



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: **a) L. K., b) J. K., c) M. Z.**, všichni zastoupeni Mgr. Ludvíkem Novotným, LL.M., advokátem, sídlem Václavské náměstí 76, Letohrad, proti žalovanému: **Magistrát města Prostějova**, sídlem T. G. Masaryka 130/14, Prostějov, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem, sídlem Riegrova 12, Olomouc, **za účasti:** Ing. P. K., zastoupen Mgr. Barborou Klouda Jestřábovou, advokátkou, sídlem Hlinky 57/142a, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2018, sp. zn. SÚ/1507/2018-Ing.Koš, č. j. PVMU 117912/2018 61, ve znění usnesení ze dne 12. 9. 2018, sp. zn. SÚ/1507/2018-Ing.Koš, č. j. PVMU 121114/ 2018 61, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2022, č. j. 29 A 96/2020-195,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2022, č. j. 29 A 96/2020-195, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Na základě oznámení osoby zúčastněné na řízení žalovaný vydal dne 5. 9. 2018 pod č. j. PVMU 117912/2018 61, dle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), územní souhlas s umístěním stavby „*Přístřešek pro koně*“ na pozemku parc. č. X v kat. území D. Usnesením ze dne 12. 9. 2018, č. j. PVMU 121114/2018 61, žalovaný z moci úřední podle § 156 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, provedl opravu zřejmé nesprávnosti v textu územního souhlasu tak, že původní text popisu stavby: „*Přízemní, kruhový, typový přístřešek pro koně. Jedná se o typovou ocelovou*“

konstrukci kruhového půdorysu o průměru 16,60 m“ nahradil textem: „Přízemní, kruhový, typový přístřešek pro koně. Jedná se o typovou ocelovou konstrukci kruhového půdorysu o průměru 16,60 m. Jedná se o stavbu dočasnou na dobu 10 let.“ V odůvodnění usnesení žalovaný uvedl, že z popisu stavby bylo omylem vypuštěno časové omezení stavby, které vyplývá ze souhlasu s odnětím půdy zemědělského půdního fondu pouze na 10 let. Uvedeným způsobem tedy došlo dle žalovaného k napravení této zřejmě nesprávnosti v písemném vyhotovení územního souhlasu.

[2] Žalobci a), b) a c) napadli územní souhlas žalobou, v níž namítali konkrétní důvody, proč pro povolení přístřešku pro koně bylo nutné vydat územní rozhodnutí a stavební povolení. Dle názoru žalobců územní souhlas neměl být vydán rovněž z toho důvodu, že stavebníci žalovanému nepředložili požárně bezpečnostní řešení stavby. V této souvislosti podrobně argumentovali také proti tvrzení, dle kterého by předložení požárně bezpečnostního řešení stavby nebylo třeba. Žalobci namítali také nesoulad územního souhlasu s územním plánem a upozornili na nesprávný úřední postup spočívající v tom, že jim územní souhlas nebyl doručen, ani s nimi nebylo v řízení jednáno. Žalobci rovněž upozornili na nedodržení vzdálenosti stavby od hranice pozemků, jak byla zakreslena v situačním výkresu (ve skutečnosti se stavba nachází přibližně o 1 m blíže). Žalobkyně c) současně uplatnila námitku podjatosti úředních osob žalovaného. Žalobci dále namítali, že stavebníci nemohli být v dobré víře, že jejich žádost o vydání územního souhlasu je správná a úplná, mj. z toho důvodu, že přílohou žádosti nebyly souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být přímo dotčeno umístěním stavebního záměru. Žalobci zároveň upozornili, že územní souhlas byl původně vydán bez omezení doby trvání stavby, avšak usnesením ze dne 12. 9. 2018 žalovaný popis stavby nahradil textem, do něhož doplnil větu, že se jedná o stavbu dočasnou na dobu 10 let. Toto doplnění žalovaný prohlásil za opravu zřejmých nesprávností, ačkoli z předchozí podoby územního souhlasu nevyplývalo, že by stavba mohla být dočasná. Opravená nesprávnost tedy nebyla dle žalobců vůbec zřejmá. Žalobci v této souvislosti připomněli, že žalovaný odůvodnil časové omezení souhlasem s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, které bylo povoleno pouze na 10 let. To sice byla dle žalobců pravda, avšak v situaci, kdy žadatelé v žádosti nepožádali o vydání územního souhlasu pro dočasnou stavbu, nemůže stavební úřad ze své vlastní vůle žádost změnit a územní souhlas vydat pro stavbu dočasnou.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem označeným v záhlaví podanou žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku se krajský soud vypořádal s naplněním podmínek pro vydání územního souhlasu, včetně požadavku žalobců na doložení požárně bezpečnostního řešení. Zabýval se také souladem územního souhlasu s územním plánem, včetně toho, zda k vydání souhlasu byly zapotřebí souhlasy žalobců a zda žalovaný byl povinen žalobcům vydat územní souhlas doručovat. Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám absence dobré víry stavebníků, podjatosti úředních osob žalovaného stavebního úřadu a dotčení práv žalobců zápachem, hlukem, zvýšeným pohybem, apod. Krajský soud přisvědčil námitce žalobců týkající se dočasnosti stavby. V této souvislosti uvedl, že pro dočasnou stavbu skutečně nelze vydat územní souhlas a žalovaný pochybil tím, že dobu trvání stavby označil jako zřejmou nesprávnost a vydal opravné usnesení. Toto opravné usnesení měl krajský soud za nicotné, jelikož je žalovaný vůbec nemohl vydat. Zdůraznil však, že nicotnost opravného usnesení nezakládá nezákonnost napadeného územního souhlasu.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků řízení a osoby zúčastněné na řízení

[4] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž zpochybnili závěry krajského soudu týkající se povahy dotčené stavby a charakteru okolních pozemků, včetně závěru, že přístřešek pro koně je příslušenstvím přilehlých stájí a že se areál dá podřadit pod pojem veřejné sportoviště. Neztotožnili se ani se závěry krajského soudu, že stavebníci neměli povinnost doložit požárně bezpečnostní řešení a že stavba není v rozporu s územním plánem. Domnívali se, že krajský soud pominul celou řadu jejich tvrzení a důkazů, které k prokázání svých tvrzení doložili. Stěžovatelé se ztotožnili s hodnocením krajského soudu, že opravu spočívající v omezení doby trvání stavby nelze považovat za zřejmou nesprávnost. Nesouhlasili však se závěry, které z tohoto hodnocení krajský soud vyvodil, včetně toho, že je krajský soud nepromítl do výroku napadeného rozsudku. V této souvislosti stěžovatelé připomněli znění § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého platí, že zjistí-li soud takové vady rozhodnutí, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Dle stěžovatelů ani nebylo třeba zdůrazňovat, že shledaná nicotnost měla být soudem vyslovena ve výroku rozsudku, nikoli pouze v jeho odůvodnění. Stěžovatelé připomněli, že v petitu žaloby sice výslovně neuváděli, že požadují zrušit také opravné usnesení, tento návrh však dle jejich názoru nebylo nutno výslovně uvádět, neboť opravné usnesení nemůže obstát samostatně bez opravovaného rozhodnutí. Z napadeného rozsudku navíc dle stěžovatelů nevyplývá, z jakého důvodu nicotnost opravného usnesení shledal. Pokud by užitím spojení - „*jelikož je žalovaný vůbec nemohl vydat*“ - byl dle stěžovatelů zamýšlen nedostatek pravomoci žalovaného stavebního úřadu, pak stěžovatelé namítali, že se o nicotnost z tohoto důvodu jednat nemohlo. Žalovaný stavební úřad totiž má pravomoc území souhlas i opravné usnesení vydat.

[5] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že v D. chová koně několik osob, přičemž v těsné blízkosti plotu stěžovatelů, přímo na hranici pozemku, se nachází venkovní písková jízďárna jiné osoby, která slouží k aktivnímu tréninku koní. Dotčení stěžovatelů hlukem a zápachem stavbou, pro niž byl vydán územní souhlas, je proto ve srovnání s uvedenou jízďárnou zanedbatelné. Osoba zúčastněná na řízení dále upozornila, že stěžovatelé a) a b) nemovitosti sousedící s pozemkem, na němž je umístěn přístřešek, dlouhodobě pronajímají a nebydlí v nich. Žádný ze stěžovatelů ani nájemců si přitom nikdy (od počátku chovu koní osobou zúčastněnou na řízení v této lokalitě, konkrétně od roku 1999) nestěžoval na hluk či zápach. Dotčená stavba přístřešku pro koně není stavbou pro chovatelství, žádnou z uplatněných kasačních námitek osoba zúčastněná na řízení nepovažovala za důvodnou.

[6] V replice stěžovatelé doplnili, že v řízení nenamítali nepřiměřenou zátěž pachem a hlukem. Ze snížené pohody bydlení však dovozovali účastenství v řízení dle stavebního zákona. Stěžovatelé setrvali na dosavadních námitkách, že přístřešek je stavbou pro chovatelství a není v souladu s územním plánem. K prokázání svých tvrzení stěžovatelé navrhli řadu důkazů.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Stran povahy souhlasů vydávaných podle stavebního zákona Nejvyšší správní soud na úvod připomíná závěr vyslovený rozšířeným senátem v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, dle kterého „*souhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Platí tedy, že ačkoli souhlasy vydávané podle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu vydané 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. Stavební zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání, přičemž jejich povaze lépe vyhovuje, že jsou předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017-43, bod 33).

[9] Shora citované závěry zároveň vedly k překonání závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudku ze dne 4. 10. 2013, č. j. 4 As 113/2013-20, dle kterých souhlas (v tehdejší věci se jednalo o souhlas s provedením ohlášené stavby dle § 106 stavebního zákona), proti kterému se v souladu s dřívější judikaturou bylo možno bránit nikoli žalobou proti rozhodnutí, ale žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, nebylo možno prohlásit soudem za nicotný, neboť deklarování nicotnosti u zásahové žaloby pojmově nepřichází v úvahu. Pokud tedy Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 4 As 113/2013-30 dovodil, že „*vyslovení nicotnosti dle § 76 odst. 2 s. ř. s. připadá v úvahu pouze u úkonů správního orgánu, které jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“, po usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 436/2017-43 se citovaný závěr uplatní i na souhlasy vydávané podle stavebního zákona, které jsou rozhodnutími dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[10] V souzené věci byl žalobou proti správnímu rozhodnutí napaden územní souhlas ze dne 5. 9. 2018, ve znění usnesení ze dne 12. 9. 2018, kterým došlo ke změně jeho znění. Provedenou změnou, kterou žalovaný označil za opravu zřejmé nesprávnosti, došlo k nahrazení původního textu územního souhlasu novým zněním, který byl v části popisu stavby doplněn o větu „*Jedná se o stavbu dočasnou na dobu 10 let*“. Stěžovatelé v podané žalobě zpochybnili postup žalovaného spočívající ve změně územního souhlasu usnesením označeným jako oprava zřejmých nesprávností. Zároveň namítali nezákonnost vydaného územního souhlasu, ve znění po provedené změně, s odůvodněním, že žalovaný nerespektoval předmět podané žádosti, v níž žadatelé nežádali o vydání územního souhlasu pro dočasnou stavbu. Dle stěžovatelů žalovaný stavební úřad nemohl ze své vlastní vůle žádost změnit a územní souhlas vydat pro stavbu dočasnou.

[11] Krajský soud v této souvislosti v bodě 50 odůvodnění napadeného rozsudku „*přisvědčil námitce žalobců týkající se dočasnosti stavby. Pro dočasnou stavbu skutečně nelze vydat územní souhlas a žalovaný pochybil, když dobu trvání stavby označil jako zřejmou nesprávnost a vydal opravné usnesení. Toto opravné usnesení má proto soud za nicotné, jelikož je žalovaný vůbec nemohl vydat. Soud dále zdůrazňuje, že nicotnost opravného usnesení však nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí*“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[12] Ve vztahu ke krajským soudem shledané nicotnosti Nejvyšší správní soud uvádí následující. Odborná komentářová literatura (viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006) označuje za nicotnost stav, kdy správní akt v důsledku

pokračování

závažné vady (vad) není vůbec správním aktem, tj. projevem výkonu pravomoci správního orgánu v právním smyslu, je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Není tedy nadán presumpcí správnosti a nikoho nezavazuje. Nicotná rozhodnutí tedy nepředstavují relevantní projev výkonu pravomoci správního orgánu, tudíž na jeho základě nikomu *de iure* nevznikají práva a povinnosti.

[13] K nicotnosti rozhodnutí se v návaznosti na závěry doktríny opakovaně vyjádřil také Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, rozšířený senát k vadám způsobujícím nicotnost vyslovil následující závěry: „Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není "běžným" rozhodnutím nezákonným, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky.“ Na citované závěry rozšířený senát navázal v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, kde v bodech 59 a násl. uvedl: „Nicotnost rozhodnutí byla vždy chápána jako vadnost o intenzitě vylučující právní účinky aktu. Za paakt byla doktrínou označována rozhodnutí vydaná orgánem, který vůbec není orgánem veřejné moci nebo nemá příslušnou pravomoc. K tomuto závěru se klonila i judikatura. Tak např. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 3. 1995, č. j. 6 A 28/94-20 (zveřejněno v časopise Správní právo č. 5/96) vyslovil, že při absolutní inkompetenci rozhodujícího orgánu se jedná o akt nulitní, který soud zruší z moci úřední. V tomto rozsudku dále ozřejmil případy těžkých vad, které soud považuje za důvod nulity aktu: těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné, anebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním slova smyslu neexistuje apod.“

[14] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že nicotnost rozhodnutí představuje vadu, ke které je správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, tedy i bez námítky žalobce (viz k tomu již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007-82). V řízení o žalobě je proto soud rozhodující ve věcech správního soudnictví povinen z úřední povinnosti posoudit, zda žalobou napadené rozhodnutí není nicotné. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. již rozsudek ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 12/2003-48, č. 319/2004 Sb. NSS) současně platí, že „je-li napadené správní rozhodnutí nicotné, soud vysloví jeho nicotnost i bez návrhu; není-li zde takového návrhu, a ani soud sám správní rozhodnutí nicotným neshledá, není důvod zabývat se úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí“.

[15] Citované závěry platí také pro Nejvyšší správní soud, který podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. není v řízení o kasační stížnosti vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti, je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. I Nejvyšší správní soud je tedy v řízení o kasační stížnosti povinen bez námítky přihlížet k nicotnosti správního rozhodnutí (shodně viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004-70, nebo rozsudky ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 10/2004-49, nebo ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 12/2003-48, č. 319/2004 Sb. NSS).

[16] V souzené věci stěžovatelé v kasační stížnosti správně upozornili, že z napadeného rozsudku nevyplývá, z jakého důvodu krajský soud nicotnost opravného usnesení shledal. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli v tom, že pokud užitím spojení - „jelikož je

žalovaný vůbec nemohl vydat“ - krajský soud zamýšlel nedostatek pravomoci žalovaného, o nicotnost z tohoto důvodu se jednat nemohlo, neboť žalovaný stavební úřad má pravomoc vydat území souhlas i opravné usnesení.

[17] Od nicotnosti je třeba odlišovat rozhodnutí nezákonná, tj. rozhodnutí, která byla vydána v rozporu se zákonem, a jsou-li napadena žalobou v soudním řízení, budou soudem zrušena. Stěžovatelé v souvislosti se změnou znění územního souhlasu namítali jednak procesní vadu spočívající v nemožnosti provést změnu znění územního souhlasu způsobem označeným žalovaným jako oprava zjevné nesprávnosti; dále poukazovali na nedodržení předmětu řízení ze strany žalovaného stavebního úřadu s argumentací, že stavebníci nepožadovali vydání územního souhlasu na stavbu dočasnou.

[18] Přestože krajský soud těmito žalobními námitkám v bodě 50 odůvodnění přisvědčil a v napadeném rozsudku uvedl, že *„pro dočasnou stavbu skutečně nelze vydat územní souhlas a žalovaný pochybil, když dobu trvání stavby označil jako zřejmou nesprávnost a vydal opravné usnesení“*, odůvodnění k těmto závěrům, které by bylo možno soudně přezkoumat, v napadeném rozsudku absentuje.

[19] V dalším řízení se proto krajský soud bude povinen znovu zabývat těmito žalobními námitkami a přezkoumatelně odůvodní závěry, k nimž v této souvislosti dospěl. Teprve poté se jejich důvodností bude moci případně zabývat také Nejvyšší správní soud. Neshledá-li krajský soud nicotnost opravného usnesení z jiného důvodu, který přezkoumatelně v napadeném rozsudku vyjeví, neopomene při přezkumu zákonnosti územního souhlasu zohlednit skutečnost, že znění územního souhlasu bylo „změněno“ opravným usnesením, s nímž tvoří jeden celek.

[20] Za dané procesní situace pak bylo předčasné, aby Nejvyšší správní soud prováděl zevrubný věcný přezkum dalších námitek vznesených v kasační stížnosti, případně přistoupil k provádění důkazů, které za tím účelem stěžovatelé navrhli.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. V dalším řízení se proto krajský soud zaměří na důsledné posouzení a přezkoumatelné vyhodnocení nezákonnosti napadeného územního souhlasu, ve znění usnesení, jímž došlo k opravě „zřejmých nesprávností“, včetně promítnutí těchto závěrů do výroku nového soudního rozhodnutí.

[22] V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. října 2023

pokračování

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu