

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **J. S.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: 1) Mgr. PhDr. J. K., 2) D. K., 3) Ing. R. S., 4) M. M., a 5) Š. M., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 8. 2010, č. j. 59 Ca 82/2009 - 47,

takto:

I. V řízení se pokračuje.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 8. 2010, č. j. 59 Ca 82/2009 – 47, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009, č. j. OÚPSŘ 161/2009-rozh., žalovaný zamítl odvolání žalobkyně, Ing. R. S., M. M. a Š. M. a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 23. 4. 2009, č. j. SU/09/1392, kterým bylo vydáno na žádost stavebníků D. aj. K. dodatečné povolení stavby rodinného domu na pozemku p. č. 887/14 v k. ú. Mašov u Turnova, obec Turnov, a to v části stavby provedené v rozporu s jejím ohlášením.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 2. 8. 2010, č. j. 59 Ca 82/2009 - 47, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud se zabýval především otázkou, zda je souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby rozhodnutím, proti němuž byla žalobkyně oprávněna podat odvolání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 – 65, dostupný na www.nssoud.cz, dospěl krajský soud k závěru, že souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby je rozhodnutím ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), proti němuž je odvolání přípustné.

Krajský soud dále po zhodnocení podkladů obsažených ve správním spisu konstatoval, že nelze spolehlivě vyvrátit námitku žalobkyně, podle níž byla stavebníky informována o jiné stavbě, než která byla následně stavebníky ohlášena. Podle krajského soudu zjištění vyplývající ze správního spisu nasvědčují tomu, že stavební úřad vydal dne 12. 11. 2007 souhlas s jinou stavbou, než ke které se vyjádřili a s níž souhlasili vlastníci sousedních pozemků. Z tohoto důvodu také zřejmě tyto osoby nepokládaly za nutné podat proti ohlašované stavbě dle § 104 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), námitky.

Takové vadě je podle krajského soudu ovšem možné čelit opravnými prostředky, tedy především odvoláním. Souhlas stavebního úřadu s provedením ohlašované stavby byl ovšem doručen pouze zástupci stavebníků, a nikoli sousedům, tedy ani žalobkyni. Žalobkyně tento souhlas zřejmě obdržela až v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž vůči správním orgánům učinila řadu podání, která jsou podle krajského soudu svým obsahem řádným opravným prostředkem, o němž však dosud nebylo odvolacím orgánem (tj. žalovaným) rozhodnuto. Z toho podle krajského soudu vyplývá, že souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby dosud nenabyl právní moci. Tato skutečnost podle názoru krajského soudu brání meritornímu rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona.

Krajský soud naopak neuznal jako důvodnou žalobní námitku, podle níž měla být předmětem řízení o odstranění stavby i řízení o žádosti o její dodatečné povolení stavba rodinného domu jako celek. V tomto ohledu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004 – 121, publikovaný pod č. 621/2005 Sb. NSS, podle něhož předmětem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení může být buď stavba jako celek, nebo její část. Stavební zákon umožňuje podle krajského soudu dodatečně povolit pouze část stavby, aniž by takové rozhodnutí bylo jakkoli vázáno na právní režim zbytku stavby, předpokladem pro vydání dodatečného povolení části stavby je proto pouze splnění kritérií stanovených v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Ostatními žalobními námitkami se krajský soud s ohledem na to, že shledal uvedenou vadu řízení, k jejímuž odstranění měla být správními orgány provedena celá řad dalších úkonů ovlivňujících podstatu věci, nezabýval.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost, v níž uplatňuje stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spatřuje tedy v rozsudku krajského soudu nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek krajským soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel především namítá, že souhlas stavebního úřadu podle § 104 až 106 stavebního zákona není rozhodnutím, proti němuž by bylo přípustné odvolání, ale má povahu sdělení či opatření podle části čtvrté, tj. podle § 154 a násl. správního řádu. Projednávání ohlášení není v žádném případě řízením a stavební úřad při tomto postupu komunikuje pouze s ohlašovatelem stavby. Stěžovatel upozorňuje na to, že zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 – 65, na nějž se odvolával krajský soud, se vztahoval jednak k ohlášení stavby podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a navíc že existuje i opačná judikatura Nejvyššího správního soudu. Kromě toho Nejvyšší správní soud v uvedené věci připustil možnost přímé žaloby proti souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby, nepředpokládal tedy, že by proti takovému správnímu aktu bylo přípustné odvolání.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvádí, že předmětem soudního přezkoumání v řízení před krajským soudem mohlo být pouze jeho žalobou napadené rozhodnutí ve věci dodatečného povolení, jakož i rozsah dodatečně povolených změn stavby, nikoliv předchozí správní akty. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004 – 121, a dále na skutečnost, že nový stavební zákon rozdělil proces posuzování nepovolených staveb do dvou řízení, a to řízení o odstranění stavby vedené z moci úřední [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] a řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby (§ 129 odst. 3 stavebního zákona).

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 7. 9. 2010 uvádí, že se rovněž neztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu, ovšem ze zcela jiných důvodů než stěžovatel. Žalobkyně sice připouští, že předmětem řízení o odstranění stavby může být i její část, tato část však musí reálně existovat, musí mít své hranice zachytitelné v projektové dokumentaci, a proto nemůže jít např. o neoddělenou část prostoru pokoje jako v dané věci. Žalobkyně v této souvislosti odkazuje na svou argumentaci uvedenou v žalobě, kterou doslovně rekapituluje. Žalobkyně nesouhlasí se stěžovatelem, že měl krajský soud posuzovat jen zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť zároveň nelze abstrahovat od toho, co mu předcházelo ve vztahu k nepovolené stavbě. O tom ovšem neuvážil řádně ani krajský soud ani stěžovatel. Pokud jde naopak o samotný důvod zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, ztotožňuje se žalobkyně plně s právním názorem krajského soudu.

Žalobkyně se dále v řízení o kasační stížnosti na Nejvyšší správní soud obrátila podáními ze dne 12. 4. 2012, 24. 4. 2012, 15. 6. 2012 a 18. 9. 2012, která však bezprostředně nereagují na stížní námitky uplatněné stěžovatelem v posuzované kasační stížnosti.

Osoby zúčastněné na řízení ad 1) a 2) (tj. stavebníci) ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 9. 2010 uvádějí, že se s obsahem kasační stížnosti plně ztotožňují. V dalším vyjádření ze dne 24. 9. 2010 doplňují, že dle stavebního zákona se souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavby zasílá pouze stavebníkovi, v daném případě byl souhlas doručen zástupci stavebníků, panu S. Jejich další vyjádření ze dne 27. 1. 2011 a ze dne 3. 4. 2011 se již bezprostředně netýkají námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti.

Osoby zúčastněné na řízení ad 4) a 5) (tj. M. M. a Š. M.) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že správního orgány se opírají o dodatečné povolení stavby o rozměrech 8 x 14,6 m, nicméně neberou v úvahu, že vlastníci sousedních nemovitostí byli na počátku před ohlášením stavby informováni o stavbě o rozměrech 8 x 8,6 m. Pokud toto stavební úřad nezjistil, dopustil se pochybení, které nelze napravovat dodatečným povolením stávající stavby. Osoby zúčastněné na řízení ad 4) a 5) se ztotožňují s rozsudkem krajského soudu a považují ho za zákonný.

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné kasační stížnosti vyšel z toho, že usnesením ze dne 20. 7. 2011, č. j. 2 As 86/2010 – 62, předložil druhý senát Nejvyššího správního soudu rozšířenému senátu téhož soudu věc, v níž se jednalo o právní otázku s nyní posuzovanou věcí úzce související, totiž o to, zda souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby (ať již výslovný, nebo konkludentní), případně souhlas se změnou užívání stavby, je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a zda tedy podléhá přezkoumání ve správním soudnictví. Druhý senát posuzoval dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu k těmto institutům podle starého i nového stavebního zákona a dospěl k závěru, že tato judikatura není jednotná, proto věc předložil podle § 17 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu ovšem nebyla jednotná ani v otázce, zda souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby lze napadnout odvoláním. V rozsudku ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010 – 84, dostupným na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud připustil možnost přezkoumání tohoto správního aktu v odvolacím řízení. Naopak v rozsudku ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 – 65, o nějž se opíral v nyní posuzované věci krajský soud, Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že proti souhlasu s provedením ohlášené stavby odvolání přípustné není, neboť připustil přímou žalobu proti tomuto aktu a byl tedy toho názoru, že byla splněna podmínka předchozího vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení [§ 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud tedy v nyní posuzované věci dospěl k závěru, že teprve na základě rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 86/2010 bude možné zodpovědět otázku, zda je souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby a) rozhodnutím správního orgánu podle § 67 odst. 1 správního řádu i podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které lze napadnout nejprve odvoláním a posléze odvolací rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví; nebo b) pouze rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které lze napadnout přímou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu; nebo c) jiným správním aktem, který není přezkoumatelný v odvolacím řízení ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 5. 9. 2011, č. j. 5 As 61/2010 – 129, řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., v tehdy účinném znění, přerušil, aby vyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

Rozšířený senát o věci předložené druhým senátem Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, které bude zveřejněno na internetových stránkách (www.nssoud.cz) a posléze i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Tím odpadl důvod přerušení řízení, proto Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. prvním výrokem tohoto rozsudku, že se v řízení pokračuje.

Výrokem č. I zmiňovaného usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl tak, že *„(s)ouhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, §*

106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy 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".

V odůvodnění svého usnesení pak rozšířený senát mj. konstatoval:

„III.2. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona

[14] Správní orgány při své činnosti nevydávají po proběhlém řízení pouze správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také „spr. ř.") upravené v jeho II. a III. části, ale činí i celou řadu dalších specifických úkonů upravených v části IV. tohoto zákona. Tyto úkony jsou vydávány v rámci méně formálního postupu a mají za cíl snížit administrativní a finanční zátěž žadatele a zrychlit činnost správních orgánů.

[15] V souladu s výše uvedeným lze v rámci předmětu úpravy stavebního zákona nalézt tři rozdílné postupy při rozhodování v území, povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívání a odstraňování staveb (dále souhrnně též „záměr"). V rámci prvního postupu nejsou ze zákona na žadatele kladeny žádné požadavky a stavebním zákonem taxativně vymezenou množinu záměrů tak lze umístit a realizovat bez součinnosti se správním orgánem – stavebním úřadem (např. § 79 odst. 3 stav. zák. – stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění ani územní souhlas, § 103 stav. zák. – stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce nevyžadující stavební povolení ani ohlášení). Dále stavební zákon umožňuje v rámci druhého postupu vydat ze strany stavebního úřadu tzv. souhlasy (územní souhlas, souhlas s ohlášením stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.). V případě třetího postupu se stavební úřad řídí II. a III. částí správního řádu a výsledkem tohoto řízení je bezpochyby správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. i § 65 s. ř. s. (...)

III.2.1. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona ve vztahu ke správnímu řádu

[17] Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha souhlasů vydaných v rámci výše uvedeného druhého postupu (tedy postupu, v rámci kterého jsou vydávány souhlasy) ve vztahu ke správnímu řádu. V tomto ohledu lze souhlasy vydávané druhým postupem rozdělit do dvou kategorií podle kritéria, zda stavební zákon obsahuje ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení (např. § 107, § 122 odst. 4 a § 127 odst. 2 stav. zák.), či nikoliv. Důvod rozdělení spočívá v tom, že tyto kategorie souhlasů se od sebe liší právní úpravou, a to právě ve vztahu k určení jejich právní povahy.

[18] V případě první kategorie souhlasů (např. souhlas s provedením ohlášené stavby, kolaudační souhlas, souhlas se změnou užívání stavby atd.) obsahuje tedy stavební zákon ustanovení, která uvádí, že v případě negativní odpovědi na žádost dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Dále stavební zákon u některých souhlasů spadajících do této kategorie (např. § 127 odst. 3 stav. zák.) obsahuje ustanovení, která v případě

negativní odpovědi ze strany stavebního úřadu odkazují žadatele na užití třetího postupu, tedy správního řízení. Na základě těchto ustanovení tak lze přímo z textu zákona dovodit, že do vydání negativního rozhodnutí správní řízení neprobíhá a zákonodárce jej úmyslně vylučuje.

[19] V této souvislosti je vhodné poukázat na legislativní vývoj úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Zjednodušování správního přezkumu umísťování a provádění staveb oproti předchozímu stavebnímu zákonu z roku 1976 je jednou ze základních myšlenek stavebního zákona z roku 2006. V důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu z roku 2006 lze mimo jiné mezi hlavními principy navrhovaného řešení nalézt zavedení nového institutu územního souhlasu nahrazujícího územní rozhodnutí. Dále rozšíření okruhu staveb, které nebude třeba povolovat ani ohlašovat, a přesunutí řady staveb ze správního režimu (tzn. povolování formou správního rozhodnutí) do procesu ohlašování. Z výše uvedeného je jasně seznatelné, že nový stavební zákon se vydal cestou zjednodušování procesu umísťování a povolování staveb příslušnými správními orgány. (...)

[21] Dále je zapotřebí vzít v úvahu obecné zásady správního řízení (§ 2 až § 6 spr. ř.), které jsou ve stavebním zákoně promítnuty především v § 4 odst. 1. Ten stanoví povinnost správních orgánů využívat zjednodušující postupy a v řízení postupovat vždy tak, aby byly dotčené osoby co nejméně zatěžovány a nevznikaly jim zbytečné náklady a aby v případech, kdy lze za podmínek stavebního zákona vydat ve věci pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru.

[22] Ze znění zákona je tedy seznatelné, že záměrem zákonodárce bylo ve stanovených případech učinit řízení o umístění a povolení záměru méně formální a tedy levnější a rychlejší. Z tohoto důvodu byl zaveden další postup (v některých případech paralelní), v tomto usnesení označovaný jako druhý, při posuzování umísťování a povolování záměrů. Zákonodárce jím řeší situaci, kdy s ohledem na ochranu veřejných subjektivních práv nelze určitý okruh staveb uskutečnit zcela mimo posouzení stavebního úřadu (první postup - např. stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení), ale „klasické" správní řízení je pro tento okruh záměrů zbytečně finančně a časově náročné, a to pro žadatele i pro soustavu správních orgánů. (...).

[23] Rozšířený senát učinil dílčí závěr, že tato kategorie souhlasů není vydávána v rámci správního řízení. Správní řád v takovém případě v § 177 předpokládá, že správní orgán při provádění jiných úkonů, na které se nevztahují části II. a III., postupuje obdobně dle části IV. tohoto zákona.

[24] Nejvyšší správní soud v minulosti v jiné věci shledal, že správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. nelze vydat mimo správní řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76). S tímto názorem se rozšířený senát ztotožnil a souhlasy tak nemohou být správním rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. Stavební zákon navíc v některých případech (§ 122 odst. 3 stav. zák.) přímo stanoví, že daný souhlas není správním rozhodnutím. Souhlasy nenaplňují ani definiční znaky vyjádření, osvědčení či sdělení (dle § 154 spr. ř.), spadají tak v souladu s § 158 odst. 1 spr. ř. do kategorie tzv. „jiných úkonů" dle části IV. spr. ř. (...)

[26] Shrnutím této části tedy činí rozšířený senát závěr, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu a postup vedoucí k jejich vydání je upraven v této části zákona.

III.2.2. Právní povaha souhlasů dle stavebního zákona ve vztahu k soudnímu řádu správnímu

[27] Následnou otázkou, kterou se musel rozšířený senát zabývat, je povaha souhlasů vydaných v rámci druhého postupu ve vztahu k soudnímu řádu správnímu. Vzhledem k subsidiární povaze ostatních typů žalob oproti žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je nejdříve zapotřebí odpovědět na otázku, zda jsou souhlasy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[28] V této souvislosti je podstatné podotknout, že žadatel má v některých případech možnost předem svůj záměr uzpůsobit zákonným podmínkám a požadovat po stavebním úřadu, aby při posuzování daného záměru, po kontrole splnění těchto podmínek, postupoval druhým zjednodušeným postupem. Druhý postup je tak v těchto případech určitou alternativou vůči postupu třetímu, avšak procesně jednodušší a rychlejší.

[29] I přes odlišné procesní kroky je výsledkem obou postupů autoritativní určení ze strany stavebního úřadu, zda je daný záměr možné uskutečnit či nikoliv. Završení obou postupů má shodné právní účinky bez ohledu na předcházející proceduru i formální pojmenování (např. stavební povolení a souhlas s ohlášenou stavbou). Rozšířený senát se v této části shoduje s názorem vysloveným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76, že konkrétně územní souhlas je z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, neboť souhlasy zakládají žadateli práva (např. provést stavbu) a přímo se dotýkají práv a povinností ostatních subjektů, které jsou povinny toto konání strpět.

[30] Jak však bylo již výše uvedeno, stavební zákon u těchto souhlasů nepředpokládá správní řízení a tedy ani vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 spr. ř. V případě druhého postupu žadatel musí své zájmy předem omezit zákonem stanovenými limity a stavební úřad posoudí, zda je žadatel dodržel. Stavební úřad nemůže v souhlasu stanovit další podmínky provedení, užívání, měnit limity apod. Pokud stavební úřad dojde k závěru, že záměr podmínky pro vydání daného souhlasu nesplňuje, vydá v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí, které je prvním úkonem ve správním řízení, případně (u územního souhlasu) rozhodne usnesením o zahájení správního řízení.

[31] Rozšířený senát v této souvislosti připomíná své usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 –98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž obdobně posoudil povahu provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí tak, že „ pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že

k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem". Ačkoliv jsou tedy souhlasy vydávané dle stavebního zákona s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (...)

[33] Rozšířený senát tak může tuto otázku uzavřít konstatováním, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.

III.3. Soudní přezkoumatelnost souhlasu

[34] Poslední otázkou, kterou musí rozšířený senát zodpovědět, je možnost soudního přezkumu souhlasů. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že IV. část správního řádu neumožňuje v případě jiných úkonů použít řádných opravných prostředků upravených tímto zákonem. To samo o sobě není v rozporu se smyslem zákonné úpravy. Jak bylo uvedeno výše, druhý postup je často procesně jednodušší alternativou ke „klasickému" správnímu řízení. Stavební úřad jedná pouze se žadatelem, proti souhlasu nejsou přípustné řádné opravné prostředky, neboť se nepředpokládá věcný či právní konflikt. Smyslem druhého postupu (v rámci něhož jsou vydávány souhlasy) je existence procesně a časově méně náročné úpravy oproti správnímu řízení. Skutečnost, že proti souhlasu vydanému stavebním úřadem nelze použít řádný opravný prostředek, je právě jedním ze základních momentů urychlujících tento typ řízení. (...)

[36] Vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně či mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (srov. s rozsudkem NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011 - 208). Třetí osoby mohou být kráceny jak na procesních právech (jako „opomenutý účastník"), tak i na právech hmotných (např. dotčení vlastnického práva k sousednímu pozemku).

[37] Pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného druhého postupu pro záměry, které by dle zákona vyžadovaly vydání rozhodnutí cestou správního řízení, by mohlo umožnit obcházení či dokonce porušování zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení by dotčené osoby nebyly v postavení účastníků řízení a neměly by k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky). Problematické je i zajištění informovanosti o chystaném záměru, neboť o záměru by bylo možné se dozvědět teprve z již probíhající či uskutečněné stavby. Navíc by bez možnosti soudního přezkumu mohlo dojít k situaci, kdy by nebylo možné nezákonné souhlasy zvrátit.

[38] Protože není umožněno třetím osobám se proti vydání souhlasu bránit opravnými prostředky podle správního řádu či jiné zvláštní úpravy správního řízení, musí být poskytnuta cesta k soudní ochraně práv v rámci správního soudnictví. K tomu rozšířený senát již v citovaném rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, mimo jiné uvedl: „Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochranně poskytované ve

správním soudnictví takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.“

[39] Jak bylo uvedeno výše, souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu tak nepřichází v úvahu. Ve vydání souhlasu nelze spatřovat ani nečinnost správního orgánu, nepřipadá tak v úvahu ani žaloba na ochranu před nečinností (§ 79 s. ř. s.).

[40] Jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením (dále též „zásahová žaloba“). V tomto ohledu se rozšířený senát ztotožnil se svým dříve publikovaným názorem, vyřčeným v posledně citovaném usnesení, kde mimo jiné uvedl, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006 - 54,z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.“

[41] Rozšířený senát se přiklonil k závěru, že se v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného tak i provedeného mlčky) může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu. Z těchto důvodů je tak možné napadat souhlas vydaný dle stavebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (82 s. ř. s.).

[42] Rozšířený senát spatřuje případnou nezákonnost zásahu v pochybení stavebního úřadu, kdy dojde k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu (např. kdy se změna v účelu užívání stavby dotkne práv třetích osob a stavební úřad nepostupuje dle § 127 odst. 3 stav. zák.). Pokud je tímto 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.

[43] Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem, vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem 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 nezkoumá 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.

[44] Vzhledem k užití § 156 odst. 2 spr. ř. je zapotřebí brát zřetel na přiměřené použití ustanovení hlavy IX. části druhé spr. ř. o přezkumném řízení. V § 94 odst. 4 spr. ř. je obsažena ochrana dobré víry žadatele. I když dojde správní orgán k závěru, že rozhodnutí (v daném případě souhlas) bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí (souhlasu) v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví, resp. vydaný souhlas nelze zrušit. Správní orgán musí při postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř. také zkoumat, zdali jsou pro případné zahájení přezkumu či v jeho rámci pro následné zrušení vydaného souhlasu zachovány zákonné lhůty. Pouze při respektování těchto zákonných podmínek je možné vydaný nezákonný souhlas usnesením zrušit.

[45] Pokud nebude zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem z výše uvedených důvodů možné, je i v tomto případě podstatné vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu, neboť toto rozhodnutí může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. (...)"

Je tedy zřejmé, že ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu nemohou důvody, pro něž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, obstát, naopak uplatněné stížní námitky je třeba hodnotit jako důvodné. Jak judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby podle § 106 stavebního zákona není rozhodnutím podle § 67 správního řádu, ale jiným úkonem správního orgánu ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, který není vydáván ve správním řízení a nelze tedy proti němu ani brojit odvoláním. Je nutno rovněž přisvědčit stěžovateli a osobám zúčastněným na řízení ad 1) a 2), že souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby se v souladu s § 106 odst. 2 a 3 stavebního zákona doručuje pouze stavebníkovi. Souhlas s provedením ohlášené stavby, ať už je stavebním úřadem vydán výslovně nebo konkludentně, mohou osoby, jež se jím cítí být dotčeny na svých právech, napadnout v příslušných lhůtách, jež nejsou vázány na doručení napadeného aktu (§ 84 odst. 1 s. ř. s.), žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. V rámci veřejné správy může být souhlas s ohlášením stavby přezkoumán, opět při respektování zákonných lhůt a zákonných podmínek, pouze postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelem i v tom ohledu, že krajskému soudu přísluší v dané věci v mezích žalobních námitek zkoumat zákonnost žalobou napadených rozhodnutí ve věci dodatečného povolení, jakož i předcházejícího řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, a to včetně otázky, zda měla být předmětem tohoto řízení stavba celá, či její definované části; nebyl však v dané věci oprávněn posuzovat zákonnost samotného souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby rodinného domu ani zákonnost jemu předcházejícího postupu, neboť tento souhlas byl samostatně přezkoumatelný na základě případné žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, a pokud nebyl shledán nezákonným v takovém řízení či v rámci postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu, musí z něj správní soud vycházet obdobně jako z pravomocného stavebního povolení. Je tedy třeba mít za to, že před právní mocí

rozhodnutí o dodatečném povolení byla předmětná stavba rodinného domu nepovolená právě v tom rozsahu, v jakém se odchylovala od uděleného souhlasu stavebního úřadu s jejím ohlášením a od projektové dokumentace ověřené při tomto postupu stavebním úřadem.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, nemohl se naopak v rámci řízení o nyní posuzované kasační stížnosti žalovaného zabývat námitkami žalobkyně uplatněnými v jejím vyjádření ke kasační stížnosti či dokonce v žalobě, tedy mj. otázkou, zda měla být předmětem řízení o žádosti o dodatečné povolení stavba rodinného domu jako taková či její části nebo prvky provedené v rozporu se souhlasem s ohlášením stavby. Nejvyšší správní soud posuzuje zákonnost rozsudku krajského soudu v mezích důvodů uplatněných v kasační stížnosti a těmi je vázán; to neplatí jen v případech, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Uvedené vady, k nimž by bylo nutno přihlédnout z úřední povinnosti, Nejvyšší správní soud v předmětné věci neshledal; rámec přezkumu rozsudku krajského soudu byl tedy jednoznačně vymezen kasační stížností, kterou ovšem podal žalovaný, nikoliv žalobkyně.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud neprovedl k důkazu ani listiny, které žalobkyně předložila Nejvyššímu správnímu soudu v rámci řízení o kasační stížnosti, neboť tyto listiny nebyly pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti žalovaného relevantní.

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 v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud se tedy bude v dalším řízení zabývat jednotlivými námitkami uplatněnými žalobkyní v žalobě, včetně těch, které dosud neposuzoval.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. října 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu