



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Gabriely Bašné a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. J. S.**, zastoupený JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem se sídlem náměstí Republiky 679/5, Opava, proti žalovanému: **Magistrát města Opavy**, se sídlem Horní náměstí 69, Opava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2018, č. j. 25 A 56/2018 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 9. 2018, č. j. 25 A 56/2018 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 27. 9. 2018, č. j. 25 A 56/2018 – 41 Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívající ve vydání souhlasu vlastníkům nebytové jednotky č. X v domě č. p. X na pozemku parc. č. X v k. ú. O. – M. se změnou užívání stavby „části nebytové jednotky č. X na fotografický ateliér a prodejnu nepotravinářského sortimentu“ ze dne 27. 2. 2018, č. j. MMOP 26683/2018, sp. zn. VYST/12177/2016/P (dále jen „souhlas“ či „napadený souhlas“).

[2] Ze správního spisu vedeného pod sp. zn. VYST/12177/2016/P krajský soud zjistil, že K. J. a Mgr. P. T. jako vlastníci stavby – nebytové jednotky č. X na ulici P. X v Opavě oznámili dne 17. 5. 2016 změnu v užívání stavby, a to z dosavadního účelu užívání stolařská dílna a bistro (herna) na fotografický ateliér a prodejnu nepotravinářského zboží. K oznámení přiložili výpis z katastru nemovitostí, z něhož vyplývá, že jsou podílovými vlastníky předmětné jednotky, přičemž vlastníkem ostatních jednotek (X - X) je žalobce. Dále na výzvu úřadu přiložili technickou zprávu a závazná stanoviska Krajské hygienické stanice a Hasičského záchranného sboru. Dne 27. 6. 2016 byl vydán souhlas se změnou

v užívání stavby. Na základě žádosti žalobce o přezkum řízení byl dne 21. 3. 2017 souhlas s užíváním stavby zrušen pro rozpor s právními předpisy, jelikož oznamovatelé nebyli vyzváni k doplnění své žádosti a dokumentace ve smyslu vyhlášky č. 503/2006 Sb., přitom v žádosti nebyly dostatečné údaje o dosavadním užívání stavby a navíc údaje o navrhovaném účelu byly zmatečné. Po provedené kontrolní prohlídce stavby dne 29. 1. 2018 byl vydán v pořadí druhý souhlas se změnou v užívání stavby. Dne 25. 4. 2018 se k žalovanému dostavil žalobce a nahlédl do spisové dokumentace. Následně žalobce podal podnět k přezkumu souhlasu, žalovaný žalobci dne 8. 8. 2018 sdělil, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

[3] Žalobce v žalobě namítal procesní vady při vydávání souhlasu. Jednak tvrdil, že oznámení o změně v užívání stavby bylo neúplné, tudíž mělo být rozhodnuto usnesením o projednání věci. Dále namítal, že žalovaný nevzal v potaz stavební úpravy, které byly provedeny v rozporu se stavebním povolením ze dne 23. 8. 2010 i dodatečným povolením ze dne 22. 2. 2016. Poukázal na to, že změna v užívání stavby nesplňuje podmínky dle § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, a to veřejný zájem dle zákona o požární ochraně. Montáž protipožární konstrukce nemá potřebnou certifikaci. Upozornil i na nesprávné nahrazení komínu novým průduchem, neboť dle stavebního povolení měl být komín pouze upraven zvětšením průřezu vyfrézováním. Nesouhlasil také s tím, že k novému stacionárnímu zdroji znečištění nebylo vydáno stanovisko odboru životního prostředí. Tvrdil, že do správního spisu bylo zasahováno, jelikož stavebníci či jiné osoby zasahovali do listiny, která byla předána správnímu orgánu.

[4] Žalobce namítal i formální nedostatky souhlasu, a to neurčitost jeho výroku. Z výroku totiž nelze seznat, jakou právní úpravu stavebního zákona žalovaný aplikoval. Taktéž z něj jednoznačně nevyplývá, zdali se jedná o souhlas podmíněný změnou dokončené stavby či nikoli. Nevyplývá z něj odpověď na otázku, jak může být součástí bytové jednotky provozovna fotografického ateliéru se zázemím a prodejna nepotravinářského sortimentu, aniž byly provedeny stavební úpravy nad rámec stavebního povolení ze dne 23. 8. 2010.

[5] Souhlas žalobce označil rovněž za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný neuvedl, jakou dokumentaci stavby stavebníci předložili. Není odůvodněn ani závěr, že změna užívání stavby nepřesáhne svými vlivy do společných částí domu.

[6] Nesouhlasil s názorem žalovaného, že změna v užívání stavby se nedotýká práv třetích osob. Naopak byl přesvědčen, že změna účelu užívání jednotky se vždy dotýká práv třetích osob, konkrétně ostatních spoluvlastníků domu. Podle § 1208 písm. f) bod 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“), patří do působnosti shromáždění vlastníků jednotek v domě rozhodování o změně účelu užívání domu nebo bytu. V dané věci došlo nepovolenými stavebními úpravami (komín byl nahrazen průduchem) k prokazatelnému vlivu na společné části domu č. p. X, čímž došlo k ovlivnění práv třetích osob. Upozornil, že změně účelu užívání nebytové jednotky navíc předcházely stavební úpravy, kterými došlo k napojení vodovodní přípojky jednotky na společné stoupační potrubí domu, což potvrdil stavební úřad ve sdělení ze dne 8. 12. 2014.

[7] Krajský soud žalobu ve věci žalobcem tvrzeného nezákonného zásahu zamítl, neboť dospěl k závěru, že podstatná část žalobních námitek směřuje do přezkumu procesního postupu správního orgánu, jenž se v rámci řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nepřezkoumává. Navíc žalobce ani netvrdil, jakým způsobem mohl být v jejich důsledku

pokračování

přímo zasažen. Krajský soud v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95.

[8] Za jediné relevantní námitky krajský soud označil ty, v nichž žalobce tvrdil, že změna účelu užívání jednotky se vždy dotýká práv třetích osob, tj. i práv žalobce. Krajský soud přesto ani tyto námitky neshledal důvodnými. Nesouhlasil s žalobcem, že k dotčení jeho práv by mohlo dojít již „z povahy věci - ze samotného pojetí bytového spoluvlastnictví dle OZ“. Poukázal na to, že do působnosti shromáždění vlastníků jednotek v domě patří podle § 1208 OZ také schvalování změny účelu užívání domu nebo bytu. Souhlas spoluvlastníků, resp. ostatních vlastníků jednotek, měl za ryze soukromoprávní úkon, který sám o sobě nemá vliv na splnění podmínek pro vydání souhlasu se změnou užívání stavby dle § 127 odst. 2 stavebního zákona. Podstatné pro posouzení zákonnosti vydaného souhlasu jsou závěry správního orgánu, zda se změna v užívání dotkne práv třetích osob. Znamená to, že je třeba zkoumat, zdali realizací stavebního záměru obsaženého v oznámení může dojít k dotčení práv třetích osob. Upozornil na judikaturu správních soudů, která za přímé dotčení práv třetích osob dovodila například dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013 č. j. 7 As 17/2013 - 25). Krajský soud poté v obecné rovině konstatoval, že za přímé dotčení práv bude považováno především dotčení různými imisemi, které zasahují do cizího práva nad míru přiměřenou poměrům. Dovodil proto, že samotná skutečnost, že žalobce, jako většinový vlastník společných částí domu a vlastník ostatních bytových jednotek, nedal souhlas se změnou užívání jednotky, nemá bez dalšího vliv na závěr o tom, zda realizací ohlášeného stavebního záměru může být dotčen či nikoli.

[9] Krajský soud nepřisvědčil žalobci ani v dalších jím tvrzených důvodech, kterými mělo dojít k dotčení jeho práva. Konkrétně k žalobcem namítaným nepovoleným stavebním úpravám, kterými byl komín nahrazen průduchem s komínovou vložkou, uvedl, že není zřejmé, z čeho žalobce dovozuje, že provedená stavební úprava je nepovolená. Nepostačí, že v technické zprávě, která byla podkladem pro stavební povolení ze dne 23. 8. 2010, bylo uvedeno, že komín bude upraven zvětšením průduchu vyfrézováním. Zdůraznil, že stavební úřad nahrazení komínu komínovou vložkou za nepovolenou stavbu nepovažuje, jak vyplývá ze sdělení ze dne 11. 4. 2018, na které sám žalobce odkazuje; navíc uvedené úpravy komínu nebyly předmětem napadeného souhlasu se změnou užívání stavby. Krajský soud shledal nedůvodnou žalobcovu námitku, že by uvedená stavební úprava mohla mít vliv na společné části domu; žalobce ani blíže nepopsal, jaký konkrétní (negativní) vliv by předmětná úprava komínu mohla mít na třetí osoby. Krajský soud jako nedůvodnou posoudil i námitku napojení vodovodní přípojky na společné stoupační potrubí jako předchozí stavební úpravy. Žalobce totiž opět netvrdil žádné skutečnosti svědčící o přímém dotčení, resp. zásahu do práv třetích osob.

[10] Krajský soud posoudil i námitky týkající se vlivu na životní prostředí jako nedůvodné, jelikož žalobce není v pozici ochránce veřejného zájmu, neboť ten hájí příslušné orgány státní správy; taktéž není v kvalifikovaném postavení subjektu, jemuž je ochrana veřejného zájmu za určitých podmínek založena přímo zákonem, jako je tomu u občanských sdružení chránících přírodu a krajinu. Krajský soud proto žalobu dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.

II.

Obsah kasační stížnosti

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Předně v ní žádal o provedení právního výkladu doručování, neboť krajský soud prvé doručení žaloby nesprávně posoudil jako podání bez připojení elektronického podpisu. Uvedl, že žalobu nejprve dne 22. 6. 2018 zaslal krajskému soudu jako přílohu svého průvodního emailového dopisu. Poté dne 25. 6. 2018 ji znovu z procesní opatrnosti zaslal krajskému soudu formou datové zprávy. Přičemž krajský soud toto druhé doručení žaloby zřejmě považoval za potvrzení podání ze dne 22. 6. 2018.

[12] Stěžovatel namítal porušení § 51 odst. 2 s. ř. s., neboť shledal vady v provedeném dokazování v řízení před krajským soudem. Poukázal na neurčité tvrzení krajského soudu v rámci rekapitulace zjištění z průběhu správního řízení. Krajský soud totiž uvedl, že ve věci vycházel ze správních spisů, avšak již neuvedl, z kterých konkrétních správních spisů skutková zjištění učinil. Přestože v žalobě navrhl, aby si krajský soud připojil i další spisy, z obsahu krajským soudem učiněných zjištění nevyplývá, že by si ve věci vyžadoval další spisy. Zdůraznil, že krajský soud o jeho důkazních návrzích řádně nerozhodl; není tak zřejmé, jaké důkazy byly v řízení provedeny. Upozornil i na zavádějící nadpis v napadeném rozsudku „Zjištění z průběhu správních řízení“, když souhlas nebyl vydán ve správním řízení (viz § 127 odst. 3 stavebního zákona).

[13] Stěžovatel nesouhlasil s tím, že se krajský soud odmítl zabývat jeho žalobními námitkami směřujícími proti nesprávným procesním postupům správních orgánů. V této souvislosti uvedl, že své námitky dostatečně odůvodnil i v replice ze dne 18. 10. 2018. Odkaz krajského soudu na závěry rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95 měl v této věci za nepřiléhavé, jelikož zde byl řešen zásah ve formě nezákonné výzvy finančního úřadu v rámci daňové kontroly.

[14] Vysvětlil, že proti souhlasu brojí proto, že mu byla odepřena možnost jakkoliv se bránit jeho vydání. Přitom změna v užívání jednotky se zásadně dotýká jeho vlastnického práva většinového spoluvlastníka domu, kde je předmětná jednotka umístěna. Stěžovatel se totiž ocitl v postavení „opominutého účastníka“. O vydání souhlasu by se totiž ani nedozvěděl, pokud by nevyvinul vlastní aktivitu ve věci.

[15] Zásadně nesouhlasil s postupem krajského soudu, jenž nepřipustně zredukoval žalobní námitky pouze na ty, které se dotýkají stěžovatelových hmotných práv, tj. vlastnického práva. Odmítnutí žalobních námitek směřujících proti procesnímu postupu žalovaného označil za rozporné s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, z něž plyne možnost ukrácení třetích osob na procesních právech jako „opominutých účastníků“.

[16] Rovněž nesouhlasil s tím, že krajský soud věcně posoudil jen to, zda se změna účelu užívání jednotky dotýká práv třetích osob. Odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 – 25, nepřipustně krajský soud zúžil výběr dotčených práv třetích osob ve věci jen na imise. Přitom v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byla jednotlivá dotčená práva třetích osob vypočtena demonstrativním způsobem.

pokračování

[17] Stěžovatel shrnul, že už jen skutečnost, že měl podle právního předpisu dát souhlas se změnou užívání jednotky, vždy implikuje dotčení jeho vlastnického práva projednáváním změny užívání stavby žalovaným.

[18] Namítal, že krajský soud nerozhodl a ani se nevypořádal s navrhovaným důkazem, a to s technickou zprávou Ing. P. C. ověřenou stavebním úřadem dle stavebního povolení ze dne 23. 8. 2010. V technické zprávě se uvádí, že stávající komín bude upraven zvětšením průduchu vyfrézováním.

[19] Uvedl, že je odpovědnou osobou za správu domu, neboť má většinový spoluvlastnický podíl na společných částech domu. Odkázal na § 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády č. 366/2013 Sb. dle něhož lze dodatečně instalované komínové vložky pořídit jen se souhlasem osoby odpovědné za správu domu. Jelikož stěžovatel potřebný souhlas nedal, dovodil opět dotčení svých práv odvozených od práva vlastnického, protože společná věc změnila své vlastnosti neautorizovaným zásahem do společných částí domu (nahrazením stávajícího komínu vložkou). Totéž platí pro jím namítané napojení vodovodní přípojky na společné stoupací potrubí.

[20] Nesouhlasil ani s odmítnutím jím uplatněné námitky týkající se vlivu na životní prostředí. Upozornil na čl. 35 odst. 1 Listiny základních lidských práv a svobod s tím, že mu svědčí přinejmenším právo na příznivé životní prostředí, což *v daném případě podmiňuje možný způsob výkonu jeho vlastnického práva.*

[21] Závěrem na podporu svých argumentů použil analogii účastenství v územním řízení dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 – 191 a uzavřel, že pokud je umožněno vlastníkům, jejichž právo na příznivé životní prostředí může být umístěním stavby dotčeno, stát se účastníkem stavebního řízení, tím spíše musí být dotčeno jeho právo v případě změny užívání stavby.

III. Vyjádření žalovaného

[22] Žalovaný se ve svém vyjádření zcela ztotožnil s právním názorem krajského soudu v napadeném rozsudku. K námitce stěžovatele zpochybňující zjištěný skutkový stav poukazem na neurčité správní spisy, z nichž krajský soud v řízení vycházel, uvedl, že krajskému soudu byly postoupeny dva na sebe navazující spisy. Jeden vedený pod sp. zn. Výst. 12177/2016/P a druhý spis vedený pod sp. zn. Výst. 12961/2018.

[23] Žalovaný vysvětlil, že stěžovatelem požadované spisy vedené pod sp. zn. Výst. 19335/2009/P a VYST/1323/2016/P se nedotýkají části nemovitosti, která je předmětem napadeného souhlasu. Vztahují se ke stavebním povolením týkajícím se bytové jednotky umístěné v jiné části stavby a od předmětné nebytové jednotky provozně oddělené. Tudíž nebyly krajskému soudu v dané věci zasílány. Upozornil, že stěžovatel v žalobě nepožadoval provedení všech uvedených spisů k důkazu, nýbrž tento postup dal soudu na zvážení.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.); a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu 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.

[26] Podle § 127 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2018 (dále jen „stavební zákon“) *„změnu v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, oznamuje stavebnímu úřadu osoba, která má ke stavbě vlastnické právo nebo prokáže právo změnit užívání stavby. Oznámení obsahuje popis a odůvodnění zamýšlené změny, její rozsah a důsledky. K oznámení se připojí doklad o vlastnickém právu ke stavbě, nelze-li vlastnické právo ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, popřípadě souhlas vlastníka stavby se změnou v užívání, a v případě změny v užívání stavby spočívající v prodloužení doby trvání dočasné stavby nebo změny dočasné stavby na stavbu trvalou se připojí též souhlas vlastníka pozemku, na kterém je stavba umístěna, dokumentace s vyznačením stávajícího a nového způsobu užívání jednotlivých místností a prostorů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, na kterou je stavba napojena, pokud to změna v užívání stavby vyžaduje, a závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy nebo tímto zákonem.“*

[27] Podle § 127 odst. 2 stavebního zákona *„je-li oznámení úplné a oznámená změna v účelu užívání splňuje podmínky podle § 126 odst. 3, nedotýká se práv třetích osob, nejde o záměr, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, nevyžaduje podrobnější posouzení účinků na okolí, nevyžaduje zkušební provoz nebo není třeba stanovit podmínky pro užívání nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů, stavební úřad vydá souhlas se změnou v užívání stavby do 30 dnů ode dne podání oznámení.“*

[28] Podle § 127 odst. 3 stavebního zákona *„na vydání souhlasu se změnou v užívání stavby se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Souhlas obsahuje identifikační údaje o oznamovateli, popis stavby, dosavadní účel užívání a vymezení nového účelu užívání. Souhlas nabývá právních účinků dnem doručení oznamovateli. Souhlas se doručí dotčeným orgánům a vlastníkově stavby, pokud není oznamovatelem. Oznamovateli se doručí spolu s ověřenou dokumentací nebo projektovou dokumentací. Souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal.“*

[29] Krajský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, jímž byl umožněn soudní přezkum tzv. jiných úkonů správních

pokračování

orgánů, které jsou vydávány v režimu části čtvrté správního řádu, formou zásahové žaloby. Konkrétně byly vypočteny různé souhlasy vydávané na základě stavebního zákona, jejichž přezkum není možný cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a zároveň se nejedná ani o podkladové úkony, jejichž přezkum by byl možný prostřednictvím § 75 odst. 2 s. ř. s. Dále zde rozšířený senát dospěl k názoru, že *„pochybení správního orgánu tak připadá v úvahu pouze v počáteční fázi, kdy stavební úřad chybně uváží, že daný záměr splňuje zákonná kritéria, a buď ve lhůtě souhlas udělí, či po zákonem určenou lhůtu nevydá rozhodnutí, které provedení záměru zakáže. (...) Vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně nebo mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (...)“*. Rozšířený senát rovněž konstatoval, že *„spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (...)“*. Z uvedeného je zřejmé, že při posouzení, zdali došlo k stěžovatelem tvrzenému nezákonnému zásahu, je zapotřebí řádně ověřit, jestli ze strany žalovaného nedošlo při vydávání souhlasu k pochybení; tedy zda tu neexistuje rozpor mezi deklarovaným a skutečným stavem.

[30] Krajský soud odmítl žalobní námitky stěžovatele směřující do procesních postupů žalovaného před vydáním souhlasu s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 – 95, a s odůvodněním, že se v rámci v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nepřezkoumávají jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Nejvyšší správní soud s tímto názorem krajského soudu v nyní posuzované věci nesouhlasí. Je pravdou, že v citovaném rozhodnutí je uvedeno, že *„jednotlivé procesní úkony nelze považovat za nezákonné zásahy a ochrany před nimi se lze domáhat jen v rámci zkoumání zákonnosti vydaného rozhodnutí.“* Na druhé straně však existují soudní rozhodnutí, která určitý postup či úkony správního orgánu předmětem zásahové žaloby již učinila (např. daňová kontrola, místní šetření v daňovém řízení, výzvy ke splnění určité povinnosti). Všem těmto případům však je společná nejen intenzita zásahu do práv účastníka řízení, ale zejména nejistota, zda řízení bude ukončeno žalobou napadnutelným rozhodnutím. Tato nejistota je důvodem pro uplatnění zásahové žaloby, neboť jinak by mohla nastat situace, že by účastník řízení zůstal zcela bez ochrany. Jinak je tomu v případech, kde výsledkem řízení je rozhodnutí; tam veškeré nezákonnosti procesního postupu lze napadnout v rámci žaloby podané proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2017, č. j. 2 As 260/2016 – 44).

[31] V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje i na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 376/02, který za ústavně konformní označil užší vymezení účastníků kolaudačního řízení (ve smyslu starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb.) v porovnání s okruhem účastníků řízení o povolení stavby. Uvedený závěr Ústavního soudu byl odůvodněn tím, že práva třetích osob jsou v tomto případě dostatečně chráněna právě institutem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[32] Ve světle výše uvedené judikatury má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud se v dané věci měl zabývat procesními námitkami stěžovatele proti postupu žalovaného před vydáním souhlasu, neboť žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je legitimním nástrojem pro korekci případných pochybení žalovaného při vydání souhlasu. Proti souhlasu nelze podat žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto stěžovateli nelze upírat právo na řádný soudní přezkum postupu před jeho vydáním. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud nebyl oprávněn odmítnout

stěžovatelem uplatněné žalobní námitky směřující proti procesnímu postupu žalovaného před vydáním napadeného souhlasu.

[33] Nejvyšší správní soud navíc poukazuje na stěžovatelem vytýkané zásadní procesní vady směřující na nedodržení zákonem stanoveného postupu při vydávání souhlasu dle § 127 odst. 2 stavebního zákona. Rozšířený senát se přitom ve výše citovaném rozhodnutí jednoznačně přiklonil k závěru, že v případě vydání nezákonného souhlasu se může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu, neboť tento je schopen zasáhnout do práv třetích osob a mohla by jím být poškozena nebo ohrožena práva dotčených třetích osob.

[34] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud veden mylným právním názorem se nesprávně odmítl vypořádat s procesními námitkami stěžovatele. Přitom pokud by krajský soud v nyní posuzované věci dospěl k závěru o pochybení žalovaného v procesu vydávání souhlasu; mohlo by se jednat o případný nezákonný zásah žalovaného, jelikož jeho nesprávným procesním postupem mohlo dojít k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu. Je-li pak tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky, tj. užívání stavby závadným způsobem, zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti. Závěr krajského soudu o nedůvodnosti žaloby je tedy předčasný.

[35] S ohledem na výše uvedený názor Nejvyššího správního soudu o důvodnosti stěžejní kasační námitky stěžovatele se již zdejší soud nebude vyjadřovat k dalším stěžovatelem uplatněným námitkám.

V.

Závěr a náklady řízení

[36] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. dubna 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu