byl – na rozdíl od předchozího kolaudačního souhlasu ze dne 11. prosince 2015 – vymezen účel užívání stavby tak, že „*celkový počet osob zařízení bude maximálně 199 osob, z toho v 2PP max. 20 osob a 3PP max. 20 osob*“.

[4] Právě proti tomuto druhému kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. března 2016 brojil žalobce v nyní projednávaném případě u krajského soudu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Ten spatřoval mimo jiné v tom, že rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením ze dne 7. března 2016 nemělo být vydáno postupem podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, neboť šlo o podstatnou změnu stavby, jež se mohla dotknout žalobcových vlastnických práv, a ten tudíž měl být účastníkem řádného stavebního řízení.

[5] Krajský soud mezitím rozsudkem ze dne 5. května 2016, č. j. 52 A 63/2015 - 75, rozhodl o předchozí žalobě týkající se první změny stavby před dokončením a vrátil věc krajskému úřadu k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalobce měl být účastníkem

pokračování

řízení, jelikož mohl být přinejmenším potenciálně první změnou stavby dotčen, a to z důvodu možných emisí v podobě hluku ze stacionárních zdrojů stavby, zvýšené dopravy a provozu „široké veřejnosti“, zápachu, prašnosti a emisí z odvětrání prostoru pivovaru a občerstvení, či z nárůstu příjezdějících a parkujících vozidel. V návaznosti na to krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. srpna 2016 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. ledna 2014 o první změně stavby před dokončením a věc mu vrátil k novému projednání.

[6] Dne 7. června 2017 rozhodl krajský soud též o druhé žalobě směřující proti výše citovanému druhému kolaudačnímu souhlasu, a to rozsudkem označeným v záhlaví. Dal žalobci i tentokrát za pravdu, z obdobných důvodů jako ve svém prvním rozsudku, a napadený kolaudační souhlas prohlásil ve výroku I svého rozsudku za nezákonný zásah. Ve výroku II však krajský soud zamítl žalobcův návrh, aby žalovanému zakázal vycházet v jeho další úřední činnosti z nezákonného kolaudačního souhlasu, a stejně tak ve výroku III svého rozsudku zamítl návrh přikázat žalovanému, aby nezákonný kolaudační souhlas zrušil (postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jak žalobce navrhoval). Poukázal přitom – ve stručnosti – na práva stavebníka nabytá v dobré víře a na nepoměr jeho újmy, která by mu vznikla, oproti újmě žalobce.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[7] Žalobce (stěžovatel 1) i osoba zúčastněná na řízení, tj. stavebník (stěžovatel 2) podali proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost.

[8] Žalobce napadl pouze výroky II a III rozsudku krajského soudu. Namítal, že závěr krajského soudu, podle něž stavebník nabyl práva z kolaudačního souhlasu v dobré víře, a že by mu jeho zrušením vznikla újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě, jež by vznikla žalobci nebo veřejnému zájmu, je nesprávný, nedostatečně odůvodněný a není podložen důkazy. Ohledně nároků na tento typ úvahy odkázal obdobně na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 160/2010 - 32, který se týkal rozhodování správního orgánu v přezkumném řízení. Konkrétně pak uvedl, že stavebník nemohl být v dobré víře, neboť z předchozích řízení (zejména z řízení o druhé změně stavby před dokončením) mu muselo být zřejmé, že žalobce má právo být účastníkem řízení, v němž se měla kapacita stavby při budoucím užívání navýšit více než trojnásobně. Stavebníkova újma může být toliko ekonomická, zatímco kolaudační souhlas, který umožnil, aby se v Pekle na Čertovině vystřídalo denně téměř 200 osob, má výrazné dopady na kvalitu života žalobce a dalších sousedů (hluk a prašnost z vyššího množství aut, odpadky rozhazované po okolí neukázněnými návštěvníky). Konečně se žalobce též ohradil proti tomu, že by snad bránil svá práva pozdě. Údaj o počtu návštěvníků, který předložil na jednání krajského soudu, pochází totiž z roku 2016, nikoliv 2013, jak mylně uvádí soud v napadeném rozsudku (k tomu žalobce přiložil kopii zápisu z ústního jednání před krajským soudem). Naopak postup stavebníka vůči sousedům byl podle žalobce vždy bezohledný až mstivý.

[9] Osoba zúčastněná na řízení (stavebník a provozovatel stavby Peklo na Čertovině) napadla naproti tomu výrok I rozsudku krajského soudu, jímž krajský soud prohlásil

(druhý) kolaudační souhlas k jeho stavbě za nezákonný zásah. V první řadě stavebník navrhl, aby nyní rozhodující šestý senát předložil věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení otázky, zda měl skutečně žalobce využít pro napadení kolaudačního souhlasu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Stavebník si je sice vědom, že rozšířený senát už k tomuto závěru dospěl ve svém usnesení č. j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. září 2012, domnívá se však, že nabízí silné argumenty, aby rozšířený senát svůj názor revidoval. Poukazuje na to, že při materiálním posuzování pojmu rozhodnutí použitého v § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nelze dospět k jinému závěru, než k tomu, že i kolaudační souhlas je rozhodnutím, byť nejde o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu, neboť kolaudační souhlas postrádá příslušné náležitosti a nepředchází mu formalizované správní řízení. Jde však o správní akt, který konstituuje právo užívat stavbu. Zejména však stavebník upozorňuje, že zákonnost zásahu přezkoumávají správní soudy podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 s. ř. s.), tudíž soud musí například přihlížet i k tomu, že v průběhu řízení bylo podmiňující rozhodnutí pro vydání kolaudačního souhlasu zrušeno, což však stavební úřad, který kolaudační souhlas vydal, nemohl nikterak předvídat a neměl tudíž jinou možnost, než kolaudační souhlas vydat. Jeho postup je přesto *ex post* označen za nezákonný. Oproti tomu při posuzování žaloby proti rozhodnutí by správní soud musel vycházet z právního a skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), což je podle stavebníka v případech souhlasů vydávaných podle stavebního zákona správnější.

[10] Pro případ, že by jeho návrhu šestý senát nevyhověl, předkládá stavebník dále argumentaci, proč měla být žaloba odmítnuta jako opožděná. Napadený kolaudační souhlas byl vydán 8. března 2016. Žalobci běžela pro jeho napadení subjektivní lhůta dvou měsíců od doby, kdy se o zásahu dozvěděl, přičemž podle stavebníka se o zásahu musel dozvědět již dne 9. března 2016, kdy žalobce započal s užíváním stavby podle kolaudačního souhlasu a tím začal údajně, podle tvrzení samotného žalobce, zasahovat do jeho práv. Přesto žalobce podal žalobu až dne 12. srpna 2016, tudíž opožděně. Krajský soud se s touto argumentací vypořádal pouze v jednom, poměrně stručném odstavci, tudíž podle stěžovatele nepřezkoumatelně.

[11] Konečně ve třetím bodě stavebník namítal, že žalobce brojil tzv. zásahovou žalobou nikoliv proti kolaudačnímu souhlasu ze dne 8. března 2016, nýbrž fakticky proti jeho podmiňujícímu rozhodnutí, tj. proti povolení změny stavby před dokončením ze dne 7. března 2016 oznámenému zápisem do stavebního deníku. Jestliže krajský soud na základě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem přezkoumal i touto žalobou nenapadené rozhodnutí a na základě jeho údajných vad kolaudační souhlas označil za nezákonný, pak překročil svou pravomoc. Žalobce mohl rozhodnutí o změně stavby před dokončením napadnout samostatně, a to příslušnou žalobou proti rozhodnutí (stavebník poukázal v této souvislosti též na judikaturu zdejšího soudu, podle níž má žaloba proti rozhodnutí přednost před ostatními žalobními typy). Jestliže žalobce o své vůli tohoto práva nevyužil, je nutno vycházet z presumpce správnosti pravomocného správního rozhodnutí a soud takové rozhodnutí nemohl, a to ani v odůvodnění svého rozhodnutí týkajícího se věcně kolaudačního souhlasu, prohlásit za nezákonné. Soud tak vlastně sanoval to, že žalobce nevyužil prostředků nápravy, které mu právo

pokračování

dává. *Ad absurdum* by tak mohl žalobce třeba i záměrně odkládat napadení změny stavby před dokončením až do doby vydání kolaudačního souhlasu.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasačním stížnostem zcela ztotožnil s argumentací stavebníka, přičemž výroky II a III napadeného rozsudku považuje za správné. Nad rámec argumentů stavebníka uvedl pouze tolik, že žalobci nic nebránilo v tom, aby uplatnil řádné opravné prostředky už v řízení o dodatečném povolení stavby, místo toho však vyvinul aktivitu k ochraně svých práv až v době, kdy už stavební úřad rozhodoval o změně stavby před dokončením.

III. Dosavadní postup řízení

[13] Šestý senát při neveřejných poradách o této skutkově a právně složité věci posuzoval nejprve splnění podmínek řízení, zejména včasnost žaloby, která byla předmětem námitek osoby zúčastněné na řízení (stěžovatel 2). Šestý senát dospěl, v souladu s krajským soudem a narozdíl od osoby zúčastněné na řízení, k předběžnému závěru, že žaloba byla včasná s ohledem na to, že žalobce se dozvěděl o vydání kolaudačního souhlasu ze dne 8. března 2016 až z vyjádření žalovaného ze dne 22. června 2016.

[14] Ačkoliv účinky užívání stavby mohly začít skutečně žalobce zasahovat v užívání jeho sousední nemovitosti již brzy po vydání kolaudačního souhlasu, jak tvrdí osoba zúčastněná na řízení, dokud se nedozvěděl o existenci tohoto správního aktu, nemohl si být žalobce jist, zda stavebník neužívá stavbu bez potřebného úředního povolení, případně v rozporu s ním. Teprve když se seznámil s informací, že užívání stavby v daném rozsahu je legální a zakládá se na kolaudačním souhlasu, který vydal v březnu 2016 žalovaný stavební úřad, teprve tehdy se o nezákonném zásahu dozvěděl ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. Je totiž nutno si uvědomit, že žalobce se v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nedomáhá ochrany proti stavebníkovi, nýbrž proti stavebnímu úřadu. Podstatné tedy vždy bude to, kdy se dozvěděl o konání či opomenutí, jehož se měl dopustit žalovaný správní orgán (srov. k tomu obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 - 25, ze dne 27. února 2014, č. j. 9 Aps 15/2013 - 59, č. 3033/2014 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53, č. 3334/2016 Sb. NSS).

IV. Důvody pro předložení věci rozšířenému senátu

[15] Šestý senát úvodem předesílá, že stavebník (osoba zúčastněná na řízení, resp. stěžovatel 2) předložení věci rozšířenému senátu navrhoval. Svou argumentaci založil na tom, že podle všech znaků je kolaudační souhlas materiálně rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. (pak by podle jeho názoru bylo namíste zásahovou žalobu pro nepřipustnost odmítnout), především se však v dané věci obával důsledků dosavadního pojetí ochrany proti souhlasům dle stavebního zákona cestou zásahových žalob. Stavebník má totiž za to, že žalobní typ zásahové žaloby dává správním soudům příliš široký prostor, neboť jim umožňuje zkoumat vydané souhlasy i ve světle okolností, které nastaly po jejich vydání. Ve skutečnosti však krajský soud v nyní posuzovaném případě zakládal nezákonnost druhého kolaudačního souhlasu výhradně jen na postupu žalovaného těsně před jeho vydáním. Žalovaný rozhodl o (třetí) změně stavby před dokončením, jež mohla podle názoru krajského soudu podstatně zasáhnout do práv žalobce, formou rozhodnutí vydaného

na místě, bez žalobcovy účasti, jež oznámil pouze stavebníkovi, a to zápisem do stavebního deníku. Fakt, že se zákonnost zásahu zkoumá podle právního a skutkového stavu ke dni vydání rozsudku krajského soudu, zde tedy nehrál naprosto žádnou roli, neboť krajský soud později nastalé skutečnosti (zrušení rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o první změně stavby před dokončením) neměl důvod jakkoliv zohledňovat.

[16] Těžiště argumentace stěžovatele 2 ve prospěch postoupení věci rozšířenému senátu se tak jeví jako akademické bez vazby ke specifickým skutkovým okolnostem rozhodované věci. Navíc lze uvést, že postoupení věci rozšířenému senátu by ani v případě vítězství stavebníkova názoru nemohlo přinést ten výsledek, po němž stavebník v projednávaném případě volá. I kdyby se totiž Nejvyšší správní soud rozhodl změnit svou dosavadní (rozhodnutím rozšířeného senátu ustálenou) judikaturu, nemohl by nový právní názor aplikovat na případ žalobce tím způsobem, že by jeho žalobu odmítl pro užití nesprávného žalobního typu. Přinejmenším by správní soudy po provedeném judikatorním obratu musely dát žalobci, jenž jednal v důvěře v dosavadní judikaturu, možnost podanou žalobu upravit. Jinak by mu upřely přístup k soudní ochraně a nepochybně by se tím dostaly do rozporu s principem legitimního očekávání, který je součástí širšího požadavku právní jistoty (srov. k tomu v obecné rovině KÜHN, Zdeněk: Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn, *Právní rozhledy* 6/2011, s. 191, konkrétně k nyní řešené situaci, v opačném gardu, pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2013, č. j. 5 As 150/2012 - 50).

[17] Šestý senát se nicméně rozhodl věc předložit rozšířenému senátu z jiných důvodů. Názor, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona je třeba napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který rozšířený senát vyslovil v usnesení ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci „*Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv*“, bývá předmětem odborné kritiky, ovšem ze zcela opačného úhlu pohledu, než jaký nastínila osoba zúčastněná na řízení. Kritika vesměs směřuje k tomu, že pro žalobce se nejedná o dostatečně efektivní prostředek nápravy, neboť správní soud nemůže tím pádem souhlas sám zrušit, jako by to mohl učinit, kdyby jej přezkoumával na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí. Právě tato slabina názoru zaujatého rozšířeným senátem v kombinaci se zásadní změnou právní úpravy a s některými dalšími náhledy dosavadní judikatury, které šestý senát nastíní níže, vedly k tomu, že žalobce dosáhl vpravdě „Pyrrhova vítězství“. Stalo se tak navzdory tomu, že nijak nezanedbal svoji právní obranu a postupoval přesně v intencích stávající judikatury. Účinná soudní ochrana ve správním soudnictví podle názoru šestého senátu nemůže mít tu podobu, jakou jí dal Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích.

[18] Šestý senát podotýká, že důkladně zvažoval, zda krajský soud nemohl zajistit žalobci účinnou soudní ochranu v intencích stávající judikatury. Pro zrušení kolaudačního souhlasu cestou přezkumného řízení ovšem již zjevně nebyl prostor, neboť v době soudního rozhodnutí byla účinná novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., která omezila možnost zahájit řízení o přezkumu souhlasů vydávaných podle stavebního zákona lhůtou jednoho roku (srov. § 122 odst. 3 stavebního zákona), a tato zákonná lhůta byla v době vydání napadeného rozsudku již téměř o tři měsíce překročena. Šestý senát si kladl otázku, zda i tak nemohl krajský soud zajistit žalobci ochranu tím, že by zakázal výrokem svého

pokračování

rozsudku stavebnímu úřadu, aby vycházel z kolaudačního souhlasu (ačkoliv ten zůstane nezrušený). To by ovšem přineslo přinejmenším dva výkladové problémy.

[19] Za prvé, z kolaudačního souhlasu vychází především sám vlastník stavby, když stavbu užívá, přičemž jemu správní soud nic zakázat nemůže. Stavební úřad vychází z kolaudačního souhlasu nanejvýš tehdy, když při své kontrolní činnosti zvažuje, zda je stavba užívána v souladu s vydaným povolením. Pokud by měl kolaudační souhlas zákazovým výrokem soudu zcela pozbýt účinků a stavební úřad by měl vlastníka stavby začít pokutovat za její nepovolené užívání, pak by bylo namístě se ptát, proč vůbec rozšířený senát do svého usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv* zahrnul pasáž, podle níž „*obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř.*“. Vždyť měl-li by mít zákazový výrok tak dalekosáhlé účinky, jak bylo naznačeno, fakticky by se jím vydaný kolaudační souhlas anuloval a nebylo by třeba jej rušit v přezkumném řízení, jak rozšířený senát uvedl. Takový výklad by navíc zjevně obcházel právní úpravu přezkumného řízení ve správním řádu, která omezuje přezkum nezákonných souhlasů lhůtami a – skrze užití obecné úpravy přezkumného řízení – též požadavkem, aby příslušný orgán přezkumné řízení zastavil, pokud by újma, která by zrušením nebo změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 správního řádu). Jedná se vskutku o gordický uzel, se kterým si dosud nikdo neuměl poradit (srov. Vedral, J. *Souhlasy podle stavebního zákona jako nezákonné zásahy?* ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2013). Jediný praktický význam, který by podle šestého senátu bylo možné připsat soudnímu zakazu, spočívá v tom, že by se jím zakázalo stavebnímu úřadu vycházet z vydaného souhlasu do doby skončení jeho přezkumu, který by soud zároveň přikázal stavebnímu úřadu provést. To má ovšem význam jen u souhlasu územního a souhlasu s ohlášením stavby, z nichž by mohl stavební úřad vycházet při vydávání navazujících rozhodnutí podle stavebního řádu (povolení stavby a její kolaudace). U kolaudačního souhlasu postrádá i takovýto časově omezený zákaz jakýkoliv smysl, nadto v daném případě, jak už bylo řečeno, bylo provedení přezkumného řízení znemožněno zákonem v důsledku plynutím času.

[20] Druhý problém spočívá v tom, že i kdyby zákaz vycházet z kolaudačního souhlasu byl chápán tím nejširším možným způsobem rovnajícím se jeho faktickému zrušení, tak by v nyní posuzovaném případě (který přitom není skutkově nikterak výjimečný) stále zůstávalo nezrušené stavební povolení třetí změny stavby, které sice krajský soud taktéž shledal nezákonným, avšak zrušit je (již s ohledem na typ řízení, které před ním probíhalo) nemohl a těžko mohl stavebnímu úřadu ve výroku svého rozsudku zakázat, aby vycházel i z něj, neboť to nebylo předmětem řízení o nezákonném zásahu způsobeném kolaudačním souhlasem (krajský soud zkoumal rozhodnutí o změně stavby pouze jako podmiňující akt pro napadený kolaudační souhlas). Snadno by se tedy mohlo stát, že stavební úřad by v reakci na soudní rozhodnutí vydal nový kolaudační souhlas stejného obsahu, neboť by opět vyšel z nezákonného podmiňujícího rozhodnutí, tj. z povolení třetí změny stavby, což by byl jistě tristní výsledek dlouhého soudního řízení.

[21] Protože otázky předkládané rozšířenému senátu jsou vzájemně provázané, šestý senát pro přehlednost nejprve nastíní komplexně, jaké právní řešení nastíněných problémů považuje za správné. Teprve poté všechny tři jeho dílčí kroky postupně rozebere, poukáže na dosavadní opačnou judikaturu, která mu v přijetí takového řešení brání, a formuluje argumenty pro její překonání.

[22] Šestý senát se tedy domnívá, že správně by měl v tomto případě (a v případech typově podobných): 1) žalobce napadnout rozhodnutí o třetí změně stavby před dokončením samostatnou žalobou proti rozhodnutí, 2) žalobce napadnout taktéž druhý kolaudační souhlas žalobou proti rozhodnutí, 3) soud v případě zjištěné nezákonnosti oběma žalobám vyhovět a zrušit svým výrokem (resp. dvěma samostatnými výroky) nejen nezákonné rozhodnutí o změně stavby, ale též na něm založený kolaudační souhlas. Tento postup by vedl k odklizení obou nezákonných rozhodnutí standardním způsobem (tj. zrušujícím výrokem soudu) a poskytl by žalobci efektivní soudní ochranu. Byl by také v souladu s úkolem, který má správní soudnictví plnit především, tj. úkolem ochrany práv osob prostřednictvím eliminace nezákonných správních aktů.

III.a. Obrana proti rozhodnutí o změně stavby

[23] Postup žalobce, který v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem způsobeným vydáním kolaudačního souhlasu vznesl námitky nezákonnosti rozhodnutí o změně stavby před dokončením, se jeví jako nestandardní. Je však v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[24] Šestý senát nejprve připomíná, že toto rozhodnutí bylo vydáno podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, tj. v řízení na místě bez účasti žalobce, a stavebníkovi bylo oznámeno zápisem do stavebního deníku. Za účinnosti předchozího stavebního zákona nepovažoval Nejvyšší správní soud zápisy ve stavebním deníku za žádných okolností za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jež by bylo možno napadnout správní žalobou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2008 č. j. 3 As 30/2007-50). S novou právní úpravou se situace změnila, neboť zápis ve stavebním deníku se stal formou oznámení rozhodnutí za specifických okolností vymezených původně v § 118 odst. 3, nyní v § 118 odst. 6 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud připustil, že s ohledem na změnu právní úpravy není původní judikatura použitelná a rozhodnutí oznámené zápisem do stavebního deníku může být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2015 č. j. 1 As 11/2015 - 50 a ze dne 1. července 2015 č. j. 1 As 10/2015-50 ve věcech „*Novostavby dvou rodinných domů ve Špindlerově Mlýně*“). V obou těchto rozsudcích, pokaždé v bodě [36], však Nejvyšší správní soud, byť nad rámec důvodů rozhodnutí a poněkud apodikticky, konstatoval: „*Podle usnesení rozšířeného senátu [ve věci *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv*], [s]ouhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ... 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.*“ *Nic proto nebránilo ani stěžovatelům v projednávané věci napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení kolaudační souhlas, vydaný stavebním úřadem dne 23. 10. 2014, a v této žalobě uplatňovat své námitky na realizaci stavby v rozporu s vydaným územním rozhodnutím*

pokračování

a stavebním povolením, včetně námitky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením zápisem do stavebního deníku.“ (zvýraznění doplněno).

[25] V citovaných závěrech prvního senátu lze vysledovat určitý protimluv. Je-li rozhodnutí o změně stavby před dokončením oznámené zápisem do stavebního deníku rozhodnutím ve smyslu s. ř. s., pak odpovídajícím prostředkem soudní ochrany by měla být žaloba proti němu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. (tento náhled v nyní posuzovaném případě prosazuje osoba zúčastněná na řízení). Problémem konstrukce vytvořené prvním senátem je zejména fakt, že při vydávání kolaudačního souhlasu hodnotí stavební úřad podle § 122 odst. 3 ve spojení s § 119 odst. 2 stavebního zákona již pouze soulad stavby s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením (ve znění případných změn). Bez zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením by tak musel stavební úřad i v hypotetickém případě, že by svůj kolaudační souhlas v přezkumném řízení jako nezákonný zrušil na základě právního názoru soudu, vydat nový kolaudační souhlas, jímž by užívání stavby opět umožnil, neboť by neměl zákonnou oporu pro to, aby stavebníkovi užívání stavby zakázal podle § 122 odst. 4 stavebního zákona. Nebyl by zde totiž dán žádný rozpor s požadavky vymezenými v § 119 odst. 2 stavebního zákona, který jediné může vést k zákazu užívání stavby. Tento problém by v případě, že by soud zrušil rozhodnutí o změně stavby na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, pochopitelně nevznikal.

[26] Z uvedených důvodů se šestý senát domnívá, že správně měl žalobce napadat rozhodnutí o třetí změně stavby samostatnou žalobou, resp. ještě předtím je měl napadnout odvoláním jako opomenutý účastník stavebního řízení, které mělo řádně za jeho účasti proběhnout. Samozřejmě, pokud by se rozšířený senát s tímto náhledem ztotožnil, tak by bylo v nyní posuzovaném případě na místě vrátit věc krajskému soudu, aby žalobce poučil a umožnil mu přeformulovat svůj návrh tak, že napadá vedle kolaudačního souhlasu též rozhodnutí o třetí změně stavby, a to samostatnou žalobou proti rozhodnutí. Žalobce jednal v důvěře ve stávající judikaturu a neměl by být v této své důvěře zklamán (k tomu viz výše, bod [16]).

[27] Rozšířenému senátu se tudíž předkládají následující otázky: Jaký prostředek soudní ochrany má žalobce k dispozici, jestliže stavební úřad v rozporu se zákonem rozhodne o povolení změny stavby před dokončením rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným zápisem do stavebního deníku (nyní § 118 odst. 6 stavebního zákona), aniž by o tom žalobce jako potenciálně dotčenou osobu zpravil, a na užívání takto změněné stavby následně vydá kolaudační souhlas? Má žalobce podat proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. (resp. má nejprve jako opomenutý účastník vyvolat odvolací řízení s argumentem, že mělo být vedeno za jeho účasti řádné stavební řízení o změně stavby před dokončením, a teprve v případě zamítnutí odvolání krajským úřadem podat žalobu proti jeho rozhodnutí) nebo má napadnout žalobou kolaudační souhlas, a v této žalobě uplatňovat námitky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením provedeného zápisem do stavebního deníku (jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ve věcech *Novostavby dvou rodinných domů ve Špindlerově Mlýně*)?

III.b. Obrana proti kolaudačnímu souhlasu

[28] Šestý senát si uvědomuje, že otázka, kterou rozšířený senát řešil ve svém usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv*, byla právně složitá a její řešení nebylo jednoznačné, přičemž řešení zvolené rozšířeným senátem má i své zastánce (srov. Potěšil, L. *Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví*. Právní rozhledy 10/2015). Jestliže se podařilo dosáhnout v rozšířeném senátu shody v tom směru, že z hlediska úpravy v soudním řádu správním představují souhlasy vydávané podle stavebního zákona zásah a nikoliv správní rozhodnutí, pak by bylo vhodné tento závěr respektovat, neboť časté změny judikatury nejsou žádoucí a narušují právní jistotu. Přesto po zralé úvaze šestý senát předkládá věc rozšířenému senátu k novému zvážení, neboť má za to, že jsou zde silné důvody pro to, aby jednou vyjudikované řešení přehodnotil. Ukazuje se totiž, že není v praxi funkční, jak názorně ukazuje předkládaný případ, přičemž na vině je zejména změna kontextu, konkrétně stavebního zákona, k níž došlo s účinností od 1. ledna 2013.

[29] Účinnost soudní ochrany je hodnota, kterou nelze opomíjet. Šestý senát připomíná, že sám rozšířený senát v usnesení ze dne 18. dubna 2017 č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 2579/2017 Sb. NSS, ve věci *„Nevyplacení dotace na modernizaci Fakulty rybářství a ochrany vod Jihočeské univerzity“*, upřednostnil pragmatický náhled na otázku určení žalobního typu před ryze akademickým. Uvedl zde, že při určení povahy a procesního uchopení „nestandardních“ procesních úkonů veřejné správy „*musí být prioritou vždy především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotlivcům, jejichž práv se tyto úkony dotýkají, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.)*“. Úvahy soudu přitom musejí být vedeny „*právě potřebou těmto právům poskytnout nejúčinnější a nejrychlejší ochranu při respektování zákona. Jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení vzaty v úvahu, je mj. i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu.*“

[30] V usnesení *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv* řešil sice rozšířený senát i otázku formulace výroku, jímž by měl soud poskytnout žalobci ochranu před nezákonným zásahem v podobě souhlasu vydaného podle stavebního zákona, avšak bez jasné koncovky. Připomeňme, že § 87 odst. 2 s. ř. s., který se týká mj. odstranění následků zásahu, zní takto: „*Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.*“ Rozšířený senát konstatoval v bodě [42] svého usnesení, že pokud je „*souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem)*, zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti. Obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř.“.

[31] Příkaz správnímu orgánu, aby přezkoumal vydaný souhlas podle § 156 odst. 2 správního řádu, nemusí správní soud podle rozšířeného senátu vyslovit vždy: „*Rozsudek soudu ... nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem*“.

pokračování

v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech však soud nezkontroluje a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.“ Z citovaného textu je zřejmé, že soud nemá vůbec v řízení o ochraně před nezákonným zásahem zkoumat subtilní otázky dobré víry stavebníka a vzájemného poměru jeho možné újmy vůči újmě, jež vznikla vydáním nezákonného souhlasu jinému účastníkovi řízení či veřejnému zájmu. Tyto otázky má ponechat k posouzení správnímu orgánu příslušnému k provedení přezkumného řízení. Místo toho má soud požadovaný výrok, jímž se správnímu orgánu nařizuje provést přezkum napadeného souhlasu, vydat vždy, s výjimkou případů, kdy to není „zcela zjevně možné“. Sem budou patřit zejména případy, kdy přezkumné řízení nebude možno provést, jelikož uplynuly zákonné lhůty stanovené pro jeho zahájení, což se stalo (nikoliv vinou žalobce) i v předkládané věci.

[32] Naproti tomu výrok, že se žalovanému zakazuje z nezákonného souhlasu vycházet v další úřední činnosti, výše citované usnesení rozšířeného senátu žádnými podmínkami neomezuje. Soud by jej měl na žádost žalobce vynést vždy, když „*rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo brozí-li jeho opakování.*“ Jak ale vysvětlil šestý senát výše v úvodu části III.a. tohoto usnesení, takový výrok učiněný samostatně bez toho, že by bylo možné ve věci zahájit přezkumné řízení a souhlas zrušit, nemá valného smyslu. Buď by se jím pravomocný souhlas fakticky anuloval, což je těžko představitelné, nebo by se jím pouze zakazovalo stavebnímu úřadu k souhlasu přihlížet v navazujících povolovacích procesech, což však u kolaudačního souhlasu zcela postrádá smysl a v případě územního souhlasu a souhlasu s ohlášením stavby by to mělo význam jen tehdy, pokud by v době výroku soudu nebyl navazující proces ještě dokončen, což bude podle názoru šestého senátu spíše výjimkou než pravidlem.

[33] Nešikovné je i to, že požaduje-li žalobce ochranu před trváním či účinky zásahu (což bude u souhlasů pravidlem), má soud povinnost přezkoumávat zákonnost zásahu k datu soudního rozhodnutí. Na tento rozdíl upozornila v předkládané věci osoba zúčastněná na řízení, šestý senát jej však vnímá jako problematický z odlišných důvodů. Jestliže má k přezkumu zákonnosti souhlasu dojít v nalézacím řízení, znamená to, že soud by měl být „chytřejší, než kdy mohl být správní orgán“? Měl by tedy vycházet nikoliv jen z odhadů účinků stavby, které byly k dispozici v době vydání souhlasu s jejím umístěním, provedením resp. užíváním (akustické a rozptylové studie apod.), ale též z jejích skutečných účinků na okolí, které mohou být vzhledem k její realizaci a uvedení do provozu v době soudního řízení již známé, nebo přinejmenším mohou být změřitelné (měření hluku a emisí apod.)? Takové účinky mohou být výrazně odlišné od těch odhadovaných, avšak v době vydávání napadeného souhlasu nemohly být známy stavebnímu úřadu a většinou ani stavebníkovi. Měly by být tedy řešeny spíše cestou nařízení nezbytných úprav stavby než cestou zrušení vydaného souhlasu v přezkumném řízení.

[34] O účinnosti výše vyloženého pojetí soudní ochrany panovaly v odborné veřejnosti od počátku pochybnosti (srov. Vedral, J. *Souhlasy podle stavebního zákona jako nezákonné zásahy?* ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2013; připomenout lze také

diskuze, které proběhly na semináři *Aktuální problémy stavebního práva, opatření obecné povahy*, pořádaném Nejvyšším správním soudem ve dnech 7. - 9. září 2015 v Kroměříži). Přesto má šestý senát za to, že by nebyl důvod se od řešení zvoleného rozšířeným senátem odchýlovat, neboť – jak již bylo výše řečeno – stálost judikatury je sama o sobě významnou hodnotou s ohledem na princip právní jistoty a spolehnutí se na již vyjudikovaná řešení. Usnesení rozšířeného senátu se však stalo podle názoru šestého senátu neaplikovatelným zejména v důsledku nové právní úpravy.

[35] Dne 1. ledna 2013 vstoupila v účinnost novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Ta zavedla mj. roční lhůtu pro přezkum souhlasů dle stavebního zákona (pro kolaudační souhlas viz § 122 odst. 3 stavebního zákona ve znění po uvedené novele). Navíc byla v praxi některými vykládána tak, že příslušným k provedení přezkumu je nadřízený správní orgán (srov. např. stanovisko zástupce veřejné ochránkyně práv ze dne 6. května 2014 sp. zn. 4101/2013/VOP, dostupné na www.eso.ochrance.cz), přičemž jakékoliv pochybnosti v tomto směru odstranila novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb. účinná od 1. ledna 2018 (srov. § 122 odst. 4 v platném a účinném znění). Nadřízený orgán stavebního úřadu ovšem v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu způsobenému vydaným souhlasem nefiguruje jako žalovaný, a soud mu proto nemůže ukládat žádné povinnosti. Soudní ochrana skrze žalobu na nezákonný zásah se tak stala fakticky neúčinnou – souhlasy není v době vydání rozsudku již zpravidla možno s ohledem na plynutí času přezkoumat a ani v případě zachování lhůty není možno stavebnímu úřadu uložit nic víc, než aby předložil věc nadřízenému orgánu. Nadále zůstává nejasné, čeho by soud dosáhl tím, že by zakázal stavebnímu úřadu z takového souhlasu vycházet.

[36] Lze shrnout, že předpoklady, na nichž byla založena koncepce soudní ochrany zvolená rozšířeným senátem, se zásadně změnily, a tato koncepce by proto měla být znovu přehodnocena. K tomu ostatně vyzývala v souvislosti s citovanou novelizací i odborná veřejnost (srov. Vedral, J. *K některým otázkám přezkumu „souhlasů“ podle stavebního zákona*. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2016). Přesto řada senátů Nejvyššího správního soudu (včetně samotného šestého senátu) usnesení rozšířeného senátu *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv* nadále následovala bez ohledu na změnu kontextu a relevantní právní úpravy (tj. i v případech, kdy krajský soud rozhodoval po datu 31. prosince 2012). Je to do značné míry pochopitelné, neboť se jednalo převážně o rozsudky, v nichž správní soudy nedaly žalobci věcně za pravdu, tudíž otázka volby žalobního typu a následné formulace vyhovujícího výroku zde nehrála roli (rozsudky ze dne 11. ledna 2018, č. j. 9 As 314/2017 - 32, ze dne 12. srpna 2015, č. j. 3 As 253/2014 - 50, ze dne 20. února 2015, č. j. 7 As 238/2014 - 48, a ze dne 21. ledna 2015, č. j. 3 As 58/2014-75), případně se správní soudy k věcnému posouzení kauzy (zatím) nedostaly (výše citované rozsudky ve věcech *Novostavby dvou rodinných domů ve Špindlerově Mlýně* a dále rozsudky ze dne 12. února 2015, č. j. 9 As 116/2014 - 31, ze dne 14. ledna 2015, č. j. 6 As 189/2014 - 38, č. 3189/2015 Sb. NSS, ze dne 9. října 2014, č. j. 9 As 198/2014 - 36, ze dne 5. března 2014, č. j. 3 Aps 8/2013 - 33, ze dne 23. října 2013, č. j. 9 Aps 3/2013 - 32, a ze dne 18. dubna 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 - 25). K otázce účinnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem se měl Nejvyšší správní soud možnost vyslovit zatím jen jednou, navíc v kauze, kterou pouze posílal do druhého kola soudního přezkumu. Nabádal přitom krajský soud, aby při novém posouzení, zda je objektivně možné přikázat správnímu orgánu obnovení stavu před zásahem, vzal zejména v úvahu „skutečnost, že ohlašovaná stavba je v současné době fakticky

pokračování

dokončena“, což jen ilustruje úskalí dosud uplatňovaného řešení soudní ochrany (rozsudek ze dne 22. července 2014, č. j. 9 As 101/2014 - 98, odstavec [48], ve věci *„Stavba rodinného domu v Nové Pace“*). Teprve v nyní předkládaném případě se tak poprvé zcela obnažuje otázka účinnosti současného nastavení soudní ochrany před souhlasu vydávanými podle stavebního zákona ve světle právní úpravy účinné po 1. lednu 2013. Šestý senát nicméně nemůže předchozí rozsudky zcela pominout, neboť možnost odchýlit se od závěrů rozšířeného senátu z důvodu změny právní úpravy žádný z nich nevyužil, tudíž tak za stávajícího stavu může učinit jen rozšířený senát sám.

[37] Šestý senát dodává, že z doktrinálního hlediska existují silné argumenty pro posouzení souhlasů vydávaných podle stavebního zákona jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které rozšířený senát ve svém předchozím rozhodnutí nevyslyšel (některé z nich zmiňuje i osoba zúčastněná na řízení). S ohledem na změnu právní úpravy by tak ale nyní učinit mohl. Nutno připomenout, že v době rozhodování rozšířeného senátu existovalo vedle sebe několik názorových linií zastávaných senáty Nejvyššího správního soudu. Podle jedné nemohly dotčené osoby (zpravidla sousedé) souhlasu vydávané podle stavebního zákona ve správním soudnictví vůbec úspěšně napadat, neboť jejich účinky se týkají pouze stavebníka samotného. Podle jiné byly souhlasu správními rozhodnutími nejen ve smyslu soudního řádu správního, ale též ve smyslu správního řádu, tudíž proti nim bylo přípustné podat odvolání. Šestý senát se domnívá, že k těmto krajním názorům není namístě se vracet. Je vhodné též poznamenat, že přestože si rozšířený senát postupně položil samostatné otázky, zda souhlasu jsou správními rozhodnutími podle správního řádu a zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nakonec onu výchozí a v judikatuře i doktríně uznanou dichotomii setřel tím, že konstatoval, že souhlasu postrádají nezbytné formální náležitosti pro to, aby mohly být za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. považovány. Podle šestého senátu je právě zde nutno hledat za současné právní úpravy prostor pro změnu náhledu.

[38] Ačkoliv souhlasu zjevně nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu (u kolaudačního souhlasu to dokonce bylo stanoveno výslovně), definice rozhodnutí v soudním řádu správním je autonomní a na správním řádu nezávislá (srov. k tomu Vedral, J. *K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním*. Správní právo 1/2012, str. 25 - 30). Tuto definici souhlasu splňují. Nelze přehlížet, že souhlasu jsou fakticky svými účinky postaveny na roveň správnímu rozhodnutí (územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení, podle nyní platné právní úpravy též kolaudačnímu rozhodnutí), jsou tudíž „úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují ... práva nebo povinnosti“ individualizovaného adresáta. Zákonodárce pouze v rámci prosazování politiky zjednodušování stavebních procesů u této specifické formy rozhodování omezil na minimum předchozí řízení a odňal dotčeným osobám možnost uplatnit řádné opravné prostředky, což se ideově váže na podmínku, že ve zjednodušeném procesu lze rozhodnout jen konsenzuálně, tj. na základě jejich souhlasu [srov. § 96 odst. 3 písm. d) a § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona]. Takovýmto postupem však podle náhledu šestého senátu nemůže zákonodárce odejmout správnímu rozhodování jeho skutečnou povahu, nemůže „vyrobit“ ze správního rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. zásah, pokyn nebo donucení ve smyslu § 82 s. ř. s. Ostatně, veškeré znaky správního rozhodování požadované rozšířeným senátem v odstavci [39] usnesení ze dne 19. srpna 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS, ve věci *„Státní maturita z angličtiny“*, zůstávají zachovány. Je zde zakotven

standardizovaný proces, který vydání rozhodnutí předchází a který začíná iniciativou stavebníka (oznámení záměru, ohlášení stavby či žádost o kolaudační souhlas), pokračuje odstraňováním vad a věcným hodnocením ze strany stavebního úřadu a je zakončen vydáním příslušného souhlasu nebo jiným úkonem (usnesení o odložení žádosti, rozhodnutí o provedení řádného řízení apod.) Z tohoto pohledu není podstatné, že tento proces je upraven zvláštním zákonem a značně zredukován oproti plnému správnímu řízení. Dále je zde materializovaný a formalizovaný výstup v podobě písemného dokumentu, jehož náležitosti zvláštní právní předpis taktéž upravuje (srov. § 96 odst. 11, § 106 odst. 5 a § 122 odst. 7 stavebního zákona), byť z pohledu správního řádu je mu přiřazena forma úkonu podle části čtvrté.

[39] Pochopitelně, přezkum takovýchto specifických rozhodnutí by ani v režimu § 65 s. ř. s. nebyl prost jistých úskalí. Protože právní řád neupravuje řádné opravné prostředky, musely by dotčené osoby napadat tyto správní akty přímo správní žalobou a správní soudy by je tak musely posuzovat *de facto* v první instanci (to je možná nekoncepční, ne však nezákonné či neústavní). Jejich zákonnost by soudy musely hodnotit na základě toho, zda byly podle obsahu spisu splněny zákonné podmínky pro jejich vydání (tedy zejména pro užití zjednodušeného procesu); s ohledem na nedostatek odůvodnění by zřejmě nepřipadalo v úvahu zrušení takového aktu pro nepřezkoumatelnost. Nespornou výhodou by však bylo, že dal-li by soud žalobci za pravdu, mohl by souhlas přímo zrušit, místo aby jen konstatoval nezákonnost a k její nápravě „v rámci možností“ ukládal žalovanému správnímu orgánu postoupit věc orgánu nadřízenému, který může souhlas přezkoumat a zrušit jen tehdy, jsou-li dodrženy lhůty a splněny zákonné podmínky.

[40] Jen pro úplnost šestý senát závěrem podotýká, stejně jako v předchozí části, že pokud by mu rozšířený senát dal za pravdu, pak by bylo opět třeba (vzhledem k tomu, že žalobce jednal v důvěře ve stávající judikaturu) vrátit věc krajskému soudu, aby žalobci umožnil upravit žalobu tak, že napadá kolaudační souhlas nikoliv jako nezákonný zásah, nýbrž jako rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Jestliže rozšířený senát na svých závěrech setrvá, měl by alespoň vyjavit svůj názor na to, zda krajský soud nepominul v předkládaném případě nějakou možnost, jak žalobce proti nezákonnému zásahu efektivně ochránit, příp. zda je skutečně rozšířený senát smířen s tím, že za skutkových okolností, jaké nastaly v případě žalobce (uplynulší lhůta pro přezkum), bude soudní ochrana za současné právní úpravy neúčinná, tedy že deklaratorní výrok o nezákonnosti kolaudačního souhlasu může vyústit nanejvýš v náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci.

[41] Rozšířenému senátu se tudíž předkládají následující otázky: Jsou i za současné právní úpravy uplatnitelné závěry rozšířeného senátu přijaté v usnesení *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv*, podle nichž souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. s tím, že soudní ochrana proti nim je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona? Pokud ano, jakým způsobem má být zajištěna faktická účinnost soudní ochrany v posuzovaném případě (a jemu podobných)?

III.c. Možnost zrušení obou řetězcích se rozhodnutí

pokračování

[42] Předpokládejme nyní, že by se rozšířený senát ztotožnil s šestým senátem ve výše nastíněném náhledu, že jak rozhodnutí o změně stavby, tak kolaudační souhlas je třeba napadat žalobou proti správnímu rozhodnutí. I pak by ovšem stála žalobci v cestě k účinné soudní ochraně vážná překážka, protože podle stávající judikatury nelze zohlednit zrušení podmiňujícího, časově předcházejícího správního rozhodnutí soudem v soudním řízení o zrušení na něj navazujícího (řetězíciho se) správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud totiž ve vzájemně věcně souvisejících rozsudcích ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 119/2012 - 86, a č. j. 1 As 164/2012 - 54, *Děti Země proti stavebnímu povolení dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*, vyslovil, že není možné zohlednit pozdější zrušení územního rozhodnutí v řízení o žalobě proti stavebnímu povolení, protože soud musí podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (a tehdy územní rozhodnutí existovalo a svědčila mu presumpce správnosti). Takový závěr lze obdobně vyvodit též z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. ledna 1999, č. j. 6 A 64/1997 - 38, a výslovně ho z judikatury NSS převzal například Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 16. dubna 2014, č. j. 62 A 34/2013 - 78.

[43] Zároveň však Nejvyšší správní soud v jiných svých rozhodnutích omezení dané citovaným ustanovením ve srovnatelných situacích prolomil. Dospěl například k závěru, že v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu se má zohlednit (v daném případě dokonce jen předpokládané) zrušení exekučního titulu v podobě zajišťovacího příkazu (rozsudek ze dne 14. září 2011, č. j. 9 Afs 28/2011 - 181), v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odnětí dávky sociální péče a o nepřiznání příspěvku na živobytí se má zohlednit zrušení rozhodnutí o přiznání této dávky (rozsudek ze dne 15. září 2011, č. j. 4 Ads 35/2011 - 75), v řízení o žalobě proti platebnímu výměru na daňové penále se má zohlednit zrušení rozhodnutí o vyměření daně, k níž se penále vztahovalo (rozsudek ze dne 16. května 2007, č. j. 2 Afs 30/2007 - 68). Obdobně má soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o vyměření daně z převodu nemovitostí zohlednit, že kupní smlouva, na jejímž základě došlo k vyměření této daně, byla absolutně neplatná, i když tato neplatnost byla soudem deklarována až po skončení daňového řízení (rozsudek ze dne 29. dubna 2008, č. j. 2 Afs 9/2005 - 158), a v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí jednorázové peněžní částky politickému vězni má zohlednit pozdější vydání rozsudku, podle něhož je žalobce účasten soudní rehabilitace (nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03, N 114/37 SbNU 475). Ostatně sám první senát v citovaném rozsudku č. j. 1 As 119/2012 - 86, *Děti Země proti stavebnímu povolení dálnice D8 Lovosice-Řehlovice*, v odstavci [25], připustil, že procesní zásada obsažená v § 75 odst. 1 s. ř. s. může být prolomena tehdy, jestliže by její aplikace vedla k porušení ústavně zaručeného hmotného práva, s odkazem na rozsudek ze dne 13. června 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS. Je-li takovým ústavně zaručeným hmotným právem též žalobcovo právo vlastnické, jež je sousední stavbou přímo dotčeno, není potom i v tomto případě prostor pro aplikační omezení (resp. prolomení) procesní zásady vyvěrající z § 75 odst. 1 s. ř. s.?

[44] V rozsudku ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS, ve věci „Znečištění Lesního pramene v Mariánských Lázních“, kde nařídil Nejvyšší správní soud krajskému soudu zohlednit v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení nápravných opatření znečišťovateli zrušení předchozího rozhodnutí o uložení pokuty žalobci, z něhož správní orgán vycházel v otázce, kdo je původcem znečištění,

vyslovil Nejvyšší správní soud dokonce následující zobecnění: „Rozhodující význam má fakt, že důsledky zrušujícího rozsudku soudu působí ex tunc; správní rozhodnutí se jím ruší od samého počátku a je nutno na něj nahlížet, jako by vydáno nebylo. Je pochopitelné, že v době rozhodování správního orgánu toto rozhodnutí existovalo, zakládalo právní účinky a správní orgán z něj (z důvodů výše popsaných) musel vycházet. Naproti tomu v době rozhodování krajského soudu v nyní projednávané věci toto rozhodnutí již neexistovalo. Pokud by tedy krajský soud tento (stejný) skutkový podklad napadeného správního rozhodnutí hodnotil (k čemuž byl dle § 77 s. ř. s. oprávněn), nemohl by se z logiky věci vyhnout zjištění, že zde již nejen není, ale de jure zde nebyl ani v době rozhodování správního orgánu (fakt, že tuto skutečnost nemohl správní orgán objektivně předvídat, na tom nic nemění). Takový závěr, zjištěný ovšem dokazováním před soudem, nelze nepochybně považovat za nepřipustné přehodnocování skutkových závěrů správního orgánu (tedy překročení jednoho ze shora uvedených omezení), vždyť jde o zhodnocení skutečnosti, o které, objektivně vzato, nemohl mít správní orgán při hodnocení předmětného podkladu vědomost. Porušena by nebyla ani zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soudem provedené dokazování by směřovalo výlučně ke zjištění skutkového stavu věci v době vydání správního rozhodnutí. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by takový postup byl naopak materiálním naplněním principu plné jurisdikce, na kterém je správní soudnictví vystavěno.“

[45] Šestý senát má za to, že nastíněné pravidlo je pravidlem obecně platným a zrušení podmiňujícího správního rozhodnutí je skutečností, kterou je třeba v řízení o žalobě proti navazujícím správním aktům zohlednit. Jestliže rozšířený senát naopak setrvá na dosavadních závěrech zdejšího soudu ve vztahu k řetězcům se správním aktům vydávaným podle stavebního zákona, tj. že nelze zohlednit pravomocné zrušení podmiňujícího předcházejícího aktu v řízení o žalobě proti navazujícímu aktu, pak by měl nabídnout nějaký jiný způsob, jak se efektivně soudní cestou bránit proti nezákonnosti podmiňujícího aktu.

[46] Z usnesení Ústavního soudu ze dne 6. května 2015 sp. zn. II. ÚS 3831/14 vyplývá, že možným řešením by mohlo být přiznávat žalobám proti podmiňujícím rozhodnutím (typicky proti územním rozhodnutím) pravidelně odkladný účinek. To však nemusí být řešení efektivní a vždy použitelné (k dalším problémům s tím spojeným srov. Černín, K. *Účinná soudní obrana proti stavbě*. In Bulletin advokacie 5/2017). Žalobci v nyní řešené kauze by žádost o přiznání odkladného účinku žalobě směřující proti podmiňujícímu rozhodnutí nijak nepomohla, neboť navazující kolaudační souhlas byl vydán hned následujícího dne po rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Nyní řešený případ je tak ryzí ukázkou toho, jak závažné defekty v soudní obraně zapříčiňuje lpění na tom, že § 75 odst. 1 s. ř. s. znemožňuje správnímu soudu, aby vzal při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí v úvahu zrušení předcházejícího rozhodnutí, které pro ně sloužilo jako podklad či podmínka. Šestý senát je přitom přesvědčen, že pokud by rozšířený senát přistoupil ke změně své judikatury týkající se žalobního typu určeného k napadání souhlasů vydávaných podle stavebního zákona a žalobci by mělo být umožněno formulovat nově svou žalobu, pak by měl mít férovou možnost vyhnout se procesní pasti, do níž by jej zavedla stávající judikatura. Bylo by absurdní, kdyby zrušení nezákonného podmiňujícího rozhodnutí o změně stavby před dokončením beztak nemohlo vést ke zrušení na něm založeného kolaudačního souhlasu, ačkoliv žalobce obě tato rozhodnutí napadl souběžně a včas.

pokračování

[47] Rozšířenému senátu se tudíž předkládají následující otázky: Brání ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. správním soudům v tom, aby při projednávání žaloby proti rozhodnutí zohlednily zrušení předcházejícího řetězícího se rozhodnutí, jehož existence byla podmínkou pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí? Pokud ano, jaký účinný prostředek soudní ochrany má žalobce v takové situaci k dispozici ve vztahu k oběma řetězícím se rozhodnutím?

V. Závěr

[48] Závěrem tedy šestý senát shrnuje otázky, které předkládá rozšířenému senátu:

1) Jaký prostředek soudní ochrany má žalobce k dispozici, jestliže stavební úřad v rozporu se zákonem rozhodne o povolení změny stavby před dokončením rozhodnutím vydaným na místě a oznámeným zápisem do stavebního deníku (nyní § 118 odst. 6 stavebního zákona), aniž by o tom žalobce jako potenciálně dotčenou osobu zpravil, a na užívání takto změněné stavby následně vydá kolaudační souhlas? Má žalobce podat proti rozhodnutí o změně stavby před dokončením žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. (resp. má nejprve jako opomenutý účastník vyvolat odvolací řízení s argumentem, že mělo být vedeno za jeho účasti řádné stavební řízení o změně stavby před dokončením, a teprve v případě zamítnutí odvolání krajským úřadem podat žalobu proti jeho rozhodnutí) nebo má napadnout žalobou kolaudační souhlas, a v této žalobě uplatňovat námitky nezákonnosti, případně nicotnosti povolení změn stavby před dokončením provedeného zápisem do stavebního deníku (jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ve věcech *Novostavby dvou rodinných domů ve Špindlerově Mlýně*)?

2) Jsou i za současné právní úpravy uplatnitelné závěry rozšířeného senátu přijaté v usnesení *Kopřivnická vzorkovna olejů a maziv*, podle nichž souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. s tím, že soudní ochrana proti nim je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona? Pokud ano, jakým způsobem má být zajištěna faktická účinnost soudní ochrany v posuzovaném případě (a jemu podobných)?

3) Brání ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. správním soudům v tom, aby při projednávání žaloby proti rozhodnutí zohlednily zrušení předcházejícího řetězícího se rozhodnutí, jehož existence byla podmínkou pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí? Pokud ano, jaký účinný prostředek soudní ochrany má žalobce v takové situaci k dispozici ve vztahu k oběma řetězícím se rozhodnutím?

[49] S ohledem na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl ve výše citovaných rozhodnutích, je věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu, jemuž přísluší předestřené otázky vyřešit.

P o u č e n í:

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jana Brothánková, JUDr. Filip Dienstbier JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 5. června 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu