ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: Ing. V. L.**, zast. Mgr. Blankou Hubenou, advokátkou se sídlem Pavla Švandy ze Semčic 495/12, Praha 5, proti **žalovanému: Úřad městské části Praha 4, odbor stavební,** se sídlem Táborská 350/32, Praha 4, ve věci souhlasu žalovaného s provedením ohlášené změny stavby ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. P4/115908/10/OST/KOUB, č. j. P4/119116/10/OST/KOUB, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2011, č. j. 5 A 20/2011 - 28,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2011, č. j. 5 A 20/2011 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým tento soud odmítl žalobu žalobkyně proti vydání souhlasu stěžovatele ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. P4/115908/10/OST/KOUB, č. j. P4/119116/10/OST/KOUB, jímž souhlasil podle § 106 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), s provedením ohlášené změny stavby rodinného domu č. p. 1067 na ulici Jihozápadní I. č. o. 14 v Praze 4 – Záběhlicích, na pozemku parc. č. 5378 v katastrálním území Záběhlice, spočívající ve stavebních úpravách celého domu a s tím souvisejícím vybudováním vikýře v podkroví a dostavbě 2. NP nad terasu v uličním prostoru.

Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že předmětný souhlas je nutno považovat za rozhodnutí podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „s. ř.“), proti kterému je přípustný řádný

opravný prostředek v podobě odvolání k nadřízenému orgánu, tj. v dané věci k Magistrátu hl. města Prahy, který je nutno před podáním žaloby vyčerpat. Žalobou napadený souhlas s provedením ohlášené stavby ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. P4/115908/10/OST/KOUB, č. j. P4/119116/10/OST/KOUB, však poučení o opravném prostředku neobsahoval a k podání opravného prostředku nedošlo. Proto městský soud žalobu ve smyslu § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), odmítl a zároveň věc ve smyslu uvedeného ustanovení postoupil Magistrátu hl. města Prahy, neboť měl za to, že žalobu je nutno považovat za včas podané odvolání proti předmětnému souhlasu.

Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodu nezákonnosti napadeného usnesení, které dle stěžovatele spočívá v nesprávném posouzení žaloby jako odvolání proti jeho rozhodnutí. Dle stěžovatele je toto posouzení nad rámec ustanovení § 81 až 89 s. ř. Má totiž za to, že zákonodárce přezkum sdělení stavebního úřadu podřadil pod část čtvrtou správního řádu. Uvádí, že se souhlas s ohlášenou stavbou nepovažuje za rozhodnutí a nepodléhá přezkoumání v odvolacím řízení. Tento souhlas je nutno považovat za sdělení ve smyslu § 154 s. ř., jehož přezkum je možný pouze na základě § 156 odst. 2 s. ř. Nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že vydáním souhlasu s ohlášením stavby došlo k zásahu do vlastnických práv žalobkyně. S ohledem na uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně využila možnosti se ke kasační stížnosti vyjádřit, přičemž uvádí, že nesouhlasí s názorem stěžovatele, že souhlas s ohlášenou stavbou nelze považovat za rozhodnutí, a proto nepodléhá přezkoumání v odvolacím řízení. Zcela se ztotožňuje se závěry městského soudu uvedenými v napadeném usnesení. Má za to, že souhlas s provedením ohlášené stavby zakládá právo stavebníka stavbu provést, a proto jej pod tzv. jiné správní úkony podřadit nelze a jde o úkon, který je z materiálního hlediska rozhodnutím podle § 67 s. ř. bez ohledu na formu, v níž byl vydán. Uvádí, že výklad stěžovatele by byl v přímém rozporu se zásadou rovného postavení dotčených osob, když by veškerá práva přiznával pouze stavebníkovi ohlašované stavby, zatímco další osoby dotčené (jako je např. vlastník sousední stavby či sousedního pozemku), do jejichž práv může být zasaženo, by neměly možnost obrany proti provedení stavby. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

Předmětem sporu je tedy posouzení právní otázky, zda je předmětný souhlas rozhodnutím ve smyslu § 67 s. ř., resp. ve smyslu § 65 s. ř. s., či nikoli.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 12. 2011, č. j. 9 As 58/2011 - 48, řízení o předmětné kasační stížnosti přerušil, neboť při jejím přezkumu zjistil, že rozšířený senát se má v jemu postoupené věci vyjádřit k možnosti samostatného soudního přezkumu souhlasu s ohlášením stavby ve správním soudnictví a k právní povaze a důsledkům takového souhlasu. Jde přitom o hodnocení, které mohlo mít vliv i na právě projednávanou věc. Usnesením ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, rozšířený senát předloženou otázku rozhodl. Vzhledem k této skutečnosti odpadla překážka, pro kterou bylo nynější řízení o kasační stížnosti přerušeno, a proto Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí ze dne 4. 10. 2012, č. j. 9 As 58/2011 - 51, kterým vyslovil, že se v řízení ve věci sp. zn. 9 As 58/2011 pokračuje. Nic tak zdejšímu soudu nebránilo ve věci rozhodnout.

Dříve než zdejší soud přistoupil k samotnému posouzení kasační stížnosti, považuje za vhodné konstatovat, že přestože stěžovatel důvod pro podání kasační stížnosti výslovně nepodřadil ani pod jeden důvod uvedený v § 103 odst. 1 s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jedná se tedy o důvod přípustný podle § 104 odst. 4 téhož zákona. V případě podání kasační stížnosti z výše uvedeného důvodu se přezkum zdejšího soudu omezuje jen na posouzení otázky, zda byly v projednávané věci dány podmínky pro odmítnutí žaloby. V daném konkrétním případě to znamená, že se zdejší soud zabýval pouze posouzením otázky, zda souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby vydaný podle § 106 stavebního zákona je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 s. ř., které je možno po vyčerpání řádných opravných prostředků napadnout žalobou ve správním soudnictví, či nikoli.

Vzhledem k rozdílným závěrům, které různé senáty zdejšího soudu při posuzování právní povahy i možnosti soudního přezkumu u jednotlivých souhlasů vydaných podle stavebního zákona zaujaly, zabýval se touto otázkou rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, rozšířený senát vyslovil závěr, 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*“. K daným závěrům rozšířený senát dospěl především na základě následujících úvah.

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

Vzhledem k závěrům rozšířeného senátu v předmětném usnesení vysloveným je tedy nutno přisvědčit stěžovateli v tom, že souhlas s provedením ohlášené stavby, vydaný podle ustanovení § 106 stavebního zákona, je jiným úkonem ve smyslu čtvrté části správního řádu. Stejně tak je nutno dát stěžovateli za pravdu i v tom, že čtvrtá část správního řádu neumožňuje v případě jiných úkonů použít řádných opravných prostředků. Úvahu městského soudu o povaze žaloby jako odvolání je tak nutno považovat za nesprávnou. V intencích usnesení rozšířeného senátu je pak třeba podotknout, že nemožnost podání řádného opravného prostředku není samo o sobě v rozporu se smyslem zákona. Druhý postup je totiž 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 (srov. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu 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). Pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného druhého postupu pro záměry, které by podle 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.).

Rozšířený senát v předmětném usnesení rovněž vyřešil otázku procesního postavení samotného žadatele v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, kterou podala třetí osoba. Nelze totiž opomenout skutečnost, že případným zrušením souhlasu, resp. předchozím konstatováním nezákonného zásahu spočívajícím v jeho vydání, zákazem adresovaným správnímu orgánu z něj nadále vycházet či dokonce příkazem k obnovení stavu před zákazem, by byl tentokrát naopak bezpochyby dotčen na svých právech žadatel. V tomto případě je tak třeba použít procesní analogii a přiznat žadateli o vydání souhlasu či oznamovateli v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. V opačném případě by sám žadatel o vydání souhlasu neměl v soudním řízení žádná procesní práva a byl tak značně oproti žalobci znevýhodněn.

S ohledem na závěry vyplývající z citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dospěl devátý senát k závěru o nutnosti napadené usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Za nutné však považuje k danému podotknout, že ze soudního spisu je patrno, že žaloba uplatněná před městským soudem je koncipována jako žaloba ve smyslu § 65 s. ř. s., čemuž odpovídá jak obsah žaloby, tak její závěrečný petit, a nikoli žalobě ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., tj. žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Rozlišení mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. však bylo v případě napadeného souhlasu velmi obtížné a problematické, a to jak vyplývá z výše uvedeného, nejen pro žalobkyni. Devátý senát zdejšího soudu má proto za to, že v dalším řízení před městským soudem bude na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., který žalobkyni umožní doplnit žalobu ve smyslu závěrů, které z hlediska soudní ochrany zaujal ve zde citovaném 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 připuštěno odvolání či nikoli, a zda je vůbec takový úkon přezkoumatelný ve správním soudnictví, by odmítnutí žaloby bez možnosti jejího doplnění ve výše uvedeném smyslu de facto znamenalo odepření spravedlnosti v projednávané věci.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a ze shora uvedeného důvodu dospěl k závěru, že napadené usnesení je nutno podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Zdejší soud podotýká, že v dalším řízení je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení ve věci kasační stížnosti stěžovatele rozhodne městský soud 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.

V Brně dne 10. října 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu