

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Karla Šimky, v právní věci žalobců: a) J. K., a b) N. K., zastoupení advokátem JUDr. Karlem Vítkem, se sídlem Dobrovského 25, Olomouc, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 10. 2017, č. j. 65 A 41/2017 – 55,

t a k t o :

I. Souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o posouzení, zda územnímu souhlas vydaný podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), lze soudně přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. nebo v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.

II. Přehled dosavadního řízení

[2] Žalovaný vydal dne 21. 7. 2016 na základě žádosti statutárního města Olomouc územní souhlas č. 354/2016, č. j. SMOL/160749/49/2016/OS/US/Fil, sp. zn. S-SMOL/144232/2016/OS, k umístění stavby „Dětské hřiště – herní prvky“, pro záměr úpravy části oplocené zahrady (pozemky parc. č. X a X) obklopující objekt knihovny na pozemku st. parc. č. X za účelem vybudování hřiště s herními prvky pro starší děti a mládež, ve městě Olomouci, v k. ú. Nedvězí u Olomouce, na pozemcích par. č. X (zahrada) a parc. č. X (ostatní plocha).

[3] Žalobci, kteří jsou spoluvlastníky pozemku sousedícího s pozemkem, na němž bylo uvedené hřiště vybudováno, se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že vydáním územního souhlasu žalovaný nezákonně zasáhl do jejich práv. Zároveň požadovali, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejich práv tím, že bude ve svém úředním postupu vycházet z tohoto územního souhlasu, a aby žalovanému přikázal obnovení stavu před zásahem tak, že mu uloží povinnost bezodkladně spis předložit nadřízenému správnímu orgánu s podnětem k provedení přezkumného řízení. Žalobci s umístěním hřiště nesouhlasili z důvodu, že jsou obtěžováni jednak nadměrným hlukem z hlasového projevu dětí, jednak nahlížením na jejich nemovitost z herních prvků vysokých 3 metry.

[4] V průběhu řízení krajský soud zjistil, že žalovaný usnesením ze dne 27. 7. 2017 podle § 156 odst. 2 ve spojení s § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, uvedený územní souhlas zrušil, a to s účinky ke dni jeho vydání. V odůvodnění tohoto usnesení žalovaný uvedl, že herní prvky, které byly územním souhlasem umístěny, nejsou „výrobkem plnícím funkci stavby“ ve smyslu stavebního zákona, a tudíž nepodléhají posuzování v režimu tohoto zákona. Krajský soud proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť zrušení správního aktu, který by měl být soudem přezkoumán, představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Uvedli, že pro podání žaloby i v rámci dispozice s ní vycházeli z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu), podle které územní souhlas není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. a je nutno se proti němu bránit zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v průběhu soudního řízení žalovaný napadený územní souhlas zrušil, žalobci změnili petit žaloby a domáhali se určení, že byl tento souhlas nezákonný. Deklaratorní výrok požadovali také proto, že nesouhlasili s odůvodněním usnesení žalovaného ze dne 27. 7. 2017 a měli obavu, jak bude žalovaný dále postupovat. Krajský soud odmítnutím žaloby rozhodl v rozporu s § 82 a § 85 s. ř. s., čímž žalobcům odepřel právo na soudní ochranu proti nezákonnému zásahu. Napadené usnesení soudu je rovněž v rozporu s právem na ochranu legitimního očekávání, jak vyplývá z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny. Jedná se o překvapivé rozhodnutí, neboť soud zcela inovativně odmítl žalobu s odůvodněním, jakoby územní souhlas byl rozhodnutím.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vydáním územního souhlasu nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů, a ti tedy nemohli být přímo zkráceni na svých právech. Jelikož umístění herních prvků nepodléhalo veřejnoprávním předpisům, vydaný a následně zrušený územní souhlas nezakládal žadateli žádná práva. Případné námitky týkající se umístění herních prvků na pozemku a jejich užívání tak stěžovatelé mohou uplatnit v občanskoprávní žalobě na ochranu sousedských práv. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Stěžovatelé v replice poznamenali, že vydáním územního souhlasu žalovaný nad rámec své pravomoci vydal úřední schválení, které by ztížilo možnost soukromoprávní obrany stěžovatelů proti omezení jejich vlastnických práv. Úředně schválené hřiště by totiž bylo obtížněji zpochybnitelné jako zásah do vlastnického práva v míře nepřiměřené místním poměrům ve smyslu § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, případně by dokonce mohly být soukromoprávní nároky stěžovatelů omezeny na § 1013 odst. 2 občanského zákoníku. Vydání územního souhlasu *ultra vires* představuje přímý nezákonný zásah žalovaného do práv stěžovatelů.

IV. Postoupení věci rozšířenému senátu

[8] První senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, při předběžném posouzení věci však dospěl k závěru, že rozhodná právní otázka, konkrétně posouzení, zda je územní souhlas rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., má být posouzena jinak, než jak vyplývá z předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS (dále jen „usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*“). Proto věc postoupil usnesením ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 436/2017 - 35, rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[9] Postupující senát uvedl, že rozšířený senát v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* sjednocoval rozpornou judikaturu ohledně otázky, zda jsou souhlasy dle stavebního zákona rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dospěl k závěru, že tyto souhlasy, vydávané zejména podle § 96, § 106, § 122, a § 127 stavebního zákona, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle čtvrté části správního řádu, které jsou vydávány mimo správní řízení. Konstatoval, že ačkoliv jsou tyto souhlasy s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozšířený senát zároveň shledal nutnost soudního přezkumu souhlasů, v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného, tak i vydaného mlčky) se proto může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu, proti kterému lze brojit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s.

[10] Postupující senát nesouhlasí se závěrem rozšířeného senátu, že souhlasy dle stavebního zákona nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a že se tedy proti nim nelze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Neztotožňuje se s požadavkem natolik vysoké míry formalizace úkonu správního orgánu pro naplnění znaků rozhodnutí dle § 65 s. ř. s, který nebyl následován ani v pozdější rozhodovací praxi NSS, a to ani samotného rozšířeného senátu. Byť je nadále prosazováno materiálně – formální pojetí, výrazně se snížily nároky na formální stránku rozhodnutí. V usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 (věc „*státní maturity*“) rozšířený senát vyšel ze závěrů uvedených v usnesení rozšířeného senátu z 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2208/2011 Sb. NSS, ve věci „*Olomoucký kraj*“, nicméně specifikoval, co chápe pod pojmem individuální správní akt, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva. Dospěl k závěru, že vyrozumění o žádosti o přezkoumání výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu podle § 82 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví dle § 65 a násl.

s. ř. s. Ve věci *státních maturit* se tak rozšířený senát již spokojil s tím, že rozhodnutí je výsledkem formalizovaného řízení upraveného právními předpisy, nikoliv výsledkem správního řízení dle správního řádu. Nejvyšší správní soud, včetně rozšířeného senátu, považoval ve své pozdější judikatuře za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. i jiné značně neformální akty správních orgánů. Za takový případ lze považovat například rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace podle § 11 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 - 43, č. 2909/2013 Sb. NSS). Obdobně rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, ve věci *„Krácení dotace“*, konstatoval, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace ve smyslu § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[11] S tímto závěrem se ztotožnil také Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, ve věci *„Nejmenování profesorem“*, v němž však označil dosavadní pojetí rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. za ryze materiální, byť odkázal mimo jiné i na usnesení rozšířeného senátu ve věci *státních maturit*, kde byl akcentován rovněž formální znak rozhodnutí. Ve svém nálezu zdůraznil, že *„pojem ‚rozhodnutí správního orgánu‘ je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Zákonodárce ostatně přímo definoval pojem ‚rozhodnutí‘ jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 s. ř. s.) (bod 22).“*

[12] Postupující senát má za to, že i když souhlasy dle stavebního zákona nejsou výsledkem správního řízení, existuje zde zákonem stanovený proces, kterým musí žadatel o souhlas projít. Stejně tak samotná podoba souhlasu, resp. jeho zákonem stanovené náležitosti, se po formální stránce do značné míry podobají standardnímu rozhodnutí. Konkrétně v případě územního souhlasu stavební zákon v § 96 odst. 3 upravuje náležitosti žádosti o souhlas a výčet povinných příloh, v odstavci 4 pak stanovuje náležitosti územního souhlasu, které se značně přibližují formálním náležitostem rozhodnutí. Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje též osobám uvedeným v § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona. Je tak zřejmé, že jak proces vedoucí k vydání územního souhlasu, tak i jeho podoba, jsou značně formalizované, přičemž tento souhlas je doručován osobám, které by v případě vedení správního řízení (územního řízení) byly účastníky tohoto řízení.

[13] Postupující senát dále poukázal na neefektivitu soudní ochrany proti souhlasům poskytované v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. K žalobě proti rozhodnutí má totiž správní soud možnost nezákonný souhlas přímo zrušit, zatímco v případě zásahové žaloby může dle usnesení věci *Kopřivnická vzorkovna* toliko správnímu orgánu zakázat z tohoto nezákonného souhlasu vycházet v jeho další úřední činnosti, případně mu uložit, je-li to možné, obnovení stavu před nezákonným zásahem. Pokud soud dospěje k závěru, že zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem není

možné, vydá deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu. V případě zásahové žaloby je tak osud nezákonného souhlasu i po rozhodnutí soudu do určité míry v rukách správního orgánu. Postupující senát shrnul primát žaloby proti rozhodnutí a subsidiární povahu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a to, že v nejasných případech je vhodné dát přednost možnosti soudního přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí, což vyplývá rovněž z citované judikatury rozšířeného senátu. Souhlasy dle stavebního zákona je tedy dle postupujícího senátu v souladu s recentní judikaturou třeba jednoznačně považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[14] Závěry rozšířeného senátu ve věci souhlasů vydávaných dle stavebního zákona dle postupujícího senátu neobstojí ani v kontextu následných změn stavebního zákona. Nejprve je třeba upozornit na skutečnost, že rozšířený senát sjednocoval judikaturu týkající se zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tj. „starého stavebního zákona“ a stavebního zákona z roku 2006. Zatímco starý stavební zákon obsahoval pouze ohlašovací režim u tam uvedených stavebních záměrů, stavební zákon z roku 2006 změnil ohlašovací režim na souhlasy (viz zejména § 93 – územní souhlas, § 106 – souhlas s ohlášenou stavbou, § 122 – kolaudační souhlas, § 127 – souhlas se změnou v účelu užívání stavby). Stavební zákon z roku 2006, ve znění účinném do novely č. 350/2012 Sb., umožňoval i tzv. fikci souhlasu, kdy právo realizovat záměr vzniklo marným uplynutím zákonné lhůty, pokud v této lhůtě stavební úřad příslušný souhlas nevydal, ani jeho vydání „neodmítl“. Je zřejmé, že právě tato skutečnost vedla rozšířený senát ke zpodobnění institutu souhlasů s předchozí úpravou ohlašovacích režimů. Zároveň je nutno vzít v úvahu, že novelizace stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 možnost fiktivních souhlasů vypustila. V současnosti je tedy právní stav takový, že žádný ze souhlasů dle stavebního zákona nemůže být „vydán“ mlčky.

[15] Novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb. dále do stavebního zákona včlenila zvláštní pravidla pro přezkum souhlasů. Předchozí úprava přezkum souhlasů nijak neupravovala, a tedy bylo namístě postupovat v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu, podle nějž se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Novelizované znění stavebního zákona přímo odkazuje na použití ustanovení správního řádu o přezkumném řízení a zároveň byla stanovena jednoletá lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Může tak být například problematické posoudit, jaký správní orgán je kompetentní ke zrušení souhlasu. Soud také po uplynutí 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků, nemůže uložit stavebnímu úřadu zahájení přezkumného řízení, neboť by jej zavazoval postupovat v rozporu se zákonem.

V. Vyjádření účastníků

[16] Účastníci se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

VI. Posouzení věci rozšířeným senátem

VI.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát nejprve uvážil, zda je dána jeho pravomoc zabývat se postoupenou věcí ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[18] Postupující senát se především zamýšlí odchýlit od názoru vysloveného již rozšířeným senátem v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, že souhlasy dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž že soudní ochrana proti nim je poskytována v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. K tomu postupující senát předkládá rozsáhlou argumentaci podloženou závažnými důvody, z nichž dovozuje nezbytnost změny již jednou rozšířeným senátem vyslovených závěrů. Rozšířený senát již v minulosti uvedl, že „[v]yslovení právního názoru v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru. S ohledem na zásadní význam stability judikatury rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.) však není přípustné, aby rozhodující senát předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s touto judikaturou, aniž by předložil konkurující argumentaci, resp. toliko polemizoval s otázkami, s nimiž se však již rozšířený senát v dřívější judikatuře vypořádal.“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS). V případě judikatury rozšířeného senátu je ovšem dán zvláště silný zájem na zajištění její stability a též právní jistoty všech osob, které jednají v důvěře ve správnost názorů vyslovených rozšířeným senátem. Ke změně judikatury rozšířeného senátu je proto nutno přistupovat s nejvyšší obezřetností a pouze ve výjimečných případech. Tyto úvahy ovšem (je-li postupujícím senátem předložena relevantní argumentace konkurující úvahám rozšířeného senátu, jako je tomu v nyní posuzované věci) musí být zohledněny při posuzování samotné právní otázky, jež vedla k postoupení věci, a nemohou odůvodňovat popření pravomoci rozšířeného senátu.

[19] Rozšířený senát rovněž ověřil, že způsob řešení otázky právní povahy územního souhlasu a soudní ochrany proti němu může mít podstatný vliv na rozhodnutí v postoupené věci, a nejedná se tak o řešení abstraktních otázek bez ukotvení ve zjištěném skutkovém stavu postoupené věci (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS). Pokud by totiž Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, musel by usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, protože odklizení úkonu správního orgánu napadeného zásahovou žalobou před rozhodnutím soudu nepředstavuje samo o sobě důvod k odmítnutí žaloby, zejména pokud v replice ze dne 10. 8. 2017 stěžovatelé v reakci na zrušení územního souhlasu navrhli změnu petitu na pouhé určení nezákonnosti (již zrušeného) územního souhlasu. Naopak kvalifikace územního souhlasu jakožto rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. by vyvolávala otázku neprojednatelnosti žaloby po zrušení územního souhlasu v přezkumném řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104, č. 2207/2011 Sb. NSS).

[20] Pravomoc rozšířeného senátu není vyloučena ani novelizacemi stavebního zákona, které nabyly účinnosti po rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, tj. především zákonem č. 350/2012 Sb. Jakkoli tyto novely modifikovaly konkrétní procesní postupy související s vydáváním souhlasů stavebními úřady (srov. níže), na jejich právní povahu to nemělo vliv (srov. k pravomoci rozšířeného senátu při změně právní

úpravy bod 22 usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS). Nadto byl názor vyslovený v rozhodnutí *Kopřivnická vzorkovna* aplikován v řadě dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se již vztahovala k novelizované právní úpravě (např. i rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 1 As 11/2015 – 50, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 1 As 10/2015-50).

[21] Právomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

VI.2. Posouzení otázky povahy souhlasů dle stavebního zákona

[22] Otázkou povahy souhlasů podle stavebního zákona a soudní obrany proti nim se rozšířený senát obsáhle zabýval v již opakovaně uváděném usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*. Rozšířený senát v tomto usnesení vysvětlil, že souhlasy vydávané stavebním úřadem nejsou rozhodnutími dle § 67 správního řádu vydávanými ve správním řízení, nýbrž tzv. jinými úkony správního orgánu vydávanými podle části čtvrté správního řádu. Souhlasy dle cit. usnesení představují (rychlejší a procesně jednodušší) alternativní postup při povolování určitých záměrů k povolování ve správním řízení a mají stejné účinky jako např. územní rozhodnutí nebo stavební povolení, neboť žadateli zakládají práva realizovat určitý záměr a přímo se dotýkají práv dalších osob. Materiálně se tedy o rozhodnutí správního orgánu jedná. Pro absenci formy však nelze tento úkon považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozšířený senát připustil, že vydáním nezákonného souhlasu mohou být třetí osoby zkráceny na svých právech jak procesních, tak i hmotných, proto musí být proti souhlasům zajištěna soudní ochrana, a to cestou řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu. Soud v takovém řízení může zakázat stavebnímu úřadu vycházet z nezákonného souhlasu v další úřední činnosti, případně přikázat obnovení stavu před vydáním nezákonného souhlasu postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu. Při přezkumu souhlasu musí ovšem stavební úřad zkoumat proporcionalitu zásahu spočívajícího ve zrušení souhlasu ve vztahu k ochraně práv nabytých (zejména stavebníkem) v dobré víře a to, zda jsou zachovány zákonné lhůty pro přezkum souhlasu.

[23] Postupující senát ovšem právě nesouhlasí s tímto posouzením sporné otázky rozšířeným senátem a navrhuje, aby rozšířený senát nyní toto své dřívější rozhodnutí překonal. Postupující senát ovšem nezpochybňuje závěr ohledně povahy souhlasů jakožto úkonů podle části čtvrté správního řádu.

[24] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku NSS ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS, že „relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého

judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalé existenci judikatury. Tato premisa je v plném souladu s právním závěrem Ústavního soudu, podle něhož 'ustálenost a platnost [judikatury] jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek. Navíc aplikace takové judikatury musí být v souladu s mezinárodními závazky, které Česká republika přijala, v daném případě především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.' (viz nálezy IV. ÚS 200/96, Sb. ÚS, sv. 6, s. 387 násl., na s. 392). Skutečnost, že judikatura byla sjednocena právním názorem rozšířeného senátu, přináší zvlášť významné argumenty ve prospěch setrvání na takto vytvořeném právním názoru." Tento princip ve své judikatuře opakovaně zdůraznil i rozšířený senát, např. v rozsudku ze dne 2. 2. 2017, č. j. 9 As 195/2015-68, č. 3543/2017 Sb. NSS. V souladu s těmito východisky je nutno ke změnám judikatury samotného rozšířeného senátu přistupovat s nejvyšší zdrženlivostí.

[25] Postupující senát však svůj návrh na revizi názoru vysloveného rozšířeným senátem v usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* podepřel celou řadou velmi důležitých argumentů, které nelze jednoduše pominout s poukazem na zájem na stabilitě judikatury rozšířeného senátu. Jedním z důvodů je změna právní úpravy provedená především zákonem č. 350/2012 Sb., kterým byla s účinností od 1. 1. 2013 změněna jednotlivá ustanovení stavebního zákona upravující souhlasy. Ustanovení § 96 odst. 4 stavebního zákona nově zní: *Je-li žádost o územní souhlas úplná a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání žádosti. Žádost o územní souhlas se neprojednává v územním řízení podle § 87. O námitkách osob podle odstavce 3 písm. d) se nerozhoduje. Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhé a třetí správního řádu. Územní souhlas obsahuje identifikační údaje o žadateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn, podmínky pro provedení záměru a pro zpracování projektové dokumentace. Ustanovení § 92 odst. 1 se použije přiměřeně. Územní souhlas nabývá právních účinků dnem doručení žadateli. Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Územní souhlas se doručuje žadateli spolu s ověřeným situačním výkresem; s vyznačením účinnosti se doručuje osobám uvedeným v odstavci 3 písm. d), dotčeným orgánům a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, a jde-li o stavbu podle § 15 nebo 16, také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby.* (Zvýraznění doplnil rozšířený senát.) Obdobně byla novelizována i ostatní ustanovení stavebního zákona upravující tzv. souhlasy. Tato novela zároveň vyloučila dříve platnou úpravu, podle níž některé souhlasy (souhlas s provedením ohlášené stavby) bylo možné „vydávat“ tzv. konkludentně, tj. bez písemné formy.

[26] Zákonodárce tedy na jednu stranu výslovně vyloučil aplikaci části druhé a třetí na postup při vydání souhlasů, čímž ve shodě s usnesením ve věci *Kopřivnická vzorkovna* vyloučil chápání souhlasů jakožto rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu. Na druhou stranu však opětovně toto pojetí relativizoval, neboť požaduje aplikaci přezkumného řízení (které je upraveno v části druhé správního řádu) namísto zjednodušeného přezkumu bez časového omezení, který se aplikuje na úkony podle části čtvrté správního řádu (tedy i na souhlasy stavebního úřadu, které nejsou rozhodnutím dle správního řádu). Stanovením poměrně krátké lhůty pro zahájení přezkumného řízení pak

zákonodárce „znefunkčnil“ cestu k nápravě nezákonnosti zjištěné v soudním řízení vytyčenou rozšířeným senátem ve věci *Kopřivnická vzorkovna*. V citovaném usnesení (bod 42 a násl.) totiž rozšířený senát nastínil východisko situace, kdy byl vydán nezákonný souhlas stavebního úřadu, v tom, že soud v rámci výroku ukládajícího obnovu stavu před zásahem dle 87 odst. 2 s. ř. s. přikáže žalovanému správnímu orgánu postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 správního řádu, tj. jej při splnění zákonných podmínek zrušit. To nyní, po zavedení krátké lhůty k přezkumu souhlasů, zpravidla nebude možné.

[27] Tento proces byl dovršen další novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018, která obsahuje bod 180: *V § 96 odst. 4 se za větu devátou vkládá věta „K přezkumnému řízení je příslušný správní orgán nadřízený stavebnímu úřadu, který souhlas vydal.“*. Tím byla definitivně uzavřena cesta k odstranění soudem zjištěné nezákonnosti souhlasu uložením povinnosti žalovanému správnímu orgánu zahájit přezkumné řízení, a to i tam, kde by byla dodržena krátká lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Konstrukce vytvořená rozšířeným senátem v usnesení *Kopřivnická vzorkovna* pro zjednáání nápravy nezákonnosti souhlasu v rámci soudního řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se tak stala zcela neaplikovatelnou.

[28] Rozšířený senát souhlasí s postupujícím senátem v tom, že efektivní ochrana práv žalobce nemůže být zajištěna ani výrokem zakazujícím stavebnímu úřadu vycházet v další úřední činnosti z nezákonného souhlasu. Jednak práva založená souhlasem žadateli nemohou v důsledku takového výroku sama zaniknout (což ostatně vyplývá i ze samotného usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, v němž rozšířený senát uložil v rámci přezkumného řízení posuzovat proporcionalitu zásahu do těchto práv), jednak často na daný souhlas další úřední činnost stavebního úřadu nenavazuje a souhlas je realizací povoleného záměru konzumován. Ze souhlasu navíc mohou nadále vycházet i další správní orgány, na něž se zákaz vyslovený vůči žalovanému stavebnímu úřadu nevztahuje.

[29] Popsaný legislativní vývoj nutí rozšířený senát zvážit, zda za nových okolností není nutné zajistit soudní ochranu proti souhlasům vydávaným dle stavebního zákona jinou cestou. Při tom rozšířený senát bere v úvahu především to, že právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a též čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zahrnuje též právo na to, aby soudní ochrana byla „praktická a efektivní“. Procesní předpisy stanovící konkrétní postupy při uplatňování práv u soudů nesmí popírat podstatu práva na soudní ochranu a omezení soudní ochrany musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené tomuto cíli (srov. rozsudek ESLP ze dne 12. 11. 2002, *Zvolský a Zvolská proti České republice*, č. 46129/99, bod 46-47). Podstata práva na spravedlivý proces je porušena, pokud procedurální pravidla přestanou sloužit právní jistotě a řádnému výkonu spravedlnosti a představují určitý druh překážky bránící tomu, aby jednotlivec dosáhl věcného rozhodnutí ve svém sporu (rozsudek ESLP z 5. 4. 2018, *Zubac proti Chorvatsku*, č. 40160/12, bod 98). Pokud rozhodování o záležitostech spadajících do kategorie „občanských práv a závazků“ dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy je svěřeno do pravomoci správních orgánů (jako tomu je v některých případech i ve věcech svěřených do pravomoci stavebních úřadů), vyžaduje judikatura Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, aby soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů byl prováděn v režimu tzv. plné jurisdikce, tedy mj. tak, že jakékoli pochybení správních orgánů může

být účinně napraveno nezávislým a nestranným soudem (rozsudek ESLP z 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho proti Portugalsku*, č. 55391/13, bod 132). Judikatura ESLP rovněž vyžaduje efektivní vykonatelnost rozhodnutí správních soudů v tom smyslu, že musí vést k reálnému odstranění následků nezákonného aktu správních orgánů (rozsudek ESLP z 19. 6. 2018, *Bursa Barosu Baskanligi a další proti Turecku*, č. 25680/05, bod 144).

[30] Požadavek účinnosti a praktické proveditelnosti poskytované soudní ochrany byl nově zdůrazněn i v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, který v bodu 40 cit. nálezu uvedl: „*Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se ‘stanoveným postupem’ svého práva u soudu či jiného orgánu, čemuž koresponduje povinnost soudu tuto ochranu (rovněž ‘stanoveným postupem’) poskytnout. Je pak zcela na zákonodárci, aby stanovil podmínky a podrobnosti (tj. ‘postupy’), jde-li o realizaci daného základního práva (čl. 36 odst. 4 Listiny). Ve své kompetenci je omezen mj. v tom ohledu, že jím přijatou ‘prováděcí’ úpravou nesmí být popřena sama podstata a smysl daného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny); to znamená, že soudní či jiná právní ochrana musí být reálně ‘dosažitelná’ a co do svého výsledku dostatečně efektivní, což v konečném důsledku znamená i to, že by i míra takové ochrany měla být adekvátní ve vztahu k pozici, kterou dotčená osoba v příslušném právním vztahu má (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/19 ze dne 2. 7. 2019).*“ Podle citovaného nálezu tím spíše uvedené požadavky platí pro interpretaci procesních předpisů, při níž správní soudy musí respektovat ústavní limity pro omezení práva na přístup k soudu.

[31] Zároveň je třeba uznat, že po vydání usnesení ve věci *Kopřivnická vzorkovna* další judikatura rozšířeného senátu na úkony považované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je možné přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, již nekladla tak vysoké formální požadavky. Rozšířený senát tento judikatorní vývoj naposledy rekapituloval v usnesení z 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, ve věci „*Výtka státnímu zástupci*“. Jakkoli je v zásadě správné posuzovat obdobné pojmy obsažené v různých procesních předpisech obdobně, pojem rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není totožný s rozhodnutím správního orgánu dle § 67 správního řádu (srov. usnesení ve věci *Výtka státnímu zástupci*, bod 80). V usnesení rozšířeného senátu ve věci „*Krácení dotace*“ bylo vysvětleno, že v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištění účinnosti poskytované soudní ochrany (bod 51 usnesení ve věci *Krácení dotace*). K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u nějž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky „*individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci *Olomoucký kraj*).

[32] Lze rovněž zmínit, že se k tomuto tzv. materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí správního orgánu přihlásil i Ústavní soud v nálezu ve věci *Nejmenování profesorem* (byť v tomto nálezu Ústavní soud toto pojetí nepřesně označil za „materiální“). V bodu 23 nálezu se Ústavní soud výslovně ztotožnil s aplikací této doktríny v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, ve věci *„Státní maturity“*.

[33] Rozšířený senát dospěl k závěru, že soudní ochrana poskytovaná proti souhlasům vydávaným dle stavebního zákona v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nesplňuje požadavky vyplývající z mezinárodního a ústavního práva na efektivnost poskytované soudní ochrany. Účinná soudní ochrana naopak může být poskytnuta v řízení o žalobě proti rozhodnutí. S tímto řešením koresponduje i skutečná povaha souhlasů. Ačkoli totiž souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání. Takové akty jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana. Povaze těchto souhlasů rovněž lépe vyhovuje retrospektivní povaha soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů zakotvená pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 75 odst. 1 s. ř. s., jakož i projednací a koncentrační zásada obsažená v § 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 větě druhé s. ř. s.

[34] Tato revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, k níž nyní tento senát přistoupil, nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odeprána soudní ochrana žalobcům, kteří v důvěře v předchozí již rozšířeným senátem sjednocenou judikaturu brojili proti souhlasům zásahovou žalobou. Ti musí být o změně náhledu soudů na povahu souhlasu vyrozuměni a vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nemůže být v důsledku změny typu řízení žádným způsobem znevýhodněn oproti procesním právům, která by měl v řízení o zásahové žalobě. Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé. V takovém případě Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž tento žalobce poučí a vyzve k úpravě žaloby, jak uvedeno výše.

[35] V této souvislosti (např. pro případy zásahových žalob proti souhlasům vydaným po právní moci tohoto usnesení) rozšířený senát připomíná svůj rozsudek 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-16, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci *EUROVIA*, z jehož bodu 62 vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě

na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Ačkoli byl rozsudek ve věci *EUROVIA* zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti. Následně byl uvedený názor výslovně potvrzen Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. K tomu rozšířený senát upřesňuje, že vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána).

VI.3. Shrnutí

[36] Rozšířený senát shrnuje, že souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a 128 stavebního zákona jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

VII. Závěr

[37] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 17. září 2019

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu