

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 žalobkyň: **a) Mgr. V. S., b) S. B.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2010, č. j. 29 A 14/2010 – 92,

takto:

I. V řízení se pokračuje.

II. Kasační stížnost se zamítá.

III. Žalobkyním se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Žalovaný dne 3. 3. 2006, pod č. j. KUZL 16157/2006 (sp. zn. KUZL 27256/05 ÚP-Ka) podle § 127 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 30. 6. 2006 (dále jen „zákon o obcích"), tj. v rámci dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce, zrušil souhlas s ohlášenými stavebními úpravami na „změnu napojení střešního svodu dešťových vod" u rodinného domu č. p. 147 v k. ú. Spytihněv vydaný podle § 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon"), komisí výstavby Obecního úřadu Spytihněv tzv. „mlčky", poté co dne 19. 4. 2005 obdržela ohlášení J. N. a ve lhůtě 30 dnů od podání ohlášení nesdělila J. N., že proti provedení ohlášených stavebních úprav nemá námitek, a ani nestanovila, že ohlášené stavební úpravy podléhají stavebnímu povolení.

J. N. napadl uvedený akt žalovaného jako rozhodnutí správního orgánu žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), podanou dne 4. 5. 2006 u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2008, č. j. 29 Ca 128/2006 – 40, rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud uvedl, že žalovaný zrušil souhlas s ohlášenými stavebními úpravami téměř po roce, kdy uplynula třicetidenní lhůta podle § 57 odst. 2 stavebního zákona, po jejímž uplynutí J. N. legitimně provedl ohlášené stavební úpravy. Takový postup je podle názoru krajského soudu v rozporu s principem právní jistoty, resp. principem ochrany nabytých práv, neboť správní orgán napravuje pochybení tím, že bere J. N. jeho právo, které mu svým nezákonným postupem dříve přiznal, což v právním státě není možné. Žalovaný dále porušil § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád"), tím, že rozhodl o zrušení souhlasu s ohlášenými stavebními úpravami, aniž by dal J. N. možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy. *Obiter dictum* krajský soud uvedl, že souhlas s ohlášenými stavebními úpravami podle § 57 odst. 2 starého stavebního zákona není opatřením ve smyslu § 127 odst. 3 zákona o obcích, ale individuálním správním aktem, poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, publikovaný pod č. 1176/2007 Sb. NSS. Byl-li tedy souhlas s ohlášenými stavebními úpravami vydán v rozporu se zákonem, správní orgán mohl tuto situaci řešit např. jeho přezkoumáním mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. starého správního řádu, nikoliv však postupem podle § 127 odst. 3 zákona o obcích.

Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 As 21/2009 - 81, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2008, č. j. 29 Ca 128/2006 – 40, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, neboť v době vydání napadeného rozsudku chyběly podmínky řízení, kdy krajský soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vůči původnímu žalobci J. N., který před vydáním rozsudku krajského soudu zemřel a pozbyl tedy způsobilost být účastníkem řízení.

Krajský soud dále v řízení pokračoval s žalobkyněmi jakožto s právními nástupci zemřelého J. N.. Rozsudkem ze dne 28. 5. 2010, č. j. 29 A 14/2010 – 92, krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného opět zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, přičemž svůj rozsudek odůvodnil obdobně jako své předcházející rozhodnutí.

Žalovaný (dále jen „stěžovatel") podal proti rozsudku krajského soudu novou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že postupoval v rozporu s principem právní jistoty, resp. principem ochrany nabytých práv. Uvedené opatření bylo zrušeno poté, co stěžovatel zjistil, že ohlášení podané J. N. neobsahovalo nezbytné údaje a nebylo doloženo všemi doklady podle § 12 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, a to zejména dokladem prokazujícím vlastnické nebo jiné právo opravňující stavebníka ohlášené stavební úpravy provést. Tím, že komise výstavby Obecního úřadu Spytihněv mlčky souhlasila s ohlášenými stavebními úpravami spočívajícími v provedení přímého svodu dešťových vod do kanalizační přípojky a ve zrušení betonové jímky, do níž byla svedena dešťová voda z rodinných domů č. p. x a č. p.

x v k. ú. Spytihněv, aniž by stavebník prokázal, že je oprávněn tuto betonovou jímku, do níž byl napojen svod z druhého domu, zrušit, došlo k závažnému porušení zákona, proto bylo nutno mlčky vydaný souhlas zrušit. K nápravě pochybení, kterého se dopustila komise výstavby, došlo cca 10 měsíců od doby, kdy uplynula třicetidenní lhůta, po jejímž uplynutí J. N. ohlášené stavební úpravy provedl. Tato desetiměsíční lhůta není podle názoru stěžovatele nepřiměřená. Stěžovatel nesouhlasí rovněž se závěrem krajského soudu, že porušil § 3 odst. 5 starého správního řádu. Základní zásady správního řízení nebyly vzhledem k závažnosti zásahu do práv třetí osoby (vlastníka sousedního rodinného domu č. p. x) narušeny takovým způsobem, aby byl dán důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

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 stavebního zákona i zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“) 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, www.nssoud.cz, 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.].

Druhý senát Nejvyššího správního soudu při předložení věci rozšířenému senátu zmínil rovněž to, že v rozsudku ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 – 100, www.nssoud.cz, připustil pátý senát Nejvyššího správního soudu možnost zrušení souhlasu stavebního úřadu s ohlášením stavby cestou nápravy nezákonných nebo nesprávných opatření podle zákona o obcích, tedy postupem, který použil i stěžovatel v nyní posuzované věci. Zároveň ovšem, jak již bylo uvedeno, existovala celá řada dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která vnímala institut souhlasu s ohlášením stavby odlišně a která nacházela možné prostředky nápravy nezákonného souhlasu s ohlášením stavby primárně ve správním řádu, resp. v soudním řádu správním.

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 § 46 a § 47 starého správního řádu, resp. § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád"), 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, a zda lze v takovém případě tento akt zrušit v rámci dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 10. 2011, č. j. 5 As 65/2010 – 111, 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. (...)

[48] Rozšířený senát konečně dodává, že nesouhlasí s názorem o možnosti odstranění nezákonného souhlasu cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), uplatněným např. v rozsudku NSS ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 – 100, či rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 1999, č. j. 7 A 4/97 - 41. Jak bylo výše odůvodněno, souhlasy vydávané dle stavebního zákona jsou jinými úkony dle části IV. spr. ř., který v § 156 obsahuje autonomní procesní úpravu na odstranění jejich vad."

Z uvedeného je zřejmé, že ačkoliv se závěry rozšířeného senátu výslovně vztahují pouze na institut souhlasu stavebního úřadu mj. s provedením ohlášené stavby vydaného

podle nového stavebního zákona a nového správního řádu, lze tyto závěry *mutatis mutandis* vztáhnout i na obdobný institut souhlasu s provedením drobné stavby, stavebních úprav či udržovacích prací vydaného podle § 57 starého stavebního zákona, a to případně i v době účinnosti starého správního řádu, jak tomu bylo v nyní posuzované věci; vždyť právě na rozporné judikatuře vztahující se převážně k tomuto institutu podle starého stavebního zákona založil rozšířený senát svou pravomoc k posouzení této otázky. I souhlas stavebního úřadu podle § 57 starého stavebního zákona je tedy v souladu s právními závěry rozšířeného senátu třeba považovat nikoliv za rozhodnutí ve smyslu § 46 a § 47 starého správního řádu, ale za jiný úkon (opatření) správního orgánu ve smyslu § 3 odst. 5 starého správního řádu, na jehož vydání se starý správní řád nevztahoval, pouze se na tento postup přiměřeně použila ustanovení o základních pravidlech řízení uvedená v § 3 odst. 1 až 4 správního řádu. Lze tedy konstatovat, že ani souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby, stavebních úprav či udržovacích prací podle § 57 starého stavebního zákona, ať již výslovný nebo konkludentní, nebyl vydáván ve správním řízení a nebylo tedy možné proti němu ani brojit odvoláním. Souhlas stavebního úřadu, resp. sdělení, že proti provedení stavby, stavebních úprav či udržovacích prací nemá stavební úřad námitek, byl v souladu s § 57 odst. 2 starého stavebního zákona doručován pouze stavebníkovi. Tento souhlas mohly osoby, jež se jím cítily 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.

Pro nyní posuzovanou věc je ovšem rozhodné zejména to, zda a případně jakým způsobem mohl být souhlas stavebního úřadu, resp. orgánu obce vykonávajícího podle § 124 starého stavebního zákona některé pravomoci stavebního úřadu, vydaný podle § 57 starého stavebního zákona přezkoumán a případně zrušen v rámci veřejné správy. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že rozšířený senát sice v citovaném rozhodnutí explicitně odmítl dosavadní judikaturu správních soudů k možnosti použít pro tento účel postup v rámci dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce podle zákona o obcích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 – 100, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 1999, č. j. 7 A 4/97 – 41), tento svůj názor ovšem zdůvodnil výhradně tím, že nový správní řád obsahuje v § 156 odst. 2 autonomní postup k přezkoumání a případně zrušení nezákonného souhlasu s provedením ohlášené stavby, který je podle rozšířeného senátu třeba považovat právě za jiný úkon podle části čtvrté nového správního řádu. Ovšem zmiňovaná judikatura se vztahovala k souhlasům vydávaným příslušným správním orgánem podle § 57 starého stavebního zákona, a to za účinnosti starého správního řádu, který ustanovení obdobné § 156 odst. 2 nového správního řádu neobsahoval, navíc, jak již bylo konstatováno, se na vydávání souhlasu s provedením ohlášené stavby, stavebních úprav či udržovacích prací nevztahoval.

Rozšířený senát si tedy nepoložil otázku, na kterou *obiter dictum* odpověděl v závěru nyní přezkoumávaného rozsudku krajský soud, totiž zda přece jen nemohl být souhlas vydaný podle starého stavebního zákona zrušen za účinnosti starého správního řádu postupem podle § 127 odst. 3 zákona o obcích, v tehdejším znění, jestliže právní řád v té době jiný prostředek nápravy v rámci veřejné správy nenabízel. Rozšířený senát tedy neposuzoval, zda bylo vůbec možné tento souhlas stavebního úřadu či orgánu obce vykonávajícího některé pravomoci stavebního úřadu, ať již výslovný nebo konkludentní,

považovat za opatření orgánu obce vydané v přenesené působnosti ve smyslu uvedeného ustanovení zákona o obcích, byť se jednalo o úkon správního orgánu učiněný v rámci výkonu veřejné správy, jímž se dokonce zakládalo právo provést stavbu, a tedy o úkon, který měl, jak konstatoval rozšířený senát, po materiální stránce obdobné účinky jako správní rozhodnutí (stavební povolení), jemuž však chyběly formální náležitosti rozhodnutí. Ustanovení § 129 zákona o obcích, v tehdejším znění, výslovně vylučovalo použití dozorových pravomocí nad výkonem přenesené působnosti obce pouze u rozhodnutí orgánů obce vydaných podle správního řádu a zákona o správě daní a poplatků, je ovšem otázkou, jak již bylo naznačeno, do jaké míry bylo možné tyto pravomoci použít i na jiné úkony orgánů obcí, pokud jednaly v přenesené působnosti jako správní orgány při výkonu veřejné správy.

Nyní posuzovaná věc je však v každém případě specifická tím, že sice souhlas s provedením ohlášených stavebních úprav vydala komise výstavby Obecního úřadu Spytihněv konkludentně podle starého stavebního zákona a za účinnosti starého správního řádu, nicméně ke zrušení tohoto souhlasu postupem podle § 127 odst. 3 zákona o obcích přikročil stěžovatel dne 3. 3. 2006, tedy již za účinnosti nového správního řádu. V té době ovšem již byl k dispozici prostředek nápravy v podobě přezkoumání a případně zrušení jiného úkonu správního orgánu postupem podle § 156 odst. 2 nového správního řádu, o němž hovoří v citovaném rozhodnutí rozšířený senát a který byl na nyní posuzovanou věc použitelný na základě § 180 odst. 2 nového správního řádu. Podle tohoto přechodného ustanovení pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté nového správního řádu. Taková situace nastala i v nyní posuzované věci, neboť vzhledem k tomu, že postup podle § 156 odst. 2 nového správního řádu předpokládá přiměřené použití hlavy IX části druhé nového správního řádu upravující přezkumné řízení, a to včetně ochrany právní jistoty a dobré víry adresáta nezákonného správního aktu (viz odstavec 44 citovaného usnesení rozšířeného senátu), jejichž význam v posuzované věci správně zdůraznil i krajský soud, bylo nutné případné zrušení předmětného souhlasu s provedením ohlášených stavebních úprav vážit v rámci postupu podle § 156 odst. 2 nového správního řádu; naopak nebylo možné použít postup podle § 127 odst. 3 zákona o obcích, který obdobnou úvahu neumožňoval.

Je tedy zřejmé, že byť rozšířený senát nepotvrdil veškeré úvahy krajského soudu v nyní posuzované věci, a to zejména, pokud jde o krajským soudem uváděnou možnost přímého přezkoumání souhlasu s provedením ohlášených stavebních úprav mimo odvolací řízení podle § 65 a násl. starého správního řádu, lze na druhou stranu říci, že celkové závěry o nezákonnosti zrušení tohoto souhlasu stěžovatelem ve světle citovaného usnesení rozšířeného senátu a na něj navazujících úvah Nejvyššího správního soudu obstojí. Naopak, námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti je nutno na základě výše uvedeného hodnotit jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měly ve věci úspěch, příslušelo by jim tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení, které jim ovšem v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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