



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci **žalobců a) E.R., a b) E.R., zastoupených JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou, se sídlem Modřínová 2, Plzeň, proti žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2012, čj. RR/3651/12**

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobci se žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2012, čj. RR/3651/12 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto jako nepřipustné odvolání žalobců proti územnímu souhlasu Městského úřadu Rokycany (*dále jen „stavební úřad“*) ze dne 14. 6. 2010, čj. 5411/OST/10 (*dále jen „předmětný územní souhlas“*). Územním souhlasem vydal stavební úřad podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „stavební zákon“*) souhlas se změnou využití území pro účel „Úprava veřejného prostranství u klubovny obce Klabava – oddechová zóna pro děti a mládež na pozemcích st.p.č. 176 a parc.č. 244/1 v katastrálním území Klabava“ (*dále jen „souhlas se změnou využití území“*).

II. Důvody žaloby

2. Žalobci jsou spoluvlastníky parcely č. 240/3 v k.ú. Klabava. Pozemek je určen stávajícím územním plánem obce pro bytovou výstavbu. Přístup k pozemku je dle platného územního plánu přes sousední parcelu ve vlastnictví obce Klabava parc.č. 244/1 v k.ú. Klabava. Aniž by žalobci byli informováni o záměru obce změnit způsob využití pozemku parc.č. 244/1, dozvěděli se od okolních občanů, že byli obcí osloveni s informací o záměru vybudovat zde dětské hřiště. Jelikož se žalobci obávali o zásah do možného koridoru budoucí komunikace k jejich pozemku, zjišťovali, o co se jedná, a byli informováni, že stavební úřad vydal předmětný územní souhlas se změnou využití území. Žalobci požádali 30. 6. 2010 o jeho zrušení pro nezákonnost, avšak odpověď stavebního úřadu byla negativní. Podali tedy 27. 7. 2010 doplňující důvody a žádost o nahlédnutí do dokumentace, což jim nebylo předtím umožněno, na toto doplnění nebylo reagováno. Kopie územního souhlasu jim byla doručena 12. 7. 2010. Obrátili se proto na žalovaného a následně na správní soud s požadavkem zrušení předmětného územního souhlasu.

3. Žaloba na zrušení územního souhlasu byla podána 10. 9. 2010 u Krajského soudu v Plzni a usnesením sp.zn. 57A 76/2010 ze dne 12. 10. 2010 byla odmítnuta s odůvodněním, že proti územnímu souhlasu lze podat odvolání, což žalobci učinili, ale o odvolání nebylo dosud rozhodnuto. Toto usnesení nebylo napadnuto kasační stížností. Následně vydal žalovaný dne 15. 10. 2010 pod čj. RR/2924/10 usnesení, kterým nevyhověl žádostem žalobců z 27. 7. 2010 a 20. 8. 2010 o uplatnění opatření proti nečinnosti stavebního úřadu ve věci výkonu veřejné správy (nesprávné a nezákonné vydání předmětného územního souhlasu). Žalobci podali proti usnesení žalovaného správní žalobu, na základě které Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 19. 9. 2012, sp.zn. 57A 111/2010 usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008 dospěl k závěru, že odvolání proti územnímu souhlasu je přípustné, podání žalobců z 30.6.2020 je nutno považovat za odvolání, podání žalobců z 27. 7. 2010 a 20. 8. 2010 nebyla žádostmi o opatření proti nečinnosti. Ani proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

4. Následně bylo žalovaným vydáno žalobou napadené rozhodnutí, kterým bylo odvolání žalobců proti předmětnému územnímu souhlasu zamítnuto jako nepřípustné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dle kterého souhlasy vydané podle stavebního zákona jsou jinými úkony podle části čtvrté správního řádu. Tento názor zastával žalovaný již v předešlých řízeních o žalobách v této věci, nikdy však nevznesl žádnou námitku k rozhodnutí krajského soudu a žádné jeho rozhodnutí nenapadl kasační stížností. Žalovaný tak je dle žalobců vázán právním názorem krajského soudu vyjádřeným v uvedených rozhodnutích. Žalovaný nerespektoval právní názor správního soudu, čímž se dopustil porušení § 78 odst. 5 s.r.s.

5. Jestliže v mezidobí došlo ke změně názoru Nejvyššího správního soudu, nemůže tato okolnost jít k tíži žalobců, kteří první správní žalobu podali 10. 9. 2010. V té době byly závěry správních soudů odlišné od názoru správního orgánu. Skutečnost, že od té doby nebyly věcně řešeny námitky žalobců, vedla žalobce k závěru, že jsou obětí systému, jakým je

vykonávána veřejná správa proti občanům. Nabízí se i souvislost s tím, že druhou stranou sporu je jako stavebník obec, nikoli soukromá osoba.

6. Postupem obce i správních úřadů došlo k tomu, že v rozporu s § 96 odst. 2 písm. g) stavebního zákona došlo ke změně druhu pozemku parc. č. 244/1 v k.ú. Klabava o výměře 4.676 m². Navíc nebylo přihlédnuto k tomu, že přes uvedený pozemek je veden koridor přístupové a příjezdové cesty k pozemku žalobců určenému k zástavbě stavbou pro bydlení a že tímto postupem může dojít k omezení vlastnických práv žalobců k pozemku, pokud by nebyl způsobilý k využití pro zástavbu dle územního plánu, protože samozřejmě předpokládají výstavbu na pozemku, navíc by došlo k zásadnímu snížení hodnoty pozemku. Se žalobci vlastníci pozemku ani správní orgány nejednaly jako s osobami, které by v případě vedení řádného územního řízení měly postavení účastníka řízení, čímž byla porušena i jejich práva v procesu vydání aktu správním úřadem. Územní souhlas neměl být vůbec vydán, jelikož nesplňuje základní kritéria pro tento postup. Žalobci volili i cestu zrušení předmětného územního souhlasu dle části čtvrté správního řádu, jak již v předešlých řízeních bylo doloženo, žádný z orgánů však neuznal nezákonnost svého konání a ke zrušení územního souhlasu ani touto cestou nedošlo.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný trval na správnosti svého postupu a navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že mu nebylo rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp.zn. 57 A 111/2010 uloženo, aby vyhověl podání žalobců a rozhodl o něm jako o včasném a přípustném odvolání. Naopak v bodě 44. rozsudku je uvedeno, pokud se žalovaný domníval, že proti územnímu souhlasu nelze podat odvolání, měl takové odvolání jako nepřipustné zamítnout. Žalovaný rozsudek nenapadl kasační stížností právě proto, že zde šlo prvotně o to, zda žalovaný měl nebo neměl vydat usnesení o opatření proti nečinnosti. Pokud žalobci tvrdí, že žalovaný měl tento rozsudek napadnout kasační stížností, pak žalovaný může totéž tvrdit o rozhodnutí soudu, kterým byla odmítnuta první žaloba žalobců, které žalobci rovněž nenapadli kasační stížností. Žalovaný nepodával kasační stížnost právě v zájmu žalobců, protože tak ušetřil jejich čas a rozhodl o odvolání způsobem předvídaným v rozsudku krajského soudu.

8. Právní názor žalovaného a stavebního úřadu byl od počátku stejný a podle toho oba správní orgány postupovaly. S předmětným územním souhlasem bylo nakládáno jako s úkonem podle části čtvrté správního řádu. To znamená, že stavební úřad přezkoumal, zda byl předmětný územní souhlas vydán v souladu s právními předpisy a žalobcům sdělením ze dne 14. 7. 2010, čj. 683/0ST/10 odpověděl na jejich námitky. Totéž učinil i žalovaný usnesením ze dne 15. 10. 2010, čj. RR/2924/10 a rozhodnutím ze dne 27. 11. 2010, čj. RR/3651/12. Pro žalovaného je proto nepochopitelná námitka žalobců, že se jejich námitkami nikdo věcně nezabýval.

9. K námitce žalobců, že postupem obce a správních úřadů došlo k tomu, že v rozporu s § 96 odst. 2 písm. g) stavebního zákona došlo ke změně druhu pozemku parc.č. 244/1, žalovaný uvedl, pokud k něčemu takovému došlo, tak ne postupem stavebního úřadu nebo žalovaného, protože ani jeden z nich nemohl ovlivnit zápis, který provedl katastrální úřad. V územním souhlasu je jasně uvedeno, že se mění pouze plocha o výměře 23 x 11 m a pokud

katastrální úřad na základě tohoto územního souhlasu zapsal změnu využití celého pozemku, nemůže to jít k tíži stavebního úřadu. Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením žalobců, že nikdo nezohlednil koridor přístupové cesty, který vede po pozemku parc.č. 244/1. Stavební úřad se s tímto vypořádal sdělením ze dne 14. 7. 2010, čj. 683/OST/10, kde je popsáno, že tento koridor není záměrem nijak dotčen, což je zřejmé i z podkladů, které byly shromážděny před vydáním územního souhlasu. Z toho také vyplývá, proč žalobci nebyli před vydáním územního souhlasu nikým osloveni. Ani v případě územního řízení by nebyli považováni za účastníky řízení, protože navrhovaný záměr se nikterak nedotýká jejich vlastnických nebo jiných věcných práv.

Posouzení věci krajským soudem

I.

10. Městským úřadem Rokycany byl podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) - (*dále jen „stavební zákon“*) na základě oznámení o záměru změny využití území podaného obcí Klabava vydán dne 14. 6. 2010 pod čj. 5411/OST/10 a sp.zn. 505/OST/10 Svo územní souhlas se změnou využití území pro účel: Úprava veřejného prostranství u klubovny obce Klabava – oddechová zóna pro děti a mládež na pozemcích st.p.č. 176 a p.č. 244/1 v k.ú. Klabava.

11. Proti územnímu souhlasu podali žalobci poprvé ke Krajskému soudu v Plzni žalobu dne 10. 9. 2010, a to žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a žalovaným označili Městský úřad Rokycany (*dále jen „stavební úřad“*).

12. V tomto řízení bylo krajským soudem zjištěno, že stavební úřad obdržel 18.1.2010 oznámení obce Klabava „*Oznámení o záměru v území k vydání územního souhlasu*“, jehož předmětem byl záměr „*Úprava veřejného prostranství u klubovny obce Klabava – oddechová zóna pro děti a mládež na pozemcích st.p. č. 176 a p.č. 244/1 v k.ú. Klabava*“ (podání bylo k výzvě stavebního úřadu doplněno). Pro tento záměr byl 14. 6. 2010 vydán územní souhlas.

13. Požadavek žalobců o informace ohledně územního souhlasu stavební úřad odmítl s tím, že nejsou účastníky a mohou pouze žádat o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., což žalobci učinili podáním z 29. 6. 2010. V podání z 30. 6. 2010 adresovaném stavebnímu úřadu žalobci namítali, že jsou přímými sousedy a jejich nemovitost je co do přístupu přímo závislá na předmětném veřejném pozemku, a přesto s nimi nebylo jednáno jako s účastníky řízení. Žádali, aby byl územní souhlas zrušen pro rozpor se zákonem a uvedli, v čem namítaný rozpor spatřují.

14. Stavební úřad přípisem ze 14. 7. 2010 (označeným Odpověď na podnět na zrušení územního souhlasu čj. 505/OST/10) žalobcům sdělil, že územní souhlas není správním rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat. Považuje se za osvědčení podle § 154 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen „správní řád“*), které lze zrušit usnesením v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu, pokud je vydán v rozporu s právními předpisy. V přípise je dále uvedeno, že stavební úřad posoudil soulad územního souhlasu s právními předpisy a na

základě toho žalobcům sděluje, že neshledal jeho rozpor s právními předpisy a tudíž neshledává důvody pro jeho zrušení.

15. Přípisem z 27. 7. 2010 žalobci stavebnímu úřadu sdělili, že nesouhlasí se sdělením, které neodpovídá na jejich upozornění, jímž žádali o zrušení územního souhlasu. Ze sdělení navíc vyplývá, že stavebnímu úřadu nejsou známy poměry na místě stavby, když pomíjí existující hřiště a účelové komunikace. Dalším pochybením je nerovný přístup k osobám, které přicházejí v úvahu jako účastníci řízení, jelikož účastníky byly osoby, které mají nemovitost až za místní komunikací, ale žalobci účastníky řízení být nemohli. Shodně jako v podání z 30. 6. 2010 namítali, že shledávají rozpor územního souhlasu s právními předpisy, a to s § 96 stavebního zákona a s § 2 odst. 2, § 3, § 4 odst. 4 a § 7 správního řádu. S poukazem na § 38 odst. 2 správního řádu žádali o nahlédnutí do spisu a právní zájem, resp. vážný důvod, prokazovali tím, že dle územního plánu vede přes pozemek, k němuž se váže záměr schválený územním souhlasem, jediná přístupová cesta (přístup a příjezd) k pozemku žalobců p.č. 240/3, který je dle téhož územního plánu určen k zástavbě rodinným domem. Nahlédnutím do spisu a projektové dokumentace se chtěli ujistit, že cesta přes dotčený pozemek bude zachována.

16. Stavební úřad přípisem ze 17. 8. 2010, čj. 7558/OST/10, předal spis se svým stanoviskem krajskému úřadu a uvědomil o tom obec i žalobce.

17. Žalobci v přípisu z 20. 8. 2010 adresovaném žalovanému (označeném Výkon veřejné správy u Městského úřadu Rokycany – nesprávné a nezákonné vydání územního souhlasu) uvedli: *Dne 30. 6. 2010 jsme požádali odbor výstavby o zrušení územního souhlasu, který nám byl následně v kopii doručen 12. 7. 2010. S datem 14. 7. 2010 nám pak bylo doručeno sdělení MÚ Rokycany, že není důvodu územní souhlas rušit. Podali jsme tedy dne 27. 7. 2010 doplňující důvody, pro které dle našeho názoru je územní souhlas nezákonný, odpověď jsme již nedostali. Domníváme se, že výkon veřejné správy na úseku stavebního zákona u MÚ Rokycany není prováděn v souladu se zákony a požadavky na dobrou správu, proto Vás žádáme jako nejbližší nadřízený orgán o zásah v této věci. Důvody, pro které považujeme postup stavebního úřadu za nezákonný, jsou uvedeny v našich dopisech, shrnuty jsou tyto ... (uvedeny pod body 1 – 5). Domníváme se, že existuje několik důvodů, pro které je územní souhlas nezákonný, jen je v našem právním státě nemožné dosáhnout nápravy.*

18. V tomto stádiu o první žalobě žalobců rozhodoval Krajský soud v Plzni. Při rozhodování soud vycházel ze závěrů, které v té době formuloval k otázce právní povahy územního souhlasu a námitkám vůči němu vzneseným Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76, uveřejněném pod č. 1814/2009 ve Sb. NSS a dostupném na www.nssoud.cz, jehož právní věta zní: *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. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.* Krajský soud proto učinil závěr, že lze proti územnímu souhlasu podat odvolání. Obě podání žalobců (z 30. 6. 2010 a z 27. 7. 2010) posoudil jako odvolání proti územnímu souhlasu, která stavební úřad předložil krajskému úřadu k rozhodnutí o odvolání. Žaloba byla podána proti prvostupňovému

rozhodnutí a o odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí nebylo odvolacím správním orgánem dosud rozhodnuto. Žalobu podanou proti prvostupňovému rozhodnutí proto posoudil krajský soud podle § 68 písm. a) s.ř.s. jako nepřipustnou a podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ji usnesením ze dne 12. 10. 2010, čj. 57A 76/2010-35 odmítl.

II.

19. Podruhé se žalobci žalobou podanou ke Krajskému soudu v Plzni dne 15. 11. 2010 domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (*dále jen „žalovaný“*), a to usnesení ze dne 15. 10. 2010, čj. RR/2924/10.

20. Žalobou bylo napadeno usnesení, kterým žalovaný podle § 80 odst. 3 a 6 správního řádu rozhodl, že nevyhovuje *I. žádosti* (uvedeny generálie žalobců) *ze dne 27. 7. 2010, postoupené Krajskému úřadu Plzeňského kraje dne 19. 8. 2010 Městským úřadem Rokycany, o uplatnění opatření proti nečinnosti, nazvanou „Žádost“, ve věci územního souhlasu ... a II. žádosti* (uvedeny generálie žalobců a právní zástupkyně JUDr. Ivany Čadkové) *ze dne 20. 8. 2010, doručené Krajskému úřadu Plzeňského kraje dne 23. 8. 2010, o uplatnění opatření proti nečinnosti, nazvanou „Žádost“ ve věci výkonu veřejné správy u Městského úřadu v Rokycanech – nesprávné a nezákonné vydání územního souhlasu čj. 5411/PST/10, sp.zn. 505/OST/10 Svo ze dne 14. 6. 2010.* V žalobě žalobci namítali, že jejich podání nesměřovala k opatření proti nečinnosti, ale považovali za nutné, aby byl územní souhlas přezkoumán a zrušen.

21. Napadené usnesení žalovaný zdůvodnil tím, že *územní souhlas není správním rozhodnutím, ale sdělením, které deklaruje, že stavebník splnil podmínky pro vydání územního souhlasu a může tedy stavbu realizovat. Protože proces vydávání územního souhlasu není správním řízením, nejsou tedy ani účastníci řízení. Územním souhlasem může být nahrazeno územní rozhodnutí a to v případech stanovených stavebním zákonem - v ust. § 96 odst. 2 stavebního zákona je uvedena skupina jednotlivých druhů staveb, jejich změn, terénních úprav a zařízení, pro které je územní souhlas postačující a současně musí být splněno i obecné kritérium uvedené v odst. 1 § 96 stavebního zákona skupinou podmínek a to zejména: musí být podáno oznámení o záměru, tento záměr musí být v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, poměry v území se oznamovaným záměrem podstatně nemění a dále musí být splněna podmínka, že záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, k územnímu souhlasu jsou doložena, jsou-li potřebná, souhlasná (kladná) závazná stanoviska dotčených orgánů neobsahující podmínky a záměr nesmí podléhat posouzení vlivu na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu. Výše uvedený výčet kritérií oznamovaný záměr v území k vydání územního souhlasu „Úprava veřejného prostranství u klubovny obce Klabava - oddechová zóna pro děti a mládež“ splňoval. Stavební úřad, nad rámec svých povinností, vydaný územní souhlas doručil i okruhu osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) (osoby, které by byly účastníky řízení, kdyby bylo vedeno územní řízení), kteří v souladu s § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona vyznačovali svůj souhlas na situačním výkresu předkládaného záměru. V rozdělovníku vydaného územního souhlasu je tento okruh osob uveden jako účastníci, ale o účastníky v právním smyslu se nejedná, neboť jak je již uvedeno výše, není vedeno žádné správní řízení, a tedy nemohou být (existovat) ani*

účastníci řízení. Toto doručení územního souhlasu však nezakládá nezákonnost vydaného územního souhlasu či protiprávnost.

22. V odůvodnění napadeného usnesení žalovaný dále uvedl, že *posoudil oba výše uvedené dopisy podle obsahu v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu a na základě tohoto posouzení s ohledem na zjištění výše uvedená usoudil, že oba dopisy ... jsou svým obsahem podněty na opatření proti nečinnosti stavebního úřadu ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. ... podněty na opatření proti nečinnosti ve věci přezkumu vydaného územního souhlasu se zabýval ve smyslu § 80 správního řádu a dospěl k závěru, že k nečinnosti stavebního úřadu nedošlo, neboť stavební úřad se řádně zabýval přezkumem územního souhlasu a v souladu s § 156 správního řádu přezkoumal vydaný územní souhlas s právními předpisy a svůj závěr sdělil žalobcům.*

23. Žalovaný v usnesení uvedl, že se nad rámec svých povinností při posouzení ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu zabýval i dodržením zákonných předpisů při vydávání územního souhlasu a dospěl k závěru, že *pro vydání územního souhlasu byly splněny zákonem požadované předpoklady a územní souhlas byl vydán v souladu se stavebním zákonem.* Uvedl, že *žalobci nejsou záměrem dotčeni na svých právech, pozemek p.p.č. 240/3 v k.ú. Klabava bezprostředně sousedí s dalšími pozemky ve vlastnictví žalobců a přístup je tedy na p.p.č. 240/3 zajištěn přes tyto pozemky. Pro pozemek p.p.č. 240/3 v k.ú. Klabava v současné době není zřízeno žádné věcné břemeno přístupu či příjezdu, jak je možno ověřit z výpisu z katastru nemovitostí.*

24. Krajský soud vycházejí z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76, dovodil, že je odvolání proti územnímu souhlasu přípustné a zabýval se otázkou, zda bylo správné, že žalovaný posoudil podání žalobců ze dne 27. 7. 2010 a ze dne 20. 8. 2010 jako žádost žalobců o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu nebo zda měl tato podání žalobců a podání ze dne 30. 6. 2010 považovat za odvolání a rozhodnout o nich postupem podle § 81 a násl. správního řádu. Po posouzení obsahu podání žalobců soud konstatoval, že je nutno podání žalobců ze dne 30. 6. 2010 považovat za odvolání ve smyslu § 81 správního řádu, neboť je odvoláním po materiální stránce a obsahuje i formální náležitosti odvolání podle § 82 odst. 2 správního řádu. Stavební úřad není funkčně příslušný k vydání rozhodnutí o odvolání, provádí však přípravné úkony odvolacího řízení podle § 86 správního řádu. Pokud stavební úřad žalobcům připsal ze dne 14. 6. 2010 sdělil, že neshledal rozpor s právními předpisy u vydaného územního souhlasu, lze tento přípis považovat za stanovisko stavebního úřadu k odvolání, které zaslal žalobcům. I když takový postup není ve správním řádu po podání odvolání upraven, není nezákonným, neboť toto stanovisko je součástí spisu, do něhož mají žalobci právo nahlížet, a seznámit se tak s jeho obsahem. Náležitosti odvolání podle § 82 odst. 2 správního řádu shledal soud i u podání ze dne 27. 7. 2010 a ze dne 20. 8. 2010 s tím, že je obě nutno považovat jak po materiální stránce, tak po formální stránce za doplnění odvolání podaného přípisem ze dne 30. 6. 2010 proti územnímu souhlasu vydanému stavebním úřadem dne 14. 6. 2010 pod čj. 5411/OST/10 a sp.zn. 505/OST/10Svo. Žalobou napadené usnesení žalovaného ze dne 15. 10. 2010, čj. RR/2924/10, proto shledal soud z materiálního hlediska rozhodnutím o odvolání, ve kterém byl žalovaný povinen postupovat podle § 89 odst. 2 správního řádu a přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními

předpisy. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, když podání žalobců ze dne 27. 7. 2010 a ze dne 20. 8. 2010 posoudil jako opatření proti nečinnosti a rozhodl o nich podle § 80 odst. 3 a 6 správního řádu. Pro takové rozhodnutí nebyl dán důvod. Za takový důvod nelze mít větu z podání žalobců ze dne 20. 8. 2010: „*Podali jsme tedy dne 27. 7. 2010 doplňující důvody, pro které dle našeho názoru je územní souhlas nezákonný, odpověď jsme již nedostali.*“ Pokud žalovaný zastával názor, že je územní souhlas sdělením ve smyslu § 154 správního řádu a odvolání proti němu není přípustné, jednalo se z pohledu žalovaného o situaci, kdy žalobci podali odvolání proti rozhodnutí, proti kterému odvolání nelze podat, neboť zákon takový opravný prostředek vylučuje, tedy odvolání nepřipustné. Žalovaný tak měl odvolání žalobců jako nepřipustné zamítnout podle § 92 odst. 1 správního řádu, podle jehož věty první *opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne*. I takové rozhodnutí žalovaného by však bylo soudem rozhodujícím v této právní věci přezkoumáváno z pohledu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

III.

25. Žaloba, kterou se krajský soud zabývá v rámci této právní věci, je třetí žalobou žalobců a směřuje proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2012, čj. RR/3651/12, kterým bylo rozhodnuto podle § 92 odst. 1 správního řádu, že se odvolání žalobců proti „*územnímu souhlasu Městského úřadu Rokycany, odboru stavebního, čj. 5411/OST/10 ze dne 14. 6. 2010 zamítá jako nepřipustné*“.

26. Žalobou napadené rozhodnutí je zdůvodněno tím, že žalovaný „*soustředil k řádnému přezkoumání napadeného územního souhlasu veškerý dostupný spisový materiál od příslušného orgánu státní správy, který napadený územní souhlas vydal. Nejprve bylo zjišťováno, zda je odvolání proti územnímu souhlasu přípustné. Krajský úřad dospěl k závěru, že odvolání proti územnímu souhlasu je nepřipustné. Za podání, které by měla být posouzena jako odvolání, jsou považována podání odvolatelů učiněná na stavební úřad dne 30.6.2010, 27.7.2010 a obdobné podání učiněné na krajský úřad dne 23.8.2010.*“ Žalovaný vycházel při posouzení uvedených podání žalobců z ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu, podle něhož může účastník řízení proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak, a konstatoval, že je z tohoto ustanovení zřejmé, že je odvolání přípustné jen proti úkonu správního orgánu, který je rozhodnutím ve smyslu správního řádu; a tím je takový úkon, který je výsledkem správního řízení a současně se jím v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 9 správního řádu). Z uvedeného vyplývá, že posouzení odvolání proti územnímu souhlasu závisí na vyřešení otázky, zda územní souhlas vydaný dle § 96 stavebního zákona je rozhodnutím ve smyslu správního řádu. K uvedené otázce žalovaný uvedl, že stavební úřad i krajský úřad byly od účinnosti nového stavebního zákona toho názoru, že územní souhlas není rozhodnutím, nevydává se ve správním řízení a na jeho vydání se vztahuje část čtvrtá správního řádu nazvaná Vyjádření, osvědčení a sdělení, a nelze proto proti němu podat odvolání. Uvedeným zdůvodnil žalovaný dosavadní postup svůj i stavebního úřadu, který zdůvodnil i souhlasným názorem odborné veřejnosti (např. Marek, K., Průcha, P.: Nové stavební právo, MU Brno 2007, str. 89 a násl.; Staša J.: Správní postupy podle nového stavebního zákona, in sborník Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví, LexisNexis CZ, Praha - Justiční akademie, Kroměříž, 2008, str. 42, 47; Doležal J.,

Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, Lindě Praha, 2006, str. 189; Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon, komentář, C. H. Beck Praha, 2008, str. 96 a násl.; Marek, K., Průcha, P.: České stavební právo v evropském kontextu, Masarykova univerzita Brno, 2009, str. 158; Vedral, J.: K právní povaze územního souhlasu, in Stavební právo - Bulletin, ČSPSP Praha, 1 - 2/2009 str. 23 a násl.). Žalovaný opřel svůj závěr i o názor prof. JUDr. Petra Průchy, Csc., soudce Nejvyššího správního soudu, který nepřijal názor Nejvyššího správního soudu v uvedeném rozsudku (viz K problematice územního souhlasu, in Stavební právo - Bulletin, ČSPSP Praha, 1/2010, str. 1 a násl.) a uvedl: „*Pokud by měl právní názor vyjádřený ve výše uvedeném rozsudku NSS přerůst v ustálenou judikaturu, potom by to v praxi nutně vedlo k popření základních principů, na nichž je současný stavební zákon vystavěn, a ve svém důsledku by to zřejmě stavebně právní praxi inspirovalo k preferenci volby postupů ve standardním územním řízení. To by ovšem ve svém důsledku znamenalo přinejmenším rozpor s § 4 odst. 1 stavebního zákona. Územní souhlas tedy podle mého názoru formu rozhodnutí mít nemá a odvoláním jej napadnout nelze.*“

27. Žalovaný svůj právní názor opřel i o shodný závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovený v usnesení ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, kterým bylo sjednoceno rozhodování soudů ve správním soudnictví o této otázce. Nejvyšší správní soud zde přijal závěr: „*Souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.*“ Rozšířený senát v citovaném usnesení uvedl: „*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.*“

28. S uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se žalovaný ztotožnil. Uvedl, že „*při vydání územního souhlasu neprobíhá žádné řízení, řízení probíhá naopak v případě, kdy územní souhlas nelze vydat, což jednoznačně vyplývá z § 96 odst. 4 stavebního zákona; proto ani územní souhlas nemůže být rozhodnutím, nevzejde-li ze správního řízení - § 9 správního řádu, a proto proti němu nelze brojit odvoláním. Pokud bychom připustili opak, došlo by tak naprosto k popření základní myšlenky stavebního zákona, a to využívání zjednodušujících postupů stavebními úřady tak, jak je to uvedeno v § 4 odst. 1 stavebního zákona. ... územní souhlas není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, proto nemůže krajský úřad postupovat ve smyslu ustanovení § 92, kde se píše pouze o rozhodnutí a v souvislosti s tím na možné přezkumné řízení, obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Územní souhlas lze však přezkoumat podle ustanovení § 156 správního řádu. V § 156 odst. 2 ve vazbě na § 158 odst. 1 správního řádu je uvedeno, že pokud je jiný úkon správního orgánu v rozporu s právními předpisy, zruší ho usnesením správní orgán, který jej vydal. ... Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Pokud je krajskému úřadu známo, stavební úřad dosud nepřistoupil ke zrušení napadeného územního souhlasu a ve svém sdělení dostatečně reagoval na podání*

odvolatelů, kteří se domáhali zrušení územního souhlasu, když ve své odpovědi č. j. 6383/OST/iO ze dne 14.7.2010 stavební úřad jasně uvedl, že koridor pro budoucí komunikaci je mimo území dotčené záměrem a popisuje zde i další důvody, proč k udělení územnímu souhlasu nebyly potřeba souhlasy odvolatelů (vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemku 240/3 v k. ú. Klabava nemohou být záměrem dotčena). Krajský úřad s tímto odůvodněním souhlasí a nebude po stavebním úřadu požadovat zrušení napadeného územního souhlasu, a to také s ohledem na lhůtu uvedenou v § 96 odst. 1 správního řádu, ze kterého vyplývá, že územní souhlas lze přezkoumat pouze ve lhůtě do 1 roku od vydání územního souhlasu. Krajský úřad zde upozorňuje, že možnost zrušit územní souhlas v přezkumném řízení již zvažoval v roce 2010 a tehdy dospěl ke stejnému závěru jako nyní, což vyplývá z usnesení č. j. RR/2924/10 ze dne 15.10.2010. Dále bychom chtěli upozornit, že pokud stavba nebyla provedena v souladu s územním souhlasem, nesvědčí to o nezákonnosti územního souhlasu, ale o jeho možném porušení; provedení stavby v rozporu s územním souhlasem se neřeší zrušením územního souhlasu, ale postupem podle § 129 stavebního zákona a může skončit až nařízením odstranění stavby.

29. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je především zřejmé, že žalovaný rozhodoval o podáních žalobců vázán ve smyslu § 78 odst. 5 s.ř.s. právním názorem, který vyslovil krajský soud ve zrušujícím rozsudku ze dne 19. 9. 2012, čj. 57 A 111/2010-34. Krajský soud ve zrušujícím rozsudku (viz odst. 24) zavázal žalovaného posoudit podání žalobců směřující vůči územnímu souhlasu jako odvolání a doplnění odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a pokud zastává názor, že proti územnímu souhlasu nelze podat odvolání, protože není rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s., měl by postupovat podle § 92 odst. 1 správního řádu a odvolání žalobců zamítnout jako nepřipustné a tento závěr řádně zdůvodnit. To žalovaný nyní žalobou napadeným rozhodnutím učinil, odvolání žalobců podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako nepřipustné a v odůvodnění rozhodnutí uvedl ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při hodnocení těchto podkladů, tzn. všech tří podání žalobců směřujících vůči územnímu souhlasu. Není tak správné tvrzení žalobců v žalobě, že „žalovaný nerespektoval právní názor správního soudu, čímž se dopustil porušení § 78 odst. 5 s.ř.s.“

30. Protože došlo v mezidobí ke sjednocení judikatury soudů ve správním soudnictví o otázce právní povahy souhlasů vydávaných podle stavebního zákona, tedy i o právní povaze územního souhlasu, je krajský soud rozhodující v této právní věci po té, kdy je znám závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vázán tímto právním názorem. Závažnost judikatury Nejvyššího správního soudu pro soudy rozhodující ve správním soudnictví vychází z § 12 s.ř.s., kde je uvedeno, že *Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.* K uvedené problematice se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68 (www.nssoud.cz), kde uvedl: *Zajišťování jednoty judikatury je úkolem nejen pro samotný Nejvyšší správní soud, ale též pro krajské soudy, byť se každý z nich na dosahování tohoto cíle podílí jiným způsobem: zatímco Nejvyšší správní soud případné rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy*

jsou povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí; v žádném případě nemohou zaujímáním protichůdných názorů zakládat nové rozpory v judikatuře a zvyšovat tím právní nejistotu. Ze samotného § 12 s. ř. s. tedy lze dovodit, že je v něm implicitně vyjádřena povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu též v obdobných věcech. K soudem učiněnému výkladu určité problematiky se pak vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (<http://nalus.usoud.cz>), kde uvedl: *Jakkoliv Česká republika nenáleží k zemím angloamerického typu právní kultury, soudem učiněný výklad by měl být východiskem pro rozhodování pozdějších případů stejného druhu, a to za současně splněné podmínky, že následně nejsou shledány dostatečně relevantní důvody, opravňující změnu učiněného výkladu.* Předchozí argumentace krajského soudu v této věci nebyla rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu shledaná v souladu s příslušnými právními předpisy, proto v nyní posuzované právní věci není krajský soud oprávněn ke změně právního názoru učiněného citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ohledně právní povahy územního souhlasu.

31. Krajský soud proto činí závěr, že žalovaný neporušil § 78 odst. 5 s.ř.s., když ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí zamítl podání žalobců podané na stavební úřad dne 30.6.2010 a dne 27.7.2010 a na krajský úřad dne 23.8.2010 podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné. Žalovaný neporušil § 92 odst. 1 správního řádu, neboť podání žalobců a obě jeho doplnění směřovaly vůči územnímu souhlasu vydanému podle § 96 stavebního zákona Městským úřadem Rokycany dne 14. 6. 2010 pod čj. 5411/OST/10 a sp.zn. 505/OST/10 Svo. Územní souhlas vydaný podle § 96 stavebního zákona, které Městský úřad Rokycany (stavební úřad) učinil k oznámení obce Klabava je jiným úkonem dle IV. části správního řádu a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s., proto proti němu není odvolání přípustné. Uvedené je důvodem pro zamítnutí žaloby podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodné.

IV.

32. Dále se krajský soud zabýval námitkou žalobců: *„Jestliže v mezidobí došlo ke změně názoru Nejvyššího správního soudu, nemůže tato okolnost jít k tíži žalobců, kteří první správní žalobu podali 10. 9. 2010. V té době byly závěry správních soudů odlišné od názoru správního orgánu.“*

33. Při posuzování této námítky vycházel krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2013, čj. 6As 58/2012-39, dostupného na www.nssoud.cz, který řešil problematiku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu směřující proti kolaudačnímu souhlasu. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: *„Jelikož stěžovatelka podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., bylo by na místě takovouto 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.“* Dále v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: *„V posuzovaném případě je však nutné zohlednit časové aspekty případu. Stěžovatelka totiž podala svou žalobu již v září 2010. V roce 2010 však nebylo 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). Nejvyšší správní soud by považoval za zcela nespravedlivé a formalistické, pokud by nyní na podkladě 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 popsanych 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.“

34. Krajský soud však v daném případě nevyzval žalobce k opravě jejich žaloby, aby odpovídala žalobě na ochranu před nezákonným zásahem v souladu se závěry učiněnými rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu. Důvodem byla lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, která je v ustanovení § 84 odst. 11 s.ř.s. stanovena tak, že musí být žaloba podána „do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“ V daném případě žalobci podáním z 30. 6. 2010 adresovaným stavebnímu úřadu namítali, že jsou přímými sousedy a jejich nemovitost je co do přístupu přímo závislá na předmětném veřejném pozemku, a přesto s nimi nebylo jednáno jako s účastníky řízení. Žádali, aby byl územní souhlas zrušen pro rozpor se zákonem a uvedli, v čem namítaný rozpor spatřují (viz odst. 13). Z uvedeného je zřejmé, že se žalobci o vydání územního souhlasu, resp. o případném nezákonném zásahu, dozvěděli nejpozději dne 30. 6. 2010. První žaloba ke krajskému soudu byla žalobci podána 10. 9. 2010 (viz odst. 11). Lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem však marně uplynula dnem 31. 8. 2010. (Podle § 40 odst. 2 s.ř.s. lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje s dnem, který určil počátek lhůty. Není-li takový den v měsíci, končí lhůta uplynutím posledního dne tohoto měsíce.) Podle § 84 odst. 2 s.ř.s. „zmeškání lhůty nelze prominout“. I pokud by byla žaloba v daném případě doplněna tak, aby odpovídala žalobě na ochranu před nezákonným zásahem v souladu se závěry učiněnými rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, jednalo by se o žalobu opožděně podanou a soud by ji musel podle § 46 odst. 1 písm. b) s.ř.s. odmítnout.

Závěr

35. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Náklady řízení

36. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému v souvislosti s řízením náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 30. září 2014

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková