

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyň: **a) M. K., b) H. L.,** obou zastoupených Mgr. Ladislavem Malečkem, advokátem se sídlem Nerudova 22, Litoměřice, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2009, čj. 580/UPS/2008-3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 12. 4. 2011, čj. 15 Ca 143/2009 - 61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyním **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Dne 20. 3. 2008 obdržel Městský úřad Litoměřice (dále jen „stavební úřad“) oznámení M. H. a P. V. (dále jen „oznamovatelé“) o změně v užívání stavby, která měla spočívat v zavedení nočního provozu v objektu čp. X na K. v L. na pozemku parc. č. Y/1 a parc. č. Y/2 v katastrálním území L.

2. Vyrozuměním ze dne 18. 4. 2008, doručeným oznamovatelům dne 24. 4. 2008, stavební úřad oznámil, že změna podléhá rozhodnutí, protože se dotýká práv třetích osob a vyžaduje podrobnější posouzení jejích účinků na okolí, a zahájil řízení o změně v užívání stavby podle § 127 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

3. Rozhodnutím ze dne 11. 7. 2008, čj. SU/0023582/08/PI, stavební úřad povolil oznamovatelům změnu v užívání stavby podle § 127 odst. 3 stavebního zákona, a podle § 14 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

4. Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2009, čj. 580/UPS/2008-3, žalovaný k odvolání žalobkyň (a dalších účastníků správního řízení) zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a zastavil řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Odůvodnil to tím, že stavební úřad nezakázal změnu v užívání stavby ani s ní nevyslovil souhlas ve třicetidenní lhůtě podle § 127 odst. 2 stavebního zákona, proto bylo podle žalovaného ve věci fakticky rozhodnuto marným uplynutím lhůty. Rozhodnutí stavebního úřadu podle § 127 odst. 3 téhož zákona již nemělo být vydáno.

II.

5. Žalobkyně napadly rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, který je rozsudkem ze dne 12. 4. 2011, čj. 15 Ca 143/2009 - 61, zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

6. Krajský soud nesouhlasil s názorem žalovaného, že zákonné podmínky druhého a třetího odstavce § 127 stavebního zákona jsou zaměnitelné. Při jejich výkladu je nutno vzít v úvahu i § 126 odst. 2 stavebního zákona, který má přímý vztah k § 127 odst. 3 téhož zákona.

7. Závěr žalovaného, že rozhodnutí stavebního úřadu nemělo být vydáno, neměl podle krajského soudu oporu v zákoně. Soud zdůraznil, že hypotézy druhého a třetího odstavce § 127 stavebního zákona jsou rozdílné. Ustanovení § 127 odst. 2 stavebního zákona připouští fikci souhlasu se změnou v užívání stavby, protože se na něj nevztahují podmínky § 126 odst. 2 téhož zákona. Ustanovení § 127 odst. 3 stavebního zákona však stanoví, že změna podléhá rozhodnutí vždy, pokud se dotýká práv třetích osob nebo vyžaduje podrobnější posouzení účinku změny na okolí. Fikce souhlasu zde proto není možná. Třicetidenní lhůta uvedená v § 127 odst. 3 stavebního zákona je lhůtou pořádkovou, jejíž nedodržení může mít za následek pouze pracovně právní postih toho, kdo povinnost zanedbal. V takovém případě nelze „*přejít do režimu*“ odstavce druhého, ve kterém má třicetidenní lhůta hmotněprávní důsledky v podobě fikce souhlasu.

8. Podle krajského soudu stavební úřad nepochybil, pokud sdělil oznamovatelům v přípisu ze dne 18. 4. 2008, že změna v užívání stavby podléhá rozhodnutí v souladu s § 127 odst. 3 stavebního zákona a že dnem předložení podkladů bylo zahájeno řízení.

9. Krajský soud přisvědčil také námitce, že oznámení o zahájení řízení bylo vadné, pokud o něm byli ostatní účastníci vyrozuměni pouze veřejnou vyhláškou. S ohledem na to, že uvedený nedostatek vytkl stavebnímu úřadu již žalovaný, soud v tomto směru odkázal na jeho rozhodnutí.

10. Dále stavební úřad pochybil, pokud vypořádal námitku podjatosti A. P. (úřední osoby, která vyrozuměla oznamovatele úkonem ze dne 18. 4. 2008) až v rámci rozhodnutí

napadeného odvoláním, ačkoliv tak měl učinit bezodkladně formou usnesení podle § 14 odst. 2 správního řádu. Pokud je A. P. skutečně matkou zástupce oznamovatelů, bylo její povinností sdělit své vyloučení z projednávání věci. Přestože nebylo zjištěno, že tato úřední osoba jednala ve věci i po uvedeném úkonu, krajský soud považoval zajištění nestrannosti úřední osoby za významné. Účastníkům bylo fakticky vyhověno a řízení nadále vedl Ing. J. N. Krajský soud však zdůraznil, že se žalovaný s touto námitkou nevypořádal, přestože o ní stavební úřad rozhodl ve výrokové části rozhodnutí, které bylo napadeno odvoláním v celém rozsahu.

11. Hmotněprávní námitky žalobkyň krajský soud neposuzoval, protože rozhodnutí žalovaného mělo procesní povahu.

III.

12. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

13. Krajský soud podle stěžovatele nesprávně vyložil § 127 stavebního zákona. Hmotněprávní důsledky má totiž třicetidenní lhůta uvedená v druhém odstavci i lhůta podle třetího odstavce § 127 stavebního zákona. Pokud by byl připuštěn výklad, že v případě naplnění hypotézy třetího odstavce nenastává fikce souhlasu, z hlediska oznamovatelů by tato právní úprava byla v rozporu se zásadou předvídatelnosti a právní jistoty. Oznamovatelé by i několik let po oznámení změny nevěděli, zda jim nebude doručeno vyrozumění podle § 127 odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad je proto povinen ve vymezené lhůtě posoudit, zda se navrhovaná změna dotýká práv třetích osob a případně určit podklady nezbytné pro řízení. Pokud by byl přijat právní názor, že § 127 odst. 3 stavebního zákona obsahuje pořádkovou lhůtu, jednalo by se o precedens ke všem mlčky povoleným změnám.

14. Stěžovatel se neztotožnil se způsobem, kterým krajský soud posoudil vztah § 126 odst. 2 a § 127 odst. 3 stavebního zákona. Ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona upravuje hmotněprávní podmínky, při jejichž splnění změna v užívání podléhá oznamovací povinnosti podle § 127 odst. 1 stavebního zákona a následnému souhlasu stavebního úřadu. Tento souhlas může být dán třemi způsoby: (1) uplynutím času, (2) výslovným vyjádřením, nebo (3) rozhodnutím ve správním řízení podle § 127 odst. 3 stavebního zákona. Postup podle § 127 odst. 2 stavebního zákona lze použít i v případech, kdy změna v užívání naplňuje podmínky § 126 odst. 2 téhož zákona. Pojem „*písemný souhlas*“ totiž nevylučuje fikci souhlasu. Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že nesprávně ztotožnil „*písemný souhlas*“ podle § 126 odst. 2 stavebního zákona s „*rozhodnutím* “ podle § 127 odst. 3 stavebního zákona. Krajský soud rovněž nesprávně ztotožnil hmotněprávní podmínky § 126 odst. 2 s procesními podmínkami § 127 odst. 3 stavebního zákona.

15. K ochraně práv dotčených vlastníků v rámci postupů umožňujících fikci souhlasu stěžovatel uvedl, že v případě oznámení o změně v užívání stavby stavebník nemá vůči těmto subjektům informační povinnost. Pokud stavební úřad neprovede včas úkon podle § 127 odst. 3 stavebního zákona, jeho souhlas je vydán bez možnosti uplatnění procesních práv dotčených osob. Podle stěžovatele však tuto situaci nelze řešit ve prospěch ochrany

takových osob na úkor právní jistoty oznamovatelů změn. Pokud dojde v důsledku liknavého přístupu stavebního úřadu k vydání souhlasu mlčky, stavební úřad je povinen řešit následky postupem podle § 156 správního řádu a dotčené osoby mají možnost domáhat se náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem nebo soudní ochrany ve správním soudnictví.

16. Konečně stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem, že předložením oznámení s přílohami bylo zahájeno řízení o změně v užívání stavby podle § 127 odst. 3 stavebního zákona. Uvedené ustanovení totiž ukládá stavebnímu úřadu, aby posoudil, zda změna v užívání naplňuje hypotézu tohoto ustanovení a vyžaduje povolení rozhodnutím. Podle § 127 odst. 1 stavebního zákona je povinností oznamovatele seznámit stavební úřad se zamýšlenou změnou a předložit mu podklady nezbytné pro zjištění, zda je naplněn předpoklad § 127 odst. 3 stavebního zákona.

IV.

17. Žalobkyně navrhly zamítnutí kasační stížnosti.

V.

18. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

19. Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dvou důvodů. (1) Stěžovatel pochybil, pokud zrušil rozhodnutí stavebního úřadu. Stavební úřad byl oprávněn zahájit správní řízení a vydat ve věci rozhodnutí, protože marným uplynutím lhůty zakotvené v § 127 stavebního zákona nedošlo k udělení konkludentního souhlasu se změnou v užívání stavby. (2) Stěžovatel nevypořádal odvolací námitku vztahující se k podjatosti úřední osoby A. P.

20. Jakkoliv stěžovatel napadl rozhodnutí krajského soudu v celém jeho rozsahu, stížní námitky směřovaly pouze proti posouzení, týkajícímu se § 127 stavebního zákona.

21. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že krajský soud nevyložil § 127 stavebního zákona správně.

22. Právní povahou souhlasů vydávaných ve stavebním řízení se podrobně zabýval rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 - 76 (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), na které lze i v nyní posuzované věci pro stručnost zcela odkázat.

23. Závěr krajského soudu, že marné uplynutí lhůty stanovené v § 127 odst. 3 stavebního zákona nemá za následek fikci souhlasu, protože lhůta je pouze pořádková, neobstojí ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu. Má-li podle rozšířeného marné uplynutí lhůty za následek udělení konkludentního souhlasu stavebního úřadu se změnou v užívání stavby, nemůže být lhůta podle § 127 odst. 2 ani lhůta podle § 127 odst. 3 stavebního

zákona lhůtou pořádkovou. Pokud stavební úřad vydá výslovný či konkludentní souhlas nezákonně, může se tento stav jistě dotknout procesních i hmotných práv třetích osob. Ochrana těchto práv je však podle rozšířeného senátu zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.

24. V posuzované věci stavební úřad nevyjádřil se změnou v užívání stavby souhlas, nezakázal ji ve třicetidenní lhůtě stanovené podle § 127 odst. 2 stavebního zákona, ani nevyrozuměl oznamovatele ve třicetidenní lhůtě stanovené v § 127 odst. 3 téhož zákona, že navrhovaná změna podléhá rozhodnutí. Nastala tedy domněnka, že stavební úřad se změnou souhlasil a změnu v užívání stavby povolil. Stavební úřad proto pochybil, pokud následně zahájil správní řízení a vydal ve věci odvoláním napadené rozhodnutí. Vydání tohoto rozhodnutí bránila překážka věci rozhodnuté a stěžovatel jej proto důvodně zrušil. Neobstojí ani názor krajského soudu, že předložením oznámení o změně v užívání stavby spolu s přílohami bylo zahájeno správní řízení ve smyslu § 127 odst. 3 stavebního zákona. K tomu by mohlo dojít pouze v případě, že by stavební úřad oznamovateli včas sdělil, že navrhovaná změna podléhá rozhodnutí, což se v posuzované věci nestalo.

25. Z hlediska možného zhojení stavu založeného případně nezákonným konkludentním souhlasem zdejší soud odkazuje zejména na odstavce 42 a následující usnesení rozšířeného senátu.

26. Pokud by byl nesprávný výklad § 127 stavebního zákona jediným důvodem, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, kasační stížnost by byla důvodná. Krajský soud však zrušil rozhodnutí stěžovatele rovněž pro nepřezkoumatelnost. Stěžovatel proti tomuto závěru krajského soudu kasační stížností nijak nebrojil. Nejvyšší správní soud je přitom v rozsahu přezkumu vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ačkoliv jeden z důvodů - napadený kasační stížností, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, neobstál, druhý důvod ke zrušení rozhodnutí stěžovatele stačil.

27. Stěžovatel pak bude v dalším řízení vycházet z toho, že pokud Nejvyšší správní soud zamítne kasační stížnost a nahradí část rozsudku, která byla opřena o nesprávné důvody, svým odůvodněním, pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 76/2007 - 48, č. 1865/2009 Sb. NSS).

28. Jakkoliv stěžovatel důvodně vytkl krajskému soudu pochybení v posouzení § 127 stavebního zákona, rozhodnutí krajského soudu přesto obstálo. Stěžovatel totiž nebrojil proti druhému ze zrušovacích důvodů krajského soudu. Za takové situace by bylo vyhovění kasační stížnosti ryze formální a nemohlo by vést k ničemu jinému, než k identickému rozhodnutí krajského soudu s částečně pozměněným odůvodněním v rozsahu korigovaném právním názorem Nejvyššího správního soudu. Tento soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

29. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Procesně úspěšné žalobkyně byly v řízení o kasační stížnosti zastoupeny advokátem, který učinil jeden úkon

právní služby, vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. 5. 2011. Toto vyjádření reagovalo na blanketní kasační stížnost a obsahovalo pouze návrh, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu potvrdil a kasační stížnost zamítl. K doplnění kasační stížnosti ze dne 28. 6. 2011 se žalobkyně nevyjádřily. S ohledem na rozsah jediného podání doručeného zdejšímu soudu, které postrádalo jakoukoliv právní argumentaci a nelze je tedy považovat za účelně vynaložený náklad řízení, Nejvyšší správní soud nepřiznal advokátovi žalobkyň odměnu za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

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

V Brně 1. listopadu 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu