



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zastoupené Mgr. Petrem Šlaufem, advokátem, se sídlem Kamenická 1, Plzeň, proti žalovanému: **Městský úřad Aš**, se sídlem Kamenná 52, Aš, zastoupenému JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou, se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2010, č. j. 10/018031/SÚ, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Aš**, se sídlem Kamenná 52, Aš, zastoupené JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou, se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, č. j. 57 A 74/2010 - 52,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, č. j. 57 A 74/2010 - 52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný vydal dne 16. 6. 2010, pod č. j. 10/018031/SÚ, kolaudační souhlas podle ustanovení § 122 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), s užíváním stavby „Sportovní a rekreační areál včetně ubytování na vrchu Háje Aš“.

[2] Proti tomuto kolaudačnímu souhlasu brojila žalobkyně žalobou ze dne 3. 9. 2010, v níž poukazovala na to, že je vlastníkem pozemků parc. č. 1243 a 4331 v katastrálním území Aš, že v důsledku stavby sportovního areálu je povinna strpět existenci vodního díla (kanalizace) a že je zbavena přístupu ke svým pozemkům. Žalobkyně tvrdila, že nebyla účastníkem stavebního řízení, ve kterém by svá práva mohla řádně hájit. Žalobkyně rovněž dovozovala, že ze strany úředníků žalovaného byl spáchán trestný čin. Žalobkyně oprávněnost svého postavení účastníka řízení vyvozovala z ustanovení § 142 odst. 1 stavebního zákona.

[3] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 8. 12. 2010, v němž poukázal na to, že součástí sportovního areálu je veřejně přístupné, bezplatné parkoviště, z nějž vede původní místní komunikace III. třídy k rozhledně a k restauraci žalobkyně. Tato komunikace je určena především pro pěší a slouží jako přístupová cesta k těmto objektům, přičemž se jedná o obslužnou cestu pro zajištění zásobování a přístup vlastníků k jejich nemovitostem včetně možnosti využití záchrannými vozidly. V minulosti byl přístup na tuto komunikaci podle žalovaného rovněž omezen. Vstup na tuto komunikaci je omezen závorou z důvodu křížování cesty s in-line dráhou, která není uzamčena, tudíž je vjezd oprávněných vozidel dle žalovaného možný. Žalovaný tvrdil, že u restaurace žalobkyně nebylo nikdy povoleno vybudovat parkoviště pro hosty restaurace; pokud v minulosti automobily u tohoto objektu stály, využily automobily zpevněné, blížeji obtížně vymezené plochy. Žalovaný rovněž odkázal na vyjádření tajemníka žalovaného, podle kterého při případné opravě restaurace bude žalobkyni umožněno předmětnou komunikaci prozatímně využít. Odkaz žalobkyně na ustanovení § 142 stavebního zákona považoval žalovaný za bezpředmětný, neboť to upravuje okruh účastníků řízení pro zcela jiná řízení, než které proběhlo v dané věci. Žalovaný v neposlední řadě odkázal na ustanovení § 122 stavebního zákona, podle něhož kolaudační souhlas není správním rozhodnutím.

[4] Krajský soud v Plzni žalobu odmítl usnesením ze dne 31. 7. 2012, č. j. 57 A 74/2010 - 52. V odůvodnění uvedl, že při vymezení účastníků postupu, jehož výsledkem je kolaudační souhlas, je rozhodná část čtvrtá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jelikož v takovém případě podle závěru krajského soudu nelze použít obecná ustanovení o účastnících řízení obsažená ve správním řádu, je nutné postupovat podle stavebního zákona. Za účastníka předmětného postupu proto krajský soud označil pouze žadatele, stavebníka, neboť pro něj představuje doklad o povoleném účelu užívání stavby, přičemž se podpůrně odkázal na ustanovení § 122 odst. 4 stavebního zákona. Žalobkyně proto nebyla účastníkem postupu, jehož výsledkem bylo vydání předmětného kolaudačního souhlasu, není proto dotčena na svých veřejných subjektivních právech a je tudíž na místě její žalobu odmítnout jako podanou osobou zjevně neoprávněnou. Dohodu o zřízení věcného břemene (kanalizace) ani odkaz žalobkyně na ustanovení § 142 stavebního zákona krajský soud nepovažoval za důkaz toho, že žalobkyně byla účastníkem takového postupu, a žalovaný proto neměl povinnost s žalobkyní jako s účastníkem řízení jednat. V řízení o žalobě napadající kolaudační souhlas se krajský soud nemůže zabývat námitkami směřujícími do stavebního řízení a územního řízení. Krajský soud dále odkázal na závěry učiněné Krajským úřadem Karlovarského kraje v odpovědi na žádost žalobkyně o zahájení přezkumného řízení, podle kterých je možnost příjezdu vozidel integrovaného záchranného systému ke stavbám ve vlastnictví žalobkyně zachována.

II. Kasační stížnost

[5] Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 74/2010 - 52 ze dne 31. 7. 2012 podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 10. 9. 2012 z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka odkázala na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a setrvala na své argumentaci, podle níž je dotčena na svých právech povinností strpět vodní dílo (kanalizaci) a omezením příjezdu k jejím nemovitostem. Stěžovatelka odkazem na ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. a na judikaturu Nejvyššího správního soudu zastávala stanovisko, že byla účastníkem řízení o vydání kolaudačního souhlasu, ačkoli s ní žalovaný takto nikdy nejednal. Stěžovatelka dále předložila svou argumentaci dovozující nezákonnost kolaudačního souhlasu v podobě nezajištění závazných stanovisek dotčených orgánů k užívání předmětné stavby, v podobě znemožnění přístupu stěžovatelky k jejím nemovitostem a v podobě

pokračování

existence závad bránící bezpečnému užívání sportovního areálu. Stěžovatelka byla podle svého názoru omezena na svých procesních právech postupem správního orgánu, neboť ji nepřiznal postavení účastníka kolaudačního řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil nedatovaným podáním, podle kterého kasační stížnost jen opakuje žalobní námitky, s nimiž se krajský soud v odůvodnění usnesení vypořádal, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[7] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Krajského soudu v Plzni vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a je přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[9] Stěžovatelka ve svém podání podřadila důvod kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Pokud ovšem stěžovatelka kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro ni přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení zdejšího soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[10] Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatelky důvodná a zda kolaudační souhlas byl vydán v rozporu se zákonem. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[11] Nejvyšší správní soud za této situace napadené usnesení Krajského soudu v Plzni v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná; k tomuto závěru vedly Nejvyšší správní soud následující úvahy:

[12] Nejvyšší správní soud uvádí, že stížnostní důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je naplněn v případě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

[13] Povahou kolaudačního souhlasu se po vydání napadeného usnesení krajského soudu zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, dospěl k závěru, že *„soublasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k oblášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto soublasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; 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 s. ř. s.“

[14] Jelikož stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., bylo by na místě takovou žalobu v souladu se závěry rozšířeného senátu odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť správně se měla stěžovatelka domáhat ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Byť krajský soud žalobu odmítl s odůvodněním, že stěžovatelka nebyla aktivně legitimována, protože nebyla účastnicí předmětného řízení, s čímž se Nejvyšší správní soud neztotožňuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90, nebo rozsudek č. j. 4 Aps 7/2007 - 54 ze dne 26. 6. 2008, kde byla přiznána žalobní legitimace mezujícími sousedy), napadené usnesení by Nejvyšší správní soud za jiných časových okolností nezrušil, neboť i tak by bylo na místě žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. směřující vůči kolaudačnímu souhlasu s ohledem na závěry rozšířeného senátu odmítnout.

[15] V posuzovaném případě je však nutné zohlednit časové aspekty případu. Stěžovatelka totiž podala svou žalobu již v září 2010. V roce 2010 však nabylo postaveno najisto, jaký charakter mají souhlasy vydávané podle stavebního zákona a jakým způsobem se proti nim mají dotčené osoby bránit, např. mezující sousedi. Jak totiž vyplývá z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu, část rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu akceptovala žaloby proti rozhodnutí správního orgánu směřující vůči kolaudačnímu souhlasu (rozsudky ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007 - 54; ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 - 65; a ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010 - 84).

[16] Nejvyšší správní soud by považoval za zcela nespravedlivé a formalistické, pokud by nyní na pokladě usnesení rozšířeného senátu zpětně dovozoval nesprávný procesní postup stěžovatelky, když v době, kdy stěžovatelka tyto procesní kroky učinila, byl tento postup Nejvyšším správním soudem aprobován. S ohledem na to, že judikatura Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98) ve vztahu k rozlišení a použití žalob proti správnímu rozhodnutí a žalob na ochranu před nezákonným zásahem, případně žalob na ochranu proti nečinnosti stanovila, že jejich věcný rozsah je nutné v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností byl podroben účinné soudní kontrole, považuje Nejvyšší správní soud při vědomí výše popsaných časových a procesních souvislostí za spravedlivé a za souladné s čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod napadené usnesení krajského soudu zrušit s tím, aby krajský soud stěžovatelku vyzval k opravě její žaloby, aby odpovídala žalobě na ochranu před nezákonným zásahem v souladu se závěry učiněnými rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

[17] K totožnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve skutkově identické kauze v rozsudku ze dne 6. 12. 2012, č. j. 7 As 122/2012 - 31, když uvedl, že „*z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud sice dospěl ke správnému závěru, že napadený akt není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., ale pochybil v tom, že žalobu odmítl jako nepřijatelnou, aniž by se zabýval tím, zda se podle obsahu nejedná o žalobu proti nezákonnému zásahu. Pokud by tomu tak bylo, žaloba proti kolaudačnímu souhlasu by byla ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. přijatelná. Krajský soud by se pak musel především zabývat otázkou aktivní legitimace stěžovatele k podání takové žaloby z hlediska, zda kolaudační souhlas zasáhl do práv, od jejichž nezákonného dotčení stěžovatel odvozuje svou žalobní legitimaci.*“

pokračování

[18] Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo nic jiného, než usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, č. j. 57 A 74/2010 - 52, s ohledem na výše uvedené výjimečné skutkové a procesní okolnosti případu zrušit a věc vrátit Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

[19] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.).

[20] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. ledna 2013

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu