



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **J. S.**, zastoupená Mgr. Petrem Šloufem, advokátem se sídlem Kamenická 1, Plzeň, proti žalovanému: **Městský úřad Aš**, se sídlem Kamenná 473/52, Aš, zastoupený JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Město Aš**, se sídlem Kamenná 473/52, Aš, zastoupená JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2013, č. j. 57 A 74/2010 – 190,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 7. 2013, č. j. 57 A 74/2010 – 190, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud rozsudkem ze dne 10. 7. 2013, č. j. 57 A 74/2010 – 190, rozhodl o žalobě podané žalobkyní (dále jen „účastnice řízení“) tak, že „*I. Určuje se, že zásah v podobě vydání kolaudačního souhlasu ze dne 16.6.2010 sp.zn. SÚ/10/013669/M, č.j.10/018031/SÚ byl nezákonný. II. Žalovanému se zakazuje vycházet ve své další úřední činnosti z kolaudačního souhlasu ze dne 16.6.2010 sp.zn. SÚ/10/013669/M, č.j.10/018031/SÚ. III. Žalovanému se přikazuje postupovat ve vztahu ke kolaudačnímu souhlasu ze dne 16.6.2010 sp.zn. SÚ/10/013669/M, č.j.10/018031/SÚ ve smyslu ustanovení § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.*“ V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, vyslovil závěr, že v případě vydání nezákonného souhlasu se může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu. Případnou nezákonnost zásahu pak lze spatřovat v rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v souhlasu. Pokud je tímto souhlasem

založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky, zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti. Obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu podle ust. § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S ohledem na citované usnesení se krajský soud zabýval otázkou, zda byla účastnice řízení ve smyslu ust. § 82 odst. 1 s. ř. s. přímo zkrácena na svých právech kolaudačním souhlasem. Krajský soud dospěl k závěru, že úkolem stavebního úřadu při vydávání souhlasu bylo posoudit, zda žadatel dodržel zákonné podmínky pro jeho vydání, tedy zda skutečné provedení stavby a její následné užívání nebude ohrožovat život, veřejné zdraví a bezpečnost jejich uživatelů. Podle krajského soudu stavební úřad splnění zákonných podmínek pro vydání kolaudačního souhlasu posoudil chybně, a tím došlo k rozporu mezi skutečným a deklarovaným stavem uvedeným v kolaudačním souhlasu. Stavební úřad se nezabýval splněním podmínky stanovené v projektové dokumentaci (technické zprávě), kde je ohledně místa křížení s místní komunikací, která vede k nemovitostem účastnice řízení, stanoveno, že v případě pořádání akcí vyžadujících vícenásobné objetí trasy zde musí být provedeno opatření zajišťující bezpečnost – zabráňující kolizi s křížujícím vozidlem. Podle názoru krajského soudu je bezpečnost ohrožena již běžným užíváním stavby, která je veřejně přístupná, neboť je ohrožen každý, kdo se rozhodne trasu, byť jen jednou, objet. Je tedy ohrožena bezpečnost uživatelů in-line dráhy a uživatelů místní komunikace, tzn. i účastnice řízení a jejich návštěvníků. Bylo-li v projektové dokumentaci stanoveno, že je nutno tuto situaci vyřešit, při vydání kolaudačního souhlasu již byla tato otázka opomenuta. V uvedeném krajský soud shledal závady bránící bezpečnému užívání stavby. Již z tohoto důvodu došlo k vydání nezákonného kolaudačního souhlasu. Obdobná je situace ohledně závorů na místní komunikaci. Tato není v projektové dokumentaci vyznačena, není zřejmá ani ze zaměření skutečného provedení stavby. Tímto pak došlo podle krajského soudu k porušení podmínek ve smyslu ust. § 119 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), neboť předmětná závora byla na místní komunikaci umístěna v rozporu se stavebním povolením, resp. v rozporu s projektovou dokumentací. I umístěním závor tedy došlo k vydání nezákonného kolaudačního souhlasu. Z uvedených důvodů byla účastnice řízení kolaudačním souhlasem přímo zkrácena na svých právech. Proto krajský soud určil, že zásah v podobě vydání kolaudačního souhlasu byl nezákonný. Vydáním kolaudačního souhlasu byl založen, a jeho existencí je udržován, nezákonný stav, jehož důsledky trvají. Předmětná stavba je užívána závadným způsobem. Krajský soud proto zakázal stěžovateli a) vycházet z nezákonného kolaudačního souhlasu ve své další úřední činnosti. Výrok III. rozsudku vychází z názoru krajského soudu, že obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Proti tomuto rozsudku podaly Městský úřad Aš (dále jen „stěžovatel a“) a osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel b“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V prvním stížním bodě namítali, že krajský soud na věc aplikoval nesprávnou právní úpravu, a to ust. § 119 odst. 2 a § 122 odst. 3 stavebního zákona ve znění, které neplatilo v době vydání kolaudačního souhlasu. Krajský soud měl vycházet ze skutkového a právního stavu v době vydání souhlasu. V dalším stížním bodě stěžovatelé vytýkali krajskému soudu, že posoudil jako důvodné

pokračování

žalobní námitky, které nebyl stavební úřad oprávněn v řízení o kolaudačním souhlasu posuzovat. Předmětnou závoru, resp. křížení komunikací, nelze řešit podle stavebního zákona, nýbrž podle předpisů upravujících pozemní komunikace a provoz na nich. Z toho stěžovatelé dovozovali narušení principu subsidiarity, resp. překročení přezkumných mezí krajským soudem. Podle jejich názoru neměl krajský soud ani dostatek odborných znalostí pro konstatování, že křížení pozemní komunikace a in-line dráhy znamená ohrožení bezpečnosti. Poukázali i na to, že bezpečnost provozu na předmětné stavbě osvědčuje i stanovisko Policie ČR. V České republice platí pro navrhování komunikací pro cyklisty závazné technické podmínky, které schválilo ministerstvo dopravy dne 17. 3. 2006. Tyto podmínky stavba dodržuje. Krajský soud navíc nezjišťoval skutkový stav v době vydání souhlasu a ani neprovedl místní šetření. Stěžovatel b) nabyl podle kolaudačního souhlasu práva ke stavbě, která slouží veřejnému zájmu v dobré víře. Krajský soud neměl navíc zrušit celý kolaudační souhlas a měl vážit dopad zrušení do práv stěžovatele b), resp. aplikovat ust. § 94 odst. 4 správního řádu. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Účastnice řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádření zcela ztotožnila se závěry krajského soudu, protože podle jejího názoru dospěl ke správným závěrům, které mají oporu v právní úpravě a správním spisu. Závoru na komunikaci, která je pro ni jedinou přístupovou cestou, ji omezuje v přístupu k nemovitostem v jejím vlastnictví. Stejně tak omezuje její návštěvníky. Navíc usazením závory byl porušen i veřejný zájem na zachování příjezdové komunikace pro vozidla hasičského záchranného sboru, rychlé zdravotní služby, vodovodů a kanalizací atp. Z těchto důvodů navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního a soudního spisu se účastnice řízení domáhala v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zrušení kolaudačního souhlasu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. SÚ/10/013669/M, č. j. 10/018031/SÚ, který vydal stěžovatel a) podle ust. § 122 stavebního zákona k žádosti stěžovatele b) za účelem užíváním stavby „Sportovní a rekreační areál včetně ubytování na vrchu Háje Aš“. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 31. 7. 2012, č. j. 57 A 74/2010 – 52, odmítl žalobu podanou účastnicí řízení podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že byla podána osobou neoprávněnou. Proti tomuto usnesení podala účastnice řízení kasační stížnost a Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 1. 2013, č. j. 6 As 58/2012 – 39, napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Zrušení napadeného usnesení Nejvyšší správní soud odůvodnil výjimečnými skutkovými a procesními okolnostmi případu, neboť po vydání napadeného usnesení se povahou kolaudačního souhlasu 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 „souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, 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 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.“ Poté účastnice řízení k výzvě krajského soudu žalobu doplnila a mimo jiné namítala, že v rámci kolaudačního souhlasu bylo schváleno křížení in-line dráhy s místní komunikací vedoucí k nemovitostem v jejím vlastnictví, resp. osazení závoře na tuto komunikaci. V důsledku umístění závoře jí byl znemožněn přístup a příjezd k nemovitostem v jejím vlastnictví. Proto se domáhala, aby krajský soud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem určil, že předmětný kolaudační souhlas byl nezákonným zásahem, aby bylo stěžovateli a) zakázáno vycházet z kolaudačního souhlasu ve své další úřední činnosti a přikázáno, aby postupoval ve vztahu ke kolaudačnímu souhlasu ve smyslu ust. § 156 odst. 2 správního řádu. Této žalobě krajský soud vyhověl výše citovaným rozsudkem.

V kasační stížnosti stěžovatelé vytýkali především krajskému soudu, že shledal důvodnými námitky, které nebyl stavební úřad v řízení o kolaudačním souhlasu oprávněn posuzovat.

Výkon veřejné správy je upraven v řadě právních předpisů, které upravují realizaci veřejné správy na jednotlivých úsecích veřejné správy, např. vnitřní správy, školské správy, živnostenské správy, na úseku životního prostředí atd. V některých případech dochází k prolínání jednotlivých úseků, resp. právních předpisů, které je upravují. Tak je tomu i v případě realizace staveb, které se jakýmkoliv způsobem dotýkají místních komunikací. Umístění a povolení stavby probíhá primárně v režimu stavebního zákona, ale již ve fázi projektu a jeho umístění v území je nutné řešit i dopad stavby na provoz na dotčené pozemní komunikaci (napojení stavby na stávající komunikace, křížení stavby s existujícími komunikacemi, upravení přednosti v jízdě, omezení rychlosti apod.). Konkrétní řešení vlivu stavby je upraveno především v zákoně č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) a v zákoně č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“). Zákon o pozemních komunikacích obsahuje kategorizaci pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace), podmínky užívání těchto komunikací, práva a povinnosti jejich vlastníků a uživatelů, jakož i výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady. Zákon o provozu na komunikacích pak upravuje provoz na těchto komunikacích, zejména práva a povinnosti účastníků provozu, úpravu a řízení provozu, působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie České republiky.

Z důvodu, že všechny tři uvedené zákony upravují specifický předmět, resp. typ řízení, je otázkou, který z nich bude v konkrétní situaci upřednostněn. Určení právního předpisu z oblasti veřejné správy, jejímž hlavním cílem je ochrana konkrétních veřejných zájmů, se podle Nejvyššího správního soudu primárně odvíjí od druhu dotčeného veřejného zájmu. V této souvislosti lze odkázat právě i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 12. 2011, č. j. 57 A 91/2010 – 141, ve kterém se mimo jiné uvádí, „*jak vyplývá z provedené citace ustanovení § 29 zákona o pozemních komunikacích a § 129 stavebního zákona, jsou řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace a řízení o odstranění stavby řízeními samostatnými. V jenom řízení je sledována ochrana veřejného*

pokračování

zájmu na úseku pozemních komunikací, zkoumána otázka, zda pevná překážka byla či nebyla na pozemní komunikaci umístěna na základě povolení podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích; za splnění zákonných podmínek je vydáno rozhodnutí o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace. Ve druhém řízení je sledována ochrana veřejného zájmu na úseku stavebním, zkoumána otázka, zda stavba svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, či zda stavba je prováděna nebo provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, nebo zda se jedná o stavbu, u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5 a stavbu nelze zachovat; za splnění zákonných podmínek, není-li vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, je vydáno rozhodnutí o odstranění stavby. V každém ze zmíněných dvou typů správního řízení jsou zkoumány odlišné skutečnosti, postupuje se podle odlišné právní úpravy a je chráněn jiný veřejný zájem.“ Ostatně k výše uvedeným závěrům dospívá i judikatura Nejvyššího správního soudu.

Rozhodujícím pro určení rozhodné právní úpravy, a tedy i věcné příslušnosti správního orgánu, je tedy dotčený veřejný zájem. K ochraně rozdílných veřejných zájmů jsou příslušné různé správní orgány, které mají v územním nebo stavebním řízení postavení dotčených orgánů a vydávají k části projektu řešící vliv stavby na komunikaci závazná stanoviska ve smyslu ust. § 4 stavebního zákona. Možná obrana proti těmto stanoviskům je pak možná až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí (o umístění stavby, stavebního povolení apod.). K tomu srv. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, dostupný na www.nssoud.cz.

Může však nastat i situace, kdy stavba, která může zasáhnout do veřejného zájmu chráněného uvedenými zákony, nepodléhá žádnému řízení podle stavebního zákona. Pak je její schválení pouze v režimu příslušného zákona (např. umístění dopravní značky). Otázka právní ochrany proti nezákonnému rozhodnutí však není ani v tomto případě problematická, neboť řízení probíhá v režimu daného zákona u konkrétního správního orgánu.

Účastnice řízení se podanou žalobou domáhala přístupu ke svým nemovitostem, čemuž brání závora umístěná na předmětné komunikaci. Nijak přitom nebrojila proti ohrožení svého zdraví či bezpečnosti stavbou závory, resp. jejím technickým provedením (např. ostré hrany, nekvalitní provedení atp.), ale poukazovala na to, že tato komunikace pro ni, její návštěvníky a další subjekty představuje jedinou přístupovou cestu. Domáhala se tedy volného (neomezeného) užívání místní komunikace vedoucí k jejím nemovitostem. Z tohoto důvodu bylo nutno postupovat podle zákona o pozemních komunikacích, neboť ten chrání veřejný zájem na uvedeném úseku veřejné správy.

Zákon o pozemních komunikacích posuzuje jakoukoliv věc bránící provozu na pozemních komunikacích jako pevnou překážku. Do této kategorie závora bezesporu patří, neboť omezuje účastníky provozu. Umístění pevných překážek je upraveno v ust. § 29 citovaného zákona tak, že pevnou překážku lze umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České

republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření.

Státní správou ve věcech místní komunikace a veřejné účelové komunikace jsou podle ust. § 40 zákona o pozemních komunikacích pověřeny silniční správní úřady. Řešení dané problematiky tak primárně spadalo do pravomoci silničního správního úřadu.

Z důvodu, že projektová dokumentace stavby „Sportovní a rekreační areál včetně ubytování na vrchu Háje Aš“ závodu neobsahovala, nemohl k ní ani silniční správní úřad uplatnit závazné stanovisko v územním nebo stavebním řízení. Proti jejímu umístění nemohla účastnice řízení brojit ani opravnými prostředky, které jsou přípustné proti konečnému rozhodnutí (územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení).

Vzhledem k tomu, že při udělování kolaudačního souhlasu již není stanovisko silničního správního úřadu vyžadováno, je obrana možná pouze v řízení o odstranění překážky dle zákona o pozemních komunikacích. Silniční správní úřad v tomto řízení musí zjistit, na základě jakého právního titulu je na komunikaci závodu umístěna a pokud zjistí, že se tak stalo v rozporu se zákonem, může nařídit její odstranění. Pro podporu výše uvedených závěrů lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, z něhož vyplývá, že řízení o odstranění pevné překážky z veřejné pozemní komunikace lze zahájit na návrh osoby, která tuto komunikaci pravidelně užívá z naléhavé komunikační potřeby, tedy zejména pokud daná komunikace zajišťuje přístup k nemovitostem vlastněným či užívaným touto osobou. Dále lze odkázat i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2012, č. j. 7 As 125/2011 – 85, ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013 – 191, a ze dne 24. 6. 2010, č. j. 4 As 12/2010 – 89.

Účastnice řízení se tedy proti umístění předmětné stavby a důsledkům z toho plynoucím nemohla bránit v řízení podle stavebního zákona, ale v řízení podle zákona o pozemních komunikacích. Z toho pak plyne, že krajský soud nemohl stavebnímu úřadu vytýkat předmětná porušení stavebního zákona, protože nebyl oprávněn posuzovat umístění stavby. Příslušným byl silniční správní úřad. Ostatně, jak vyplývá ze správního spisu, na možnost řešení dané situace se silničním správním úřadem upozorňoval účastníci řízení i Krajský úřad Karlovarského kraje, který posuzoval žádost o zahájení přezkumného řízení ve věci stavebního povolení na předmětnou stavbu (viz jeho přípis ze dne 7. 10. 2010, č. j. 1563/SÚ/10-7).

Ze stejných důvodů nemohl stavební úřad posuzovat v řízení o kolaudačním souhlasu ani úpravu provozu na místní komunikaci, resp. křížení s in-line dráhou. Proces realizace úpravy provozu na jednotlivých typech pozemních komunikací je upraven v zákoně o provozu na pozemních komunikacích, a to zejména v ust. § 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích, podle něhož místní a přechodnou úpravu na místní komunikaci stanoví obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie.

Krajský soud tedy pochybil, pokud žalobě přisvědčil pro účastníci řízení uváděné důvody. Krajský soud bez dalšího aplikoval na danou věc závěry rozšířeného senátu, aniž

pokračování

se nejdříve zabýval tím, zda byl stavební úřad oprávněn v řízení o kolaudačním souhlasu předmětné otázky posuzovat. O nezákonný zásah v podobě kolaudačního souhlasu by se mohlo jednat např. tehdy, pokud by účastnice řízení důvodně poukazovala na to, že stavba je umístěna v rozporu s územním rozhodnutím, nebo na to, že byla postavena zcela jiná stavba, než pro kterou bylo vydáno stavební povolení atp.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. března 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu