

2. 5. 2013

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Ochrana před nezákonnými souhlasy podle stavebního zákona ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu

Jaké jsou prostředky ochrany před nezákonnými souhlasy vydávanými stavebními úřady podle stavebního zákona, představuje pro mnoho subjektů práva palčivou otázku. Přímou odpověď však nenacházíme v zákoně, ale v judikatuře. Účelem tohoto článku je tak čtenáře blíže seznámit s klíčovými závěry judikatury správních soudů k této problematice a poskytnout vodítka, jakým způsobem se proti nezákonným souhlasům vydávaným stavebními úřady účinně bránit.

GLATZOVA & Co.
Advokátní kancelář - Law firm

Dlouho diskutovanou otázkou z hlediska právní teorie i praxe představuje problematika právní ochrany proti souhlasům vydávaným podle zákona č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „**Stavební zákon**“); jmenovitě pak zejména ochrana před územními souhlasy (podle § 96 Stavebního zákona), souhlasy s provedením ohlášené stavby (podle § 106 Stavebního zákona) a konečně také kolaudačními souhlasy (podle § 122 Stavebního zákona). Pro účely tohoto článku budu pro výše označené správní úkony užívat souhrnné označení „souhlas“.

Ochrana před nezákonným souhlasem před sjednocením judikatury

Právní teorie i judikatura se historicky shodovala, že subjektům dotčeným nezákonně vydaným souhlasem musí být poskytnuta určitá míra ochrany. Důvodem k tomuto závěru byla především skutečnost, že územní souhlas ve své podstatě může zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti, čímž se po materiální stránce připodobňuje ke správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu.[1] V tomto ohledu (nepočítaje správní rozhodnutí) se tedy souhlas zásadně vymezuje i vůči jiným správním úkonům (jako jsou např. vyjádření, osvědčení a sdělení).

Je pak nepochybné, že nezákonně vydaným souhlasem dochází k významnému zásahu do práv a oprávněných zájmů třetích subjektů, nejčastěji vlastníků okolních budov a pozemků, kterým musí zákon poskytnout adekvátní prostředky ochrany.

Historicky se při nazírání na souhlasy podle Stavebního zákona vykristalizovaly dvě základní názorové linie, a to i v rámci rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“).

První názorovou linii zosobňuje (například) rozhodnutí NSS ze dne 22. ledna 2009, pod sp. zn. 1 As 92/2008. NSS vyslovil názor, že „územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné.“ Výše uvedenou právní větu pak NSS doplnil podrobnou argumentací, jejíž hlavní body se dají shrnout do tří základních závěrů: (i) územní souhlas zakládá práva žadateli o souhlas a

přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů vymezených v § 85 odst. 2 písm. a) a písm. b) Stavebního zákona; (ii) územní souhlas má stejné právní účinky jako územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech; (iii) není vyloučena možnost podat proti územnímu souhlasu odvolání (podle § 85 odst. 2 správního řádu).

Naproti tomu druhá názorová linie je představována rozhodnutími NSS č.j. 2 Aps 1/2006-80 ze dne 31. ledna 2007 a č.j. 5 As 7/2008-100 ze dne 13. března 2009. Z těchto rozhodnutí vyplývá v obecné rovině závěr, že sdělení stavebního úřadu k ohlášení stavby (respektive souhlas ohlášením stavby podle Stavebního zákona) nemá charakter rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „**SŘS**“). Analogicky se proto ani nemůže jednat o správní rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

Rozhodnutí NSS č.j. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. září 2012

Inkonzistence v rozhodovací činnosti NSS byla s konečnou platnou překonána až usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 18. září 2012, č.j. 2 As 86/2010-76 (dále jen „**Rozhodnutí**“). NSS v tomto průlomovém Rozhodnutí uceleným způsobem shrnul problematiku právní podstaty souhlasů podle stavebního zákona a postavil najisto, jaké prostředky ochrany se dotčeným subjektům nabízejí.

V části III.2.1. Rozhodnutí se NSS nejprve podrobně zabýval otázkou právní povahy souhlasů podle Stavebního zákona.

NSS předně kategorizoval souhlasy podle kritéria, zda Stavební zákon obsahuje ustanovení, které uvádí, že v případě negativní odpovědi dochází k vydání rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení, či nikoli.

Do první kategorie pak spadají například souhlas s provedením ohlášené stavby či kolaudační souhlas. V těchto případech dochází k vydání rozhodnutí až okamžikem negativní odpovědi na žádost. NSS pak u těchto souhlasů dovozuje, že do vydání negativní odpovědi stavebního úřadu správní řízení neprobíhá a zákonodárce jej úmyslně vylučuje. NSS tento závěr dále rozvíjí poukazem na okolnosti přijetí Stavebního zákona (důvodová zpráva a sněmovní tisky), kdy smyslem a cílem nové úpravy[2] bylo zjednodušování správního přezkumu umístování a provádění staveb, rozšíření deregulace o případy, o kterých není z hlediska veřejných zájmů třeba rozhodovat v územním řízení a snížit administrativní náročnost v územním řízení u staveb, které nevyžadují posuzování vlivu na životní prostředí. Dle NSS tedy bylo záměrem zákonodárce učinit řízení o umístění a povolení záměrů méně formální a tedy levnější a rychlejší. V návaznosti na tuto argumentaci pak NSS dovodil, že na tyto souhlasy se neuplatní úprava správního řádu uvedená v části II. a III., ale takové úkony spadají do části IV. správního řádu, a to poukazem na ustanovení § 177 správního řádu.

Podobný závěr učinil NSS i u druhé kategorie souhlasů (např. územní souhlas podle § 96 Stavebního zákona), tj. souhlasů, u kterých v případě negativní odpovědi ani nedochází k vydání rozhodnutí, jakožto prvního úkonu ve věci. Poukazem na skutečnost, že zákon sám vůbec neřeší, zda jsou souhlasy vydávány v rámci správního řízení či nikoliv, NSS dovodil, že i i na tyto případy se uplatní právní úprava správního řádu uvedená v jeho čtvrté části.

NSS v Rozhodnutí – část III.2.2. – dále konstatoval, že „*ačkoliv souhlasy vydávané podle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona.*“ NSS tak vyvrátil předchozí judikaturu, která s nedostatkem formy automaticky nespojovala závěr o neexistenci správního rozhodnutí.

V závěrečné a stěžejní části Rozhodnutí (část III.3.) NSS dovedl, že se v *případě vydání nezákonného souhlasu ... 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.* NSS tak v Rozhodnutí analogicky připodobnil souhlasy podle Stavebního zákona k nezákonným zásahům správního orgánu a postavil najisto, že jediným přípustným prostředkem soudní ochrany je **přezkum podle ustanovení § 82 SŘS.**

Z Rozhodnutí tak vyplývají tyto fundamentální závěry:

- souhlasy vydávané dle Stavebního zákona (zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127), které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení stavebníka podle Stavebního zákona, jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu;
- tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 SŘS;
- soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. SŘS.

Závěrem

V kontextu tohoto článku bezesbytku vyplývá, že současná právní úprava Stavebního zákona, správního řádu a SŘS není uceleně provázána. Ačkoli autor kvituje a souhlasí se závěry NSS uvedenými v Rozhodnutí, spatřuje určitou naléhavost v nutnosti promítnout závěry NSS přímo do textu zákona, a to z ryze praktických důvodů. Účastníkům územního řízení či stavebníkům v obecné rovině stejně jako dotčeným subjektům podle § 85 odst. 2 Stavebního zákona by mělo být na první pohled zřejmé, jaké prostředky ochrany se v případě konkrétních úkonů podle Stavebního zákona nabízejí a jaké jsou způsoby jejich uplatnění.



Mgr. Tomáš Kessler,
advokátní koncipient

[Glatzová & Co., s.r.o.](#)

Betlémský palác
Husova 5
110 00 Praha 1

Tel.: +420 224 401 440
Fax: +420 224 248 701
e-mail: office@glatzova.com

[1] Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 22. ledna 2009 pod č.j. 1 As 92/2008-76.

[2] Myšlena nová úprava podle stávajícího Stavebního zákona.

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)