

## NSS, čj. 3 As 437/2019-36, 30.9.2020

Klíčové ustanovení: **§ 188a odst. 2 stavebního zákona a § 149 SŘ**

Věc: *Souhlas (nesouhlas) zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je materiálně závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 SŘ*

---

Žalobkyně jako vlastníka pozemku požádala zastupitelstvo obce Hřčava, aby v souladu s **§ 188a odst. 2 stavebního zákona** udělila souhlas s umístěním stavby rodinného domu. Obec nemá územní plán a pozemek žalobkyně má společnou hranici s pozemky v zastavěném území obce. **Usnesením zastupitelstva obce žádost o souhlas zamítlo.** Proti tomuto usnesení podala žalobkyně žalobu KS Ostrava **na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 SŘS** a následně kasační stížnost NSS, který jí zamítl.

Shrnutí z usnesení KS Ova, čj. 22 A 49/2019-25, 5.12.2019:

KS uvedl, že se jedná o usnesení orgánu obce, který naplňuje požadavky pro pravomoc soudu podle § 2 a 4 odst. 1 písm. a) SŘS, protože zastupitelstvo obce jako orgán ÚSC vydalo usnesení v oblasti veřejné správy a dotýká se práv fyzické osoby. Nejedná se o rozhodování zastupitelstva obce v soukromoprávních záležitostech, **úkon podle § 188a stavebního zákona je úkonem v rámci působnosti na úseku územního plánování, tj. vrchnostenské správy a podléhá přezkumu správních soudů podle SŘS.**

KS shrnuje, že zastupitelstvo obce podle § 188a stavebního zákona je dotčeným orgánem a toto **usnesení má povahu závazného podkladu** pro následující řízení o umístění staveb.

Žaloba před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. SŘS směřuje proti úkonům, které mají přímý zásah do právní sféry žalobce samy o sobě, tj. bez vazby na konečné rozhodnutí správního orgánu. Usnesení zastupitelstva podle § 188a má podle KS **postavení závazného podkladu, a tedy nemá povahu konečného rozhodnutí, které zasahuje do právní sféry žalobce.** KS uvádí, že i když usnesení prakticky znamená nemožnost umístit stavbu, rozhoduje se o tom až v konečném správním rozhodnutí, proti kterému se dá bránit opravnými prostředky v rámci územního řízení. **Přezkum usnesení spadá do pravomoci soudu, v tomto případě ale nelze použít zásahovou žalobu podle § 82 SŘS, avšak lze se proti usnesení bránit až v souvislosti s žalobou proti konečnému rozhodnutí, pro které bylo usnesení podkladem. Zásahovou žalobu lze využít jen subsidiárně, tj. když nejsou k dispozici jiné prostředky.** Z toho plyne, že nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony předcházející vydání správního rozhodnutí, protože tyto úkony jsou podkladem pro závěrečné rozhodnutí správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu podle § 65 a n. SŘS.

Shrnutí závěrů NSS, který vyjádřil souhlas s KS a rozvedl úvahu dál:

NSS se ve velké části rozhodnutí zabýval tím, zda souhlas (nesouhlas) dle § 188a odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem ve smyslu §149 správního řádu. **NSS dospěl k závěru, že souhlas zastupitelstva podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je svou povahou závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.** Zdůvodnil to následovně:

- Pro určení, zda je určitý úkon závazným stanoviskem není rozhodné, jak je úkon zákonem výslovně označen (formální pojetí) – klíčová je materiální stránka aktu. Závazným stanoviskem

jsou tedy veškeré úkony splňující definiční znaky (podmínky) dle § 149 odst. 1 SŘ. **Závazným stanoviskem se úkon nestává tím, že je tak v zákoně výslovně označen, ale svou povahou – tj. jaký má vliv na práva a povinnosti účastníků a na rozhodnutí pro které je podkladem** (NSS čj. 5 As 40/2008-52).

- Pouhé použití pojmu „*souhlas*“ v § 188a odst. 2 stavebního zákona není dostatečným důvodem pro závěr, že tento úkon nemá povahu závazného stanoviska.
- Definiční znaky závazného stanoviska dle § 149 odst. 1
  - o Zákon výslovně stanoví, že jej správní orgán má v určitém případě a k určitému účelu vydat
  - o Ze zákona musí vyplývat jeho závaznost pro jiný správní orgán při vydávání konečného rozhodnutí
  - o Tento úkon je tak nezbytnou podmínkou pro vydání konečného rozhodnutí a současně předurčuje obsah takového rozhodnutí
  - o Závazné stanovisko samo o sobě nezasahuje přímo do subjektivních práv dotčené osoby, ale až konečné rozhodnutí

Všechny tyto znaky souhlas dle § 188a odst. 2 stavebního zákona splňuje – ustanovení výslovně ukládá zastupitelstvu v jakém případě a k jakému účelu má souhlas vydat, a zároveň z ustanovení vyplývá, že stavební úřad nemůže (kladně) rozhodnout bez souhlasu zastupitelstva.

Tento úkon zastupitelstva může být jak kladný, tak i záporný, a jedná se o úkon, který „pouze“ podmiňuje rozhodnutí konečné.

Zastupitelstvo je v tomto případě dotčeným orgánem dle § 149 odst. 1 SŘ, jelikož se jedná o ty orgány, které jsou zákonem výslovně povolány k vydání závazného stanoviska ve smyslu daného ustanovení. Zastupitelstvo toto splňuje, protože ust. § 188a odst. 2 mu je stanovena pravomoc vydat (ne)souhlas s žádostí. Naplňuje tak znaky *dotčeného orgánu*, i když tak není explicitně v zákoně označen (zákon to nevyžaduje).

### **Určujícím kritériem pro podání zásahové žaloby je povaha napadeného úkonu.**

NSS výslovně uvádí, že **tento případ je netypický v tom, že závazné stanovisko (souhlas) zastupitelstva je vydáván v rámci samostatné působnosti**. Jedná se tak o výsledek „politického rozhodování“. Je zde tedy ochrana ústavně zaručeného práva na samosprávu a **neexistuje tak žádný „nadřízený orgán“**, který by v rámci odvolání mohl usnesení zastupitelstva potvrdit nebo změnit podle § 145 odst. 5 SŘ. **Odvolací orgán tak nemůže postupovat podle § 149 odst. 5 SŘ**, a tak pak nezbyvá než odvolání bez dalšího zamítnout. Tímto mechanismem se nepochybně oddaluje ochrana práv stěžovatelky, protože případná náprava nelze zjednat v rámci správního řízení. I přesto se nelze dle NSS odklonit od tohoto mechanismu, protože souhlas podle § 188a odst. 2 je materiálně závazným stanoviskem, který není sám způsobilý se dotknout práv stěžovatelky. **Přímé zkrácení na právech je totiž esenciální podmínkou**.

NSS potvrzuje, že soudní ochrana proti (ne)souhlasu zastupitelstva dle § 188a odst. 2 je možná až na základě žaloby podle § 65 a násl. SŘS. Zásahová žaloba se užívá subsidiárně vůči jiným žalobním typům, tj. jen pouze v těch případech, kam ochrana podle § 65 a násl. nebo podle § 97 a násl. SŘS nedosáhne.

Odkaz na rozsudek: [3 As 437/2019](#)

Důvody nesouhlasu se závěry NSS:

Dle mého názoru není souhlas podle § 188a odst. 2 stavebního zákona svou povahou závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 SŘ, a to z těchto důvodů:

- Podle § 149 odst. 1 sř musí být závazné stanovisko vydáno na základě zvláštního zákona, který by měl stanovit působnost dotčeného orgánu, co dotčený orgán v rámci závazného stanoviska posuzuje, z jakých hledisek se vyjadřuje a co je obsahem závazného stanoviska. *Nestačí, aby zákon pouze určitý orgán označil za dotčený orgán, bez bližší specifikace jeho působnosti a bez určení jakou formou se vyjadřuje. Vedle závazných stanovisek však zvláštní zákony také zmocňují k vydávání jiných vyjádření, které nemají povahu závazného stanoviska, ale plní funkci podkladu pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 SŘ. Závazným podkladem pro vydání správního rozhodnutí, tak může být i rozhodnutí jiného správního orgánu, nejedná se však o případ závazného stanoviska podle § 149 SŘ, a tak se toto ustanovení neuplatňuje.* (viz. komentář k § 4 stavebního zákona)
- **§ 50 odst. 4 SŘ říká, že správní orgán hodnotí podklad podle své vlastní úvahy, pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný.** -> Z toho tedy vyplývá, že i když zákon (resp. soud) říká, že souhlas zastupitelstva obce podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je závazným podkladem, neznamená to automaticky že se jedná o závazné stanovisko. Může se jednat o jiný (ostatní) závazný podklad správního orgánu pro který se § 149 SŘ neaplikuje, a tedy se ani neaplikuje přezkum podle tohoto ustanovení.
- NSS se v rozsudku vůbec nezabýval faktem, že souhlas zastupitelstva podle § 188a odst. 2 stavebního zákona je výsledkem výkonu samostatné působnosti a tímto má zcela jinou povahu než závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány v přenesené působnosti. Sám NSS sice uvádí, že zde rozdíl je („politické“ x „mechanické“ rozhodování), ale nerespektoval tuto skutečnost při výkladu (hodnocení), zda tento souhlas je závazným stanoviskem (zmínil to pouze v závěru s ohledem na možnost přezkumu). NSS se **vůbec nezabývá skutečností, že svým výkladem dochází k závěru, že tento souhlas je materiálně závazným stanoviskem ale nelze jej posuzovat podle § 149 odst. 5 SŘ** (právě s ohledem na výkon samostatné působnosti).
- NSS se dále nezabýval povahou a důvodem existence tohoto souhlasu zastupitelstva. Ust. § 188a bylo doplněno zákonem č. 191/2008 Sb. a bylo reakcí na přísné podmínky stavebního zákona pro obce bez územního plánu. Toto ustanovení tak „změkčilo“ tvrdost ochrany nezastavitelného území obce, která nemá územní plán. Souhlas dle § 188a odst. 2 tak vydává zastupitelstvo v samostatné působnosti, protože i to vydává v samostatné působnosti územní plán.<sup>1</sup>
- I přesto, že NSS ve svém výkladu nezohlednil výše uvedené skutečnosti a dospěl k závěru, že souhlas dle § 188a odst. 2 je závazným stanoviskem, jeho druhý závěr – že se tento souhlas nedá samostatně soudně přezkoumávat – nelze zpochybnit. Přesně, jak NSS uvádí, přezkoumávání takové souhlasu by vedlo k zásahu do ústavně chráněného práva na samosprávu.

---

<sup>1</sup> Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 1154.