

21. 1. 2020

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

Změna pohledu na souhlasy vydávané podle stavebního zákona

V oblasti stavebního práva se v současné době odehrává řada podstatných změn. Tou nejdůležitější je jeho připravovaná kompletní reforma. Věcný záměr stavebního zákona schválený vládou v červnu letošního roku je již rozpracován do paragrafového znění, které nyní putuje do připomínkového řízení. Ke schválení nového stavebního zákona však vede ještě dlouhá cesta a mnoho staveb bude povolováno podle stávajícího zákona č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

Od účinnosti velké novely stavebního zákona z roku 2018 lze za jednu z nejdůležitějších změn v oblasti stavebního práva označit nedávný judikatorní posun náhledu soudů na souhlasy vydávané podle stavebního zákona, resp. na jejich soudní přezkum. V tomto článku se blíže na podobu souhlasů zaměříme a představíme možnou obranu třetích osob proti vydaným souhlasům. Závěrem nastíníme jejich možný budoucí osud.

Pohled judikatury na souhlasy podle stavebního zákona

Souhlasy vydávané podle stavebního zákona (dále jen „souhlasy“), mezi které lze zařadit zejména územní souhlas (§ 96 stavebního zákona), souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 106 stavebního zákona), kolaudační souhlas (§ 122 stavebního zákona) a souhlas se změnou v užívání stavby (§ 127 stavebního zákona), představují alternativu vůči přísnějším povolovacím režimům. Smyslem jejich zavedení bylo zefektivnění, zjednodušení a zrychlení výkonu veřejné správy na úseku stavebního řádu.[\[1\]](#)

Široká odborná veřejnost se shodne v názoru, že souhlasy řadíme mezi tzv. individuální správní akty. V odpovědi na otázku, zda souhlas je či není rozhodnutím nebo jiným správním úkonem podle části čtvrté zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu, a jak je tedy možné se proti souhlasům bránit, však vždy shoda nepanovala. Stavební zákon v současné podobě výslovně uvádí, že při vydání souhlasu se nepoužije část druhá a třetí správního řádu (např. § 96 odst. 4 a § 106 odst. 2 stavebního zákona). Z tohoto pohledu se proto nedá hovořit o rozhodnutích ve smyslu § 67 správního řádu. Odborná shoda však nepanovala v otázce, zda jsou souhlasy rovněž rozhodnutím podle § 65 zákona č. [150/2001](#) Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Před vydáním usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (dále jen „usnesení ve věci Kopřivnická vzorkovna“), byla judikatura v otázce možného přezkumu souhlasů značně rozkolísaná. Až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení ve věci Kopřivnická vzorkovna nejednotnou judikaturu sjednotil. Dospěl k závěru, že souhlasy, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, nejsou vydávány v rámci správního řízení, ale jsou jinými úkony podle části čtvrté správního řádu (upravující vyjádření, osvědčení a sdělení). Současně konstatoval, že ačkoliv jsou tyto souhlasy s to zasáhnout právní sféru třetích osob, pro nedostatek formální stránky nemohou být rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

Jelikož souhlasy nejsou vydávány v rámci správního řízení, není ani třetím osobám umožněno se proti

jejich vydání bránit opravnými prostředky podle správního řádu. V úvahu proto přichází pouze možnost podání podnětu k zahájení přezkumného řízení, které je však zahajováno z moci úřední, a osobám, které podnět podávají, právo na zahájení takového řízení nenáleží.

Poslední možností obrany proto zůstává soudní přezkum. Soudní ochrana třetích osob je zajištěna prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Žaloba proti nezákonnému zásahu je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). Jak je uvedeno výše, takovým prostředkem není návrh na zahájení přezkumného řízení, neboť tento je institutem nenárokovým. O tom, zda přezkumné řízení bude zahájeno či nikoliv, rozhoduje příslušný správní orgán (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013 č. j. 4 Aps 1/2013-25). Žalobce proto není povinen vyčerpat návrh na zahájení přezkumného řízení před podáním žaloby proti nezákonnému zásahu správnímu orgánu. Již jen na okraj je vhodné zmínit, že objektivní (dvouletá) lhůta pro podání žaloby stanovená v § 84 odst. 1 s. ř. s. běží ode dne, kdy byl souhlas vydán. Subjektivní dvouměsíční lhůta pak začíná běžet ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o vydání souhlasu.

Příslušný soud následně v intencích žalobních námitek hodnotí, zda jsou naplněny podmínky nezákonného zásahu. Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65).

Dospěje-li správní soud k závěru, že souhlasem byl založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem) trvají, zakáže správnímu orgánu ve své další úřední činnosti vycházet z daného nezákonného souhlasu. Aby došlo k obnovení stavu před zásahem, přikáže soud správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu podle § 156 odst. 2 správního řádu, který upravuje oprávnění správního orgánu zrušit nezákonné vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu. Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem, vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje správní soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

Správní orgány jsou při užití § 156 odst. 2 správního řádu povinny brát zřetel na přiměřené použití ustanovení o přezkumném řízení, tj. zejména chránit dobrou víru žadatele podle § 94 odst. 4 správního řádu. Uvedené znamená, že správní orgán posuzuje, zda újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva ze souhlasu v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Odpoví-li správní orgán na tuto otázku kladně, přezkumné řízení zastaví a vydaný souhlas ponechá v platnosti.

Postup správního orgánu podle ustanovení o přezkumném řízení skýtá ještě jedno podstatné úskalí, a to zákonné lhůty. Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci (obdobně např. § 96 odst. 4 stavebního zákona u územních souhlasů nebo § 122 odst. 4 stavebního zákona u kolaudačních souhlasů). Rozhoduje-li správní soud po uplynutí stanovené zákonné lhůty, nemůže za účelem obnovení stavu před zásahem přikázat správnímu orgánu, aby ve vztahu k

předmětnému zásahu postupoval podle § 156 odst. 2 správního řádu, tj. nezákonný souhlas zrušit. V takovém případě se soud omezí toliko na konstatování nezákonnosti předmětného zásahu (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2018, č. j. 45 A 86/2017-37). Nezákonný souhlas dále zůstává v platnosti a jeho adresáti z něj mohou i nadále vycházet.

Dotčeným třetím osobám tímto postupem prakticky zůstane pouze možnost uplatit nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem podle zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. I v takovém případě je však stále soudní rozhodnutí konstatující nezákonnost vydaného souhlasu důležité, neboť žadatelům může při uplatnění jejich nároku v občanském soudním řízení napomoci (§ 135 odst. 2 zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu).^[2]

Tím, že souhlasy nejsou rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., nemůže je soud jako takové zrušit. Správnímu orgánu pouze může zakázat z tohoto nezákonného souhlasu vycházet v jeho další úřední činnosti, případně mu uložit, je-li to možné, obnovit stav před nezákonným zásahem. To ovšem znamená, že i po nařízení správnímu orgánu postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu je osud nezákonného souhlasu v rukou správního orgánu.

Recentní judikatorní posun v pohledu na soudní přezkum souhlasů

Tato skutečnost byla jedním z hlavních důvodů, proč se první senát Nejvyššího správního soudu obrátil ve věci souhlasů na rozšířený senát k revizi jeho předchozího rozhodnutí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dal prvnímu senátu za pravdu v potřebě přehodnocení náhledu na souhlasy a usnesením ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, svůj dosavadní názor změnil. Konstatoval, že efektivní ochrana práv třetí osoby nemůže být zajištěna výrokem zakazujícím stavebnímu úřadu vycházet v další úřední činnosti z nezákonného souhlasu. Jednak z důvodu, že práva založená souhlasem žadatelé nemohou v důsledku takového výroku sama zaniknout a rovněž proto, že na daný souhlas další úřední činnost stavebního úřadu často nenavazuje a souhlas je realizací povoleného záměru konzumován. Ze souhlasu navíc mohou nadále vycházet i další správní orgány, na něž se zákaz vyslovený vůči žalovanému stavebnímu úřadu nevztahuje.

Rozšířený senát dále připustil, že judikatura Nejvyššího správního soudu na úkony považované za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přestala klást tak vysoké formální požadavky, jaké na ně kladla v době vydání usnesení ve věci Kopřivnická vzorkovna (shrnutí judikatorního vývoje viz usnesení z 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41). Soud judikoval, že soudní ochrana poskytovaná proti souhlasům v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nesplňuje požadavky vyplývající z mezinárodního a ústavního práva na efektivnost poskytované soudní ochrany. Rovněž uvedl, že ačkoliv souhlasy nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek.

Především z výše uvedených důvodů rozšířený senát přehodnotil dosavadní přístup a přijal závěr, že souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128 stavebního zákona, jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy přezkoumatelné na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

V současné době tak žalobci u žalob proti souhlasům již nebudou volit za žalobní typ žalobu proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.), nýbrž žalobu proti rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.). V případě, je-li soudem žaloba proti nezákonnému zásahu již projednávána, je soud povinen o změně náhledu soudů na povahu souhlasu žalobce vyrozumět a vyzvat je, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Změnou žalobního typu současně došlo ke změně lhůty k podání žaloby, a je proto nutné se zabývat otázkou, od jakého okamžiku lhůta počíná běžet. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V případě souhlasů se však žalobci, jakožto třetí osobě, která nebyla účastníkem „řízení“ směřující k vydání souhlasu, souhlas nedoručuje (srov. např. § 96 odst. 4 stavebního zákona). Není tak možné naplnit striktní požadavek na počátek běhu dvouměsíční lhůty ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Soud by proto měl uvedené ustanovení vykládat v tom smyslu, že žalobci počíná běžet lhůta k podání žaloby od okamžiku oznámení správního rozhodnutí účastníkovi řízení. Soud se proto musí zabývat otázkou, zda a kdy se žalobce mohl seznámit s úplným zněním vydaného souhlasu, obdobně jako činil u žalob proti nezákonnému zásahu.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu skýtá i úskalí v podobě neexistence objektivní lhůty pro podání správní žaloby. Žalobu proti nezákonnému zásahu lze podat nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. V případě žaloby proti rozhodnutí však tato lhůta logicky stanovena není a může být narušena právní jistota stavebníků (adresátů souhlasů), neboť žalobce se může o vydaném souhlasu dozvědět, a tedy i obrátit na soud, i po mnoha letech od jeho vydání.

Změna žalobního typu v případě souhlasů může být vítaná změna, neboť soud bude již oprávněn nezákonný souhlas zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení. Bude tak ovšem činit v mnohem delší lhůtě, než jak by tak činil v případě přednostního projednání žaloby proti nezákonnému souhlasu (srov. § 56 s. ř. s.).

Budoucnost souhlasů podle stavebního zákona

Jak již bylo v úvodu naznačeno, v současné době je připravován nový stavební zákon, konkrétně již jeho paragrafové znění, které se nyní nachází v připomínkovém řízení.^[3] Z věcného záměru jakož i ze samotného návrhu paragrafového znění vyplývá, že navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést jedno jednotné správní řízení směřující k vydání jediného rozhodnutí o povolení stavby (s určitými výjimkami jako je proces EIA a vyvlastnění).^[4]

Jednotné řízení o povolení stavby do sebe vtělí všechna dosavadní stavební řízení jako je územní řízení, stavební řízení, zjednodušené územní řízení, řízení o integrovaném povolení a další. Nový stavební zákon by proto měl směřovat ke zrušení současných několika rozhodnutí nutných pro realizaci stavby a jejich nahrazení jediným rozhodnutím o povolení stavby, které bude výsledkem jediného řízení.

Z uvedeného důvodu nový stavební zákon upouští od institutu územního souhlasu a ohlášení dle stávající úpravy ve stavebním zákoně (§ 96 a § 105 stavebního zákona) a rovněž společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 96 stavebního zákona) nahradí jediné rozhodnutí o povolení stavby s možností odvolání a klasického soudního přezkumu.

V případě kolaudace věcný záměr navrhuje zachovat oprávnění stavebního úřadu vydat kolaudační souhlas, případně provést kolaudační řízení a vydat kolaudační rozhodnutí, obdobně jako je v současnosti zakotveno v § 122 a § 122a stavebního zákona. Ve zveřejněném paragrafovém znění se však již institut kolaudačního souhlasu nevyskytuje a výsledkem kolaudačního řízení bude pouze správní rozhodnutí (§ 130 připravovaného stavebního zákona).

Novým stavebním zákonem, resp. zavedením jednotného řízení o povolení stavby by mělo podle jeho tvůrců dojít k radikální změně, která má v řízení o povolení stavby spočívat ve zrušení všech stávajících povolovacích procesů ve stavebním zákoně a jejich nahrazení jednotným a jediným řízením o povolení stavby směřujícím k jedinému rozhodnutí o povolení stavby. V jaké podobě bude

nakonec zákon schválen, však dnes jisté není.

Mgr. Bc. Vojtěch Dědek,
Asistent soudkyně

[1] K některým vybraným problematickým aspektům souhlasů podle stavebního zákona K dispozici >>> [zde](#).

[2] Blíže k tématu např. Matouš, M. Odpovědnost za nezákonnost souhlasu podle stavebního zákona. In Kyselovská, T.; Chorvát, M.; Kadlubiec, V.; Springsfeldová, N.; Virdzeková, A.; Drlíčková, K. *Cofola 2016: sborník z konference*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 564, 2017. s. 594-609. K dispozici >>> [zde](#).

[3] Paragrafové znění zákona k dispozici >>> [zde](#).

[4] Přijatého usnesením vlády č. 448 ze dne 24. června 2019, k dispozici >>> [zde](#).

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

Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)
- [AI omnibus](#)