

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. V.**, zast. JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, proti žalovanému: **Úřad městyse Okříšky, stavební úřad,** se sídlem Jihlavská 1, Okříšky, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2010, sp. zn. Výst. 11/10-C, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mgr. S. Č.,** ve věci užívání stavby na základě kolaudačního souhlasu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2012, č. j. 31 A 115/2010 - 91,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 10. 2012, č. j. 31 A 115/2010 - 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti kolaudačnímu souhlasu vydanému žalovaným dne 5. 2. 2010 pod sp. zn. Výst. 11/10-C.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V úvodu poukazuje na skutečnost, že krajský soud žalobu odmítl mimo jiné proto, že stěžovatel v žalobě netvrdil dotčení na svých právech, a tedy nesplnil podmínku dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V této souvislosti namítá, že pokud měl soud za to, že žaloba trpí vadami, měl stěžovatele na nedostatky žaloby upozornit a poskytnout mu náležité poučení o jeho procesních právech a povinnostech tak, aby

stěžovatel mohl vady žaloby ve stanovené lhůtě odstranit. Stěžovatel se nadto domnívá, že žaloba obsahovala veškeré zákonné náležitosti, a bylo v ní přesně specifikováno, která práva stěžovatele byla porušena. Stěžovatel dále namítá, že v uvedené věci došlo v předcházejících řízeních vedených stavebním úřadem ke značnému chaosu (některá řízení byla vedena duplicitně), v důsledku čehož stěžovatel nemohl náležitě uplatnit svá procesní práva. Stěžovatel poukazuje na rozpory realizované stavby garáže s § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, zejména pokud se jedná o vzájemné odstupy staveb. V případě nástavby domu stěžovatel upozorňuje na realizaci stavby o 1 m vyšší, přičemž ochranu prostřednictvím občanskoprávní žaloby stěžovatel pokládá za iluzorní. Stěžovatel dále upozorňuje, že žaloba byla krajským soudem odmítnuta již podruhé, nyní s poukazem na judikatorní obrat při posuzování právní otázky, zda jsou souhlasy stavebního úřadu rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zda podléhají přezkumu ve správním soudnictví. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, dospěl k závěru, že souhlasy vydávané podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), nejsou rozhodnutími podle § 65 s. ř. s., nicméně soudní ochrana je zde zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. Stěžovatel se proto domnívá, že v daném případě krajský soud měl stěžovateli soudní ochranu poskytnout a meritorně se věcí zabývat, a to podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Pokud by v tomto směru žalobní návrh postrádal náležitosti a relevantní tvrzení (s ohledem na to, že byl původně podán podle § 65 s. ř. s.), pak bylo třeba, aby krajský soud stěžovateli poskytl náležité poučení a lhůtu k tomu, aby mohl žalobní návrh doplnit tak, aby se jím soud mohl meritorně zabývat. Pokud tedy krajský soud v uvedené věci takto nepostupoval, odepřel stěžovateli právo na soudní ochranu a zatížil své řízení vadou mající za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu ztotožňuje se závěry krajského soudu obsaženými v napadeném usnesení. Dle jejího názoru stěžovatel skutečně v žalobě neuvádí, že by kolaudační souhlas zasáhl do jeho právní sféry. Krajský soud proto nebyl povinen vyzývat stěžovatele k odstranění vad podání a mohl tuto situaci důvodně pokládat za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Pokud se jedná o vydání samotného kolaudačního souhlasu, osoba zúčastněná na řízení se domnívá, že podle nového stavebního zákona kolaudační souhlas není správním rozhodnutím, zásadně se nevydává ve správním řízení, a veřejnost ani dotčení vlastníci se tedy nemohou účastnit „kolaudačního řízení“ a uplatňovat v něm své námitky. Osoba zúčastněná na řízení navíc upozorňuje, že velké množství stěžovatelem vznesených námitek bylo vypořádáno již v řízení vedeném u krajského soudu pod sp. zn. 31 Ca 126/2009, v němž stěžovatel brojil proti vydanému stavebnímu povolení. Závěrem proto navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalobou podanou u krajského soudu se stěžovatel domáhal zrušení kolaudačního souhlasu vydaného žalovaným dne 5. 2. 2010, sp. zn. Výst. 11/10-C, jako dokladu o povoleném užívání stavby „Přestavba a přístavba RD na pozemku st. p. 7/1 v katastrálním území Kouty u Třebíče“, provedené stavebníkem Stanislavem Čechem.

Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl s odkazem na závěry obsažené v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76. Podle tohoto rozhodnutí souhlasy vydávané podle stavebního zákona, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony podle části IV. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tyto souhlasy tak nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., přičemž ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Z tohoto důvodu krajský soud nepropustil žalobu do fáze meritorního projednávání a nečinil žádné další úkony ve vztahu k účastníkům ani k osobě zúčastněné na řízení, neboť by šlo o úkony bez praktického významu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle § 103 odst. 1 písm. b), d) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však na tomto místě předesílá, že vzhledem k tomu, že kasační stížností je napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. důvody spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srovnej již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se proto nemůže zabývat námitkami stěžovatele směřujícími k porušení konkrétních ustanovení stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů či k nesprávně zjištěnému skutkovému stavu věci. V uvedených případech se jedná o jiné důvody kasační stížnosti, než které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 s. ř. s., a tyto námitky jsou tedy ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V úvodu Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud se žalobním návrhem stěžovatele poprvé zabýval v usnesení ze dne 15. 6. 2011, č. j. 31 A 115/2010 - 24. Ke kasační stížnosti stěžovatele bylo toto usnesení zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 104/2011 - 60, v němž byl krajský soud zavázán, aby se v dalším řízení zabýval charakterem kolaudačního souhlasu s ohledem na úmysl zákonodárce, který do § 122 odst. 3 stavebního zákona *in fine* vtělil větu, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím. Krajský soud tedy měl v této souvislosti vyhodnotit, zda účelem ustanovení § 122 odst. 3, věty poslední stavebního zákona bylo vyloučit použití části druhé a třetí správního řádu na vydávání kolaudačního souhlasu, tzn. že by se jednalo toliko o úkon prováděný mimo správní řízení v režimu části čtvrté tohoto zákona, a dále posoudit, zda se v materiálním smyslu jedná o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. podléhající

soudnímu přezkumu, či se o takové rozhodnutí nejedná, neboť se jím žádná práva ani povinnosti nezakládají.

Následně, v průběhu řízení o žalobě, došlo k předložení této právní otázky rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, dostupným na www.nssoud.cz, rozhodl, že *„souhlasy 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. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 soudního řádu správního“.*

Rozšířený senát v citovaném rozhodnutí konstatoval, že v rámci předmětu úpravy stavebního zákona lze 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 stavebního zákona - stavby nevyžadující rozhodnutí o umístění ani územní souhlas, § 103 stavebního zákona - 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 druhou a třetí částí správního řádu a výsledkem tohoto řízení je bezpochyby správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu i § 65 s. ř. s.

Stavební zákon u druhého postupu (v rámci něhož jsou vydávány souhlasy) nepředpokládá správní řízení, a tedy ani vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu. 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.

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. Dle závěrů rozšířeného senátu jsou souhlasy vydávané dle stavebního zákona, zejména dle ustanovení § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jinými úkony dle čtvrté části správního řádu, nikoli rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené se tedy Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu vycházejícími z usnesení rozšířeného senátu, že kolaudační souhlas, vydaný dle ustanovení § 122 stavebního zákona, je jiným úkonem dle čtvrté části správního řádu. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že čtvrtá část správního řádu neumožňuje v případě jiných úkonů použít řádných opravných prostředků upravených tímto zákonem, což samo o sobě není v rozporu se smyslem zákonné úpravy. 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 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.

Rozšířený senát si však byl vědom toho, že vydání nezákonného souhlasu (ať již písemně či mlčky), respektive nevydání záporného rozhodnutí, může nastolit závadný stav, který se může přímo dotknout práv třetích osob (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011 - 208, dostupný na www.nssoud.cz). Třetí osoby mohou být kráceny jak na procesních právech (jako „opomenutý účastník"), tak i na právech hmotných (např. dotčení vlastnického práva k sousednímu pozemku). 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.

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.). Jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále též „zásahová žaloba"). 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.

Rozšířený senát se proto 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.), což v nyní napadeném usnesení konstatoval také krajský soud.

V projednávaném případě je v této souvislosti z předloženého soudního spisu patrné, že žaloba podaná ke krajskému soudu byla koncipována nikoli jako žaloba

zásahová podle § 82 a násl. s. ř. s., ale jako žaloba směřující proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., čemuž odpovídá jak její obsah, tak závěrečný petit. Z tohoto důvodu krajský soud žalobu bez dalšího opětovně odmítl, přičemž konstatoval, že již nečinil žádné další procesní úkony, neboť by ve věci neměly praktický význam. S tímto postupem krajského soudu však vzhledem k níže uvedenému v dané věci nelze souhlasit.

S ohledem na rozdílné závěry, které různé senáty Nejvyššího správního soudu zaujaly při posuzování právní povahy a možnosti soudního přezkumu u jednotlivých souhlasů vydávaných dle stavebního zákona, bylo také v případě nyní napadeného souhlasu velmi obtížné a problematické rozlišení mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., a to nejen pro samotného stěžovatele, ale také pro správní soudy a správní orgány.

Nejvyšší správní soud má proto za to, že v důsledku judikatorního obratu v posouzení sporné právní otázky (charakteru souhlasů vydávaných podle stavebního zákona), a v důsledku nemožnosti domáhat se vzhledem k uplynutí lhůty stanovené v § 84 s. ř. s. soudní ochrany na základě nově podané zásahové žaloby, byl v dalším řízení na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., umožňující stěžovateli doplnit žalobu ve smyslu závěrů, které z hlediska soudní ochrany zaujal ve svém rozhodnutí rozšířený senát. Za situace, kdy ke dni vydání sjednocujícího rozhodnutí rozšířeného senátu panovaly rozdílné názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, správních soudů, jakož i samotných správních orgánů na to, jakou povahu napadený souhlas stavebního úřadu vlastně má, zda je proti takovému úkonu připouštěno odvolání či nikoli, a zda je vůbec takový úkon přezkoumatelný ve správním soudnictví, by odmítnutí žaloby krajským soudem bez možnosti jejího doplnění *de facto* znamenalo odepření spravedlnosti a přístupu k soudu.

Pokud tedy krajský soud nepostupoval shora naznačeným způsobem, zatížil své řízení vadou mající vliv na zákonnost vydaného soudního rozhodnutí, a Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán shora vysloveným právním názorem. Na krajském soudu tedy nyní bude, aby postupoval v intencích § 37 odst. 5 s. ř. s. a dle výsledku tohoto postupu žalobu případně propustil do fáze meritorního přezkumu, neboť opačný přístup by v posuzované věci znamenal odepření soudní ochrany. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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.

V Brně dne 18. prosince 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu