

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobkyně: M. B.,** zast. Mgr. Janem Durčákem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, proti **žalovanému: Městský úřad Nová Paka,** se sídlem Dukelské náměstí 39, Nová Paka, proti souhlasu žalovaného s provedením ohlášené stavby ze dne 19. 10. 2011, č. j. MUNP/2011/18070/SÚ/PN, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 2. 2012, č. j. 30 A 61/2011 - 36,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 2. 2012, č. j. 30 A 61/2011 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla pro předčasnost odmítnuta její žaloba proti souhlasu žalovaného s provedením ohlášené stavby rodinného domu na pozemcích p. č. 2908/6, 2908/5 a 2909 v k. ú. Nová Paka, vydanému panu P. S. dne 19. 10. 2011 pod č. j. MUNP/2011/18070/SÚ/PN.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že žaloba datovaná dnem 27. 12. 2011 a doručená krajskému soudu dne 28. 12. 2011 byla podána v době neskončeného odvolacího řízení ohledně stěžovatelkou napadeného rozhodnutí. Tuto skutečnost ověřil správní soud ze sdělení Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, ze dne 30. 1. 2012, podle něhož podali proti danému souhlasu odvolání jak stěžovatelka, tak A. a J.

B., jako další účastníci řízení, přičemž o jejich odvolání nebylo ke dni podání žaloby dosud příslušným orgánem rozhodnuto.

Podle ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), se však lze ochrany práv ve správním soudnictví domáhat až po vyčerpání řádných opravných prostředků proti žalovanému správnímu orgánu, připouští-li je zvláštní zákon. Tímto je nutno rozumět nejen vlastní podání opravného prostředku, ale i vyčkání pravomocného rozhodnutí o něm.

Žaloba tak byla podána předčasně, neboť žalobkyně nevyčkala výsledku odvolacího řízení, přičemž o přípustnosti opravného prostředku proti souhlasu s provedením ohlášené stavby neměl krajský soud žádné pochybnosti. V této souvislosti uvedl, že bez ohledu na název napadeného rozhodnutí jde z materiálního hlediska o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Opačný pohled na věc by vedl k neodůvodněným rozdílům při povolování staveb (souhlas versus stavební povolení), když jejich povolování by bylo lehce zneužitelné v neprospěch vlastníků sousedních nemovitostí.

Krajský soud proto žalobu pro její předčasnost dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. napadeným unesením odmítl.

Proti usnesení krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá tak nesprávné právní posouzení věci.

Dle jejího přesvědčení není napadený souhlas rozhodnutím, ale tzv. jiným úkonem správního orgánu, na který se ve smyslu ustanovení § 158 a § 177 odst. 2 správního řádu použije jeho část čtvrtá. Souhlas se nevydává ve správním řízení, což ostatně potvrzuje dosavadní správní praxe. Odvolání podané stěžovatelkou z důvodu právní jistoty nemůže na uvedeném závěru nic změnit.

S ohledem na shora uvedené stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný využil možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti. Uvádí, že na základě ohlášení ze dne 14. 10. 2011, stavebníka P. S., vydal souhlas s provedením ohlášené stavby - novostavby rodinného domu v katastrálním území Nová Paka.

Proti uvedenému souhlasu podala stěžovatelka dne 4. 11. 2011 odvolání, o kterém bylo rozhodnuto dne 28. 2. 2012 Krajským úřadem Královehradeckého kraje. Proti zamítavému rozhodnutí odvolacího orgánu podala stěžovatelka správní žalobu, o které krajský soud dosud nerozhodl.

K argumentaci stěžovatelky odkázal žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle kterého vydáním souhlasu dle § 106 stavebního zákona vzniklo stavebníkovi konkrétní veřejnoprávní

oprávnění provést ohlášenou stavbu a současně vznikla i povinnost všem ostatním subjektům provedení stavby strpět. Z tohoto důvodu je nutno souhlas považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí, proti kterému je nutno nejdříve podat odvolání a teprve následně správní žalobu. Žaloba stěžovatelky tak byla podána v rozporu s ustanovením § 5 s. ř. s. a žalovaný proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je namítaná nezákonnost usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, tj. kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Přezkum kasačního soudu se tak omezuje jen na posouzení otázky, zda byly v projednávané věci dány podmínky pro odmítnutí žaloby. Jinými slovy, zda souhlas stavebního úřadu, který stavební úřad činí k ohlášení či oznámení stavebníka dle ustanovení § 106 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je možno napadnout žalobou ve správním soudnictví, a to po vyčerpání řádných opravných prostředků.

Závěry krajského soudu, dle kterých je možno proti napadenému souhlasu podat žalobu dle ustanovení § 65 s. ř. s., a to až po vyčerpání řádného opravného prostředku, jsou zcela ve shodě s některými závěry Nejvyššího správního soudu. V rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007 - 54, a ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 - 65, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že souhlasné sdělení stavebního úřadu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V obou případech se jednalo o souhlas vydaný podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon z r. 1976“).

Oproti tomu v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, soud vyloučil, že akceptace ohlášení stavebních úprav je nezákonným zásahem. Nikoli však proto, že jde o rozhodnutí, ale proto, že sdělení stavebního úřadu dopadá jen na ohlašovatele a ostatní subjekty se proti němu mohou bránit toliko prostředky soukromého práva. Tento právní názor je obsažen i v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008 - 86, kde je uvedeno, že sdělení vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z r. 1976 je individuálním správním aktem vydaným v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a má přímé účinky jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jeho negativními důsledky se lze bránit v rámci soukromoprávní ochrany. V rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009 - 86, jehož předmětem bylo zrušení sdělení o ohlášení a zastavení řízení ve věci stavebních úprav, soud vyslovil, že případy ohlášených staveb, které tomuto režimu neměly podléhat, jsou řešitelné postupem podle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. V rozsudku ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 - 100, je, s poukazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze a na názory zastávané odborníky na stavební právo,

zaujat názor, že sdělení stavebního úřadu k ohlášení stavby není správním rozhodnutím, ale jiným opatřením a nápravy nesprávného opatření lze dosáhnout jen cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona o obcích. Z těchto rozsudků lze tedy dovodit, že souhlas s ohlášením stavby rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není.

Vzhledem k rozdílným závěrům, které různé senáty zdejšího soudu při posuzování právní povahy i možnosti soudního přezkumu u jednotlivých souhlasů vydaných dle stavebního zákona zaujaly, zabýval se povahou souhlasu vydávaného dle stavebního zákona rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ten také konstatoval, že pro takové posouzení není podstatné, zda se jednalo o souhlasy vydané dle stavebního zákona z roku 1976 či z roku 2006. Institut souhlasů byl upraven obdobně v obou zákonech. Rozdílný je pouze výčet záměrů a staveb, které mohly být souhlasem povoleny.

Rozšířený senát v rozhodnutí ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, konstatoval, že v rámci předmětu úpravy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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 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.

Stěžovatelce tak lze dát za pravdu v tom, že souhlas s provedením ohlášené stavby, vydaný dle ustanovení § 106 stavebního zákona, je jiným úkonem dle čtvrté části správního řádu, přičemž odvolání podané správnímu orgánu z důvodu právní opatrnosti nemůže na povaze posuzovaného úkonu nic změnit. V této souvislosti je zapotřebí zmínit, že čtvrtá 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. 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 (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 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.).

Kasačnímu soudu je ze soudního spisu zřejmé, že v projednávané věci obsah žaloby včetně závěrečného návrhu neodpovídá ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., které upravují žalobu

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 obtížené a problematické, a to nejen pro stěžovatelku, ale také pro správní soudy i správní orgány. Kasační soud má proto za to, že v dalším řízení před krajským soudem bude na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., který stěžovatelce 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 (cca 9 měsíců po podání žaloby ke krajskému soudu) 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 bez možnosti jejího doplnění de facto znamenalo odepření spravedlnosti v projednávané věci.

Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je podle § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. října 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu