



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: **a) J. K., a b) N. K.**, zastoupeni advokátem JUDr. Karlem Vítkem, se sídlem Dobrovského 25, Olomouc, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, o žalobě před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 10. 2017, č. j. 65 A 41/2017 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 21. 7. 2016 na základě žádosti Statutárního města Olomouc územní souhlas č. 354/2016, č. j. SMOL/160749/49/2016/OS/US/Fil, sp. zn. S-SMOL/144232/2016/OS, k umístění stavby „Dětské hřiště – herní prvky“, pro záměr úpravy části oplocené zahrady (pozemky parc. č. X a X) obklopující objekt knihovny na pozemku st. parc. č. X za účelem vybudování hřiště s herními prvky pro starší děti a mládež, ve městě Olomouci, v k. ú. N. u O., na pozemcích par. č. X (zahrada) a parc. č. X (ostatní plocha).

[2] Žalobci, kteří jsou spoluvlastníky pozemku sousedícího s pozemkem, na němž bylo uvedené hřiště vybudováno, se žalobou u krajského soudu domáhali určení, že vydáním územního souhlasu žalovaný nezákonně zasáhl do jejich práv. Zároveň požadovali, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jejich práv tím, že bude ve svém úředním postupu vycházet z tohoto územního souhlasu, a aby žalovanému přikázal obnovení stavu před zásahem tak, že mu uloží povinnost bezodkladně spis předložit nadřízenému správnímu orgánu s podnětem k provedení přezkumného řízení. Žalobci s umístěním hřiště nesouhlasili z důvodu, že jsou obtěžováni jednak nadměrným hlukem z hlasového projevu dětí, jednak nahlížením na jejich nemovitost z herních prvků vysokých 3 metry.

[3] V průběhu řízení krajský soud zjistil, že žalovaný usnesením ze dne 27. 7. 2017 podle § 156 odst. 2 ve vazbě na § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, uvedený územní souhlas zrušil, a to s účinky ke dni jeho vydání. V odůvodnění tohoto usnesení žalovaný uvedl, že herní prvky, které byly územním souhlasem umístěny, nejsou „výrobkem plnícím funkci stavby“ ve smyslu stavebního zákona, a tudíž nepodléhají posuzování v režimu tohoto zákona.

[4] Žalobci s odůvodněním tohoto usnesení nesouhlasili, neboť dle jejich názoru vybudování hřiště představuje změnu ve využití území, která vyžadovala územní rozhodnutí či územní souhlas. Petit žaloby v návaznosti na toto usnesení změnili tak, že požadovali určení, že byl napadený územní souhlas nezákonný.

[5] Krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl, neboť zrušení správního aktu, který by měl být soudem přezkoumán, představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci předmětu řízení.

II. Důvody kasační stížnosti, vyjádření žalovaného, replika stěžovatelů

[6] Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Uvedli, že pro podání žaloby i v rámci dispozice s ní vycházeli z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu), podle které územní souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a je nutno se proti němu bránit zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že v průběhu soudního řízení žalovaný napadený územní souhlas zrušil, žalobci změnili petit žaloby a domáhali se určení, že byl tento souhlas nezákonný. Deklaratorní výrok požadovali také proto, že nesouhlasili s odůvodněním usnesení žalovaného ze dne 27. 7. 2017 a měli obavu, jak bude žalovaný dále postupovat. Krajský soud odmítnutím žaloby rozhodl v rozporu s § 82 a § 85 s. ř. s., čímž žalobcům odepřel právo na soudní ochranu proti nezákonnému zásahu. Napadené usnesení soudu je rovněž v rozporu s právem na ochranu legitimního očekávání, jak vyplývá z práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny. Jedná se o překvapivé rozhodnutí, neboť soud zcela inovativně odmítl žalobu s odůvodněním, jakoby územní souhlas byl rozhodnutím.

[8] Stěžovatelé taktéž brojili proti tomu, že jim soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, přestože byl územní souhlas zrušen samotným žalovaným po podání žaloby. Ve své podstatě se jednalo o procesní uspokojení stěžovatelů ve smyslu § 60 odst. 3 věta druhá s. ř. s., a již proto měl soud stěžovatelům náhradu nákladů řízení přiznat. Překvapivé rozhodnutí krajského soudu, který odmítl rozhodovat očekávaným deklaratorním výrokem, odňalo stěžovatelům možnost zvážit zpětvzetí žaloby, což by rovněž mělo vliv na rozhodování o náhradě jejich nákladů řízení.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vydáním územního souhlasu nemohlo dojít k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelů, a ti tedy nemohli být přímo kráceni na svých právech. Jelikož umístění herních prvků nepodléhalo veřejnoprávním předpisům, vydaný a následně zrušený územní souhlas nezakládal žadateli žádná práva. Případné námitky týkající se umístění herních prvků na pozemku a jejich užívání tak stěžovatelé mohou uplatnit v občanskoprávní žalobě na ochranu sousedských práv. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] Stěžovatelé v reakci na vyjádření žalovaného poznamenali, že vydáním územního souhlasu žalovaný v podstatě nad rámec své pravomoci vydal úřední schválení, které by ztížilo možnost soukromoprávní obrany stěžovatelů proti omezení jejich vlastnických práv. Úředně schválené hřiště by totiž bylo obtížněji zpochybnitelné jako zásah do vlastnického práva v míře nepřiměřené místním poměrům ve smyslu § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, případně by dokonce mohly být soukromoprávní nároky stěžovatelů omezeny na § 1013 odst. 2 občanského zákoníku. Vydání územního souhlasu *ultra vires* představuje přímý nezákonný zásah žalovaného do práv stěžovatelů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyššího správního soudu při posuzování kasační stížnosti zjistil, že jsou splněny všechny podmínky řízení a kasační stížnost je projednatelná.

[12] Pro posouzení věci byla rozhodná otázka, zda územní souhlas vydaný podle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), lze soudně přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., nebo v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.

[13] První senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že tato rozhodná právní otázka má být posouzena jinak, než jak stanovuje předchozí judikatura, zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ve věci *Kopřivnická vzorkovna*. Postoupil proto věc k projednání rozšířenému senátu, který o ní rozhodl usnesením ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 – 43.

[14] Rozšířený senát přisvědčil argumentaci prvního senátu a dospěl k závěru, že souhlasy vydané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127 a § 128

stavebního zákona jsou soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[15] Tento svůj závěr zdůvodnil rozšířený senát tím, že „soudní ochrana poskytovaná proti souhlasům vydávaným dle stavebního zákona v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu nesplňuje požadavky vyplývající z mezinárodního a ústavního práva na efektivnost poskytované soudní ochrany. Účinná soudní ochrana naopak může být poskytnuta v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Stímtó řešením koresponduje i skutečná povaha souhlasů. Ačkoli totiž souhlasy vydávané dle stavebního zákona nepředstavují rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu, jedná se o formalizované úkony správního orgánu v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahující se ke konkrétní věci a adresované individuálně určeným jednotlivcům, zakládající, popř. měnící jejich práva a povinnosti za zákonem stanovených podmínek. Zákon také podrobně stanoví náležitosti těchto souhlasů a postup při jejich vydávání. Takové akty jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. a v případech zjištění jejich nezákonnosti mohou být zrušeny, čímž bude žalobci zkrácenému na jeho právech nezákonným souhlasem poskytnuta účinná soudní ochrana. Povaze těchto souhlasů rovněž lépe vyhovuje retrospektivní povaha soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů zakotvená pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 75 odst. 1 s. ř. s., jakož i projednací a koncentrační zásada obsažená v § 75 odst. 2 a § 71 odst. 2 větě druhé s. ř. s.“ (odst. 33 usnesení).

[16] Rozšířený senát dále v odst. 34 a 35 citovaného usnesení zdůraznil, že „[t]ato revize právního názoru zaujatého rozšířeným senátem v minulosti, k níž nyní tento senát přistoupil, nesmí vést k jakémukoli postupu soudu, kterým by byla odeprána soudní ochrana žalobcům, kteří v důvěře v předchozí již rozšířeným senátem sjednocenou judikaturu brojili proti souhlasům zásahovou žalobou. Ti musí být o změně náhledu soudů na povahu souhlasu vyrozuměni a vyzváni, aby petit žaloby přizpůsobili požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce nemůže být v důsledku změny typu řízení žádným způsobem znevýhodněn oproti procesním právům, která by měl v řízení o zásahové žalobě. **Pokud už v řízení o zásahové žalobě proti souhlasu stavebního úřadu bylo rozhodnuto a před Nejvyšším správním soudem probíhá řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, je třeba i v takovém řízení z moci úřední přihlídnout k tomu, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak pouze tehdy, může-li to vést k jinému rozhodnutí ve věci samé.** V takovém případě Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž tento žalobce poučí a vyzve k úpravě žaloby, jak uvedeno výše (zdůraznění doplněno).

V této souvislosti (např. pro případy zásahových žalob proti souhlasům vydaným po právní moci tohoto usnesení) rozšířený senát připomíná svůj rozsudek 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 16, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci EUROVIA, z jehož bodu 62 vyplývá, že žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Ačkoli byl rozsudek ve věci

EUROVIA zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti. Následně byl uvedený názor výslovně potvrzen Ústavním soudem v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18. K tomu rozšířený senát upřesňuje, že vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána).“

[17] V posuzované věci postupoval krajský soud v souladu s výše uvedeným závěrem rozšířeného senátu, neboť na napadený územní souhlas pohlížel jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že územní souhlas byl podle § 156 odst. 2 ve vazbě na § 98 správního řádu v rámci přezkumného řízení zrušen, dospěl krajský soud ke správnému závěru, že odpadl předmět řízení a nastal tak neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který nebylo možno žalobu projednat (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 12. 4. 2007, č. j. 7 Afs 143/2006 – 95, ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2 Afs 125/2009 – 104, č. 2207/2011 Sb. NSS, či ze dne 6. 3. 2012, č. j. 8 Ao 8/2011 – 129). Krajský soud žalobu v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[18] Stěžovatelům lze nicméně přisvědčit, že rozhodnutí krajského soudu bylo do určité míry překvapivé, neboť pokud by soud vycházel z tehdy platných judikатурních pravidel (zejména z usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kopřivnická vzorkovna*, které nahlíželo na územní souhlas nikoliv jako na rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž jako na nezákonný zásah), měl by žalobu meritorně projednat. Odklizení úkonu správního orgánu napadeného zásahovou žalobou před rozhodnutím soudu totiž nepředstavuje samo o sobě důvod k odmítnutí žaloby, a to zejména pokud v replice ze dne 16. 10. 2017 stěžovatelé v reakci na zrušení územního souhlasu navrhli změnu petitu na pouhé určení nezákonnosti (již zrušeného) územního souhlasu (viz usnesení rozšířeného senátu v nyní posuzované věci, bod 19).

[19] V souladu se závěry vyslovenými v rozsudku rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA* a v nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, měl striktně vzato krajský soud stěžovatele poučit o tom, že hodlá vycházet z jiného právního posouzení věci a nabídnout jim tak příležitost přizpůsobit svou argumentaci požadavkům stanoveným soudním řádem správním pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud postupoval tak, že stěžovatele poučil o tom, že napadený územní souhlas byl zrušen v přezkumném řízení, a vyzval je, aby se k této věci vyjádřili. Neupozornil je však, že zvolili nesprávný žalobní typ, resp., že věc nebude posuzovat zcela v souladu s ustálenou judikaturou. V odůvodnění svého usnesení pak vysvětlil, že pokud byl územní souhlas, který naplňuje materiální stránku rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, zrušen *ex tunc*, tedy od okamžiku svého vydání, a námitky stěžovatelů směřují proti obsahu tohoto územního souhlasu, je nutno žalobu pro odpadnutí předmětu řízení odmítnout. Zároveň uvedl, že do práva stěžovatelů nemohlo být z důvodů tvrzených v žalobě (tj. námitky směřujících proti obsahu tohoto souhlasu) nijak zasaženo, pokud byl výsledek řízení odstraněn.

[20] Lze tedy konstatovat, že ani pokud by krajský soud umožnil stěžovatelům dopředu reagovat na jeho odlišné právní posouzení, případná změna žalobní argumentace by nemohla vést k meritornímu projednání žaloby, neboť napadené rozhodnutí (územní souhlas) bylo v přezkumném řízení zrušeno a odpadl tak předmět řízení o žalobě. Krajský soud proto svým postupem neodepřel stěžovatelům právo na přístup k soudu, neboť ho k odmítnutí žaloby vedla skutečnost, že ji správně projednal jako žalobu proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., nikoliv to, že stěžovatelé nesprávně (avšak v souladu s tehdejší judikaturou) zvolili žalobní typ.

[21] V souvislosti s kasační námitkou směřující proti výroku o nákladech řízení o žalobě je třeba uvést, že krajský soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. věty první, podle níž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Stěžovatelům nelze přisvědčit, že jim měl krajský soud přiznat náhradu nákladů řízení z důvodu, že se fakticky jednalo o procesní uspokojení stěžovatelů ve smyslu § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. V posuzované věci totiž nebyly splněny podmínky pro uplatnění tohoto ustanovení, tedy nedošlo ke zpětvzetí návrhu pro pozdější chování odpůrce, nebo k zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele postupem stanoveným v § 62 s. ř. s. Krajský soud proto postupoval správně, pokud stěžovatelům náhradu nákladů nepřiznal.

[22] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud jim svým postupem, tj. vydáním překvapivého rozhodnutí, odňal možnost zvážit případné zpětvzetí žaloby, které by se rovněž promítlo ve výroku týkajícím se náhrady nákladů řízení. Toto tvrzení o možném zkrácení procesních práv však považuje Nejvyšší správní soud za značně hypotetické, protože lze stěží domýšlet, jak by stěžovatelé případně postupovali, kdyby byli zpraveni o tom, že měli zvolit žalobu proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. namísto zásahové žaloby (ostatně případné zpětvzetí žaloby pro pozdější chování žalovaného mohli stěžovatelé zvážit již poté, co jim krajský soud sdělil, že napadený územní souhlas byl zrušen s účinky *ex tunc*, a bylo tak zjevné, že jejich námitky - byť v rámci zásahové žaloby - proti jeho obsahu jsou již bezpředmětné). Jak již bylo zmíněno výše, pro posouzení věci bylo rozhodné, že stěžovatelé nemohli nijak zvrátit skutečnost, jak bude rozhodnuto o věci samé, resp. že žaloba nebude meritorně projednána (neboť předmět řízení odpadl). Stěžovatelé tak nemohli dosáhnout příznivějšího rozhodnutí ve věci samé. Jejich případná reakce na poučení soudu (tj. zpětvzetí žaloby pro pozdější chování žalovaného) tak pro ně teoreticky mohla být procesně výhodná toliko v tom, že by jim soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení. To ovšem nelze považovat za důvod pro shledání vady řízení před krajským soudem i s ohledem na to, že samotný výrok o nákladech řízení nelze napadnout kasační stížností (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s., zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 30. října 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu