

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupen JUDr. Ondřejem Veselým, advokátem se sídlem Hradební 134/II, Písek, proti žalovanému: **Městský úřad Písek**, se sídlem Velké náměstí 114/3, Písek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 9. 2009, č. j. 10 Ca 78/2009 – 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 16. 9. 2009, č. j. 10 Ca 78/2009 – 27, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal, aby Městskému úřadu Písek (dále jen „městský úřad“) byla uložena povinnost vydat ve věci vedené u tohoto úřadu pod sp. zn. výst/135610374/0/2009/Koš-2/Vyj/Dopi, rozhodnutí o tom, zda stěžovatel je či není účastníkem řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud citoval ust. § 79 s. ř. s. a uvedl, že z právní úpravy vyplývá, že nečinný je správní orgán tehdy, pokud byl povinen vydat rozhodnutí či osvědčení a v dané věci nekonal, nebo jsou zjišťovány neodůvodněné průtahy v řízení. Za řádnou činnost správního orgánu je třeba považovat provádění procesních úkonů, které stanoví procesní norma, a to v přiměřené časové návaznosti. V daném případě nebyl městský úřad nečinný, písemnou formou stěžovateli opakovaně sděloval, že nesplňuje požadavek stanovený v ust. § 78 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), aby mohl být považován za účastníka kolaudačního řízení, neboť v citovaném ustanovení je taxativně definován výčet účastníků řízení. Městský úřad

neshledal podmínky stanovené v ust. § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), aby bylo třeba ve věci vydat správní rozhodnutí, a ke stejnému závěru dospěl i Krajský úřad Jihočeského kraje, který rozhodl o námitkách stěžovatele proti postupu městského úřadu. Krajský soud po posouzení žalobních námitek dospěl k závěru, že postup správních orgánů byl v souladu se zákonem. Dále krajský soud uvedl, že okruh účastníků kolaudačního řízení je definován v ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého bylo v dané věci postupováno. Tato právní úprava představuje lex specialis k obecné úpravě charakteristiky účastníka řízení tak, jak je stanoveno v ust. § 27 správního řádu. V daném případě proto nelze ust. § 27 správního řádu použít, a to ani zčásti tak, jak bylo vysloveno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39. Správní řád lze použít za situace, kdy je mezi osobou a správním orgánem spor o účastenství, pokud se osoba považuje za některého z účastníků tak, jak jsou definováni v specielně upraveném ustanovení specielního zákona. Pokud se stěžovatel za některého z účastníků ve smyslu ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona považoval, pak měl uvést, za kterého a z jakých důvodů. V takovém případě, pokud by správní orgán názor stěžovatele nesdílel, by vznikly pochybnosti tak, jak jsou definovány v ust. § 28 odst. 1 správního řádu. Za situace, kdy vzniknou pochybnosti, které se mohou týkat jak výkladu právních předpisů, nebo i povahy a charakteristiky osob, u nichž je účastenství hodnoceno, musí být vydáno rozhodnutí, ve kterém je zhodnocen požadavek této osoby na účastenství. Není–li potřeba provádět právní hodnocení, ani žádné skutkové šetření a je–li okruh účastníků řízení dán jednoznačně právní normou, pak se nelze přiklonit k tomu, že je nutné vydávat správní rozhodnutí nebo usnesení ve smyslu ust. § 28 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel sice oznámil správnímu orgánu, že se cítí být účastníkem kolaudačního řízení, neuvedl však žádný důvod, pro který by mu postavení účastníka tohoto řízení příslušelo. Oznámení, které doručil správnímu orgánu, obsahovalo pouze jeho pocit bez jakéhokoliv konkrétního zdůvodnění. Proto postačovalo, tak jak učinil městský úřad, prosté posouzení postavení stěžovatele ve vztahu ke specielní úpravě účastníků kolaudačního řízení bez jakékoliv nutnosti provádět právní hodnocení. Dospěl-li městský úřad k závěru, že stěžovatel nesplňuje postavení v ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona definovaných účastníků řízení a tento závěr stěžovateli písemně sdělil, nelze dovodit, že by nekonal a byl nečinný. Nebyl nečinný ani z toho důvodu, že nevydal správní rozhodnutí o tom, zda stěžoval je podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu účastníkem řízení, neboť neexistovaly pochybnosti, které by stěžovatel správnímu orgánu předestřel a se kterými by bylo zapotřebí se vypořádat.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které zpochybnil závěr krajského soudu, že výčet účastníků kolaudačního řízení obsažený v ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona je výčtem uzavřeným. Jedná se pouze o výčet ve smyslu ust. § 27 odst. 3 správního řádu. Výkladem celého ust. § 27 správního řádu pak stěžovatel dospěl k závěru, že postavení účastníků nemají pouze osoby uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, ale vedle nich také osoby uvedené v ust. § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. V této souvislosti poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2009 - 39 (správně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39; pozn. NSS), z něhož vyplývá, že pokud je okruh účastníků stavebního řízení sporný, což je předmětný případ, je nutné ve věci vydat usnesení, kterým je přiznáno, nebo naopak zamítnuto, postavení účastníka řízení. Dále stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že měl již

od samého počátku tvrdit důvody, proč se cítí být účastníkem řízení. Podle stěžovatele je postačující, že tyto důvody uvedl v řízení před krajským soudem. Tyto důvody pak považuje za dostačující proto, aby měl správní úřad povinnost vydat usnesení ve smyslu ust. § 28 správního řádu. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Městský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a dále uvedl, že ani důvody nově uvedené v kasační stížnosti, nesplňují podmínky pro přiznání postavení účastníka v předmětném kolaudačním řízení. Stěžovatel nepochopil své postavení ve správním, resp. stavebním, řízení. Pokud včas neuplatnil své námitky v řízení o povolení stavby, nelze v kolaudačním řízení nic proti pravomocnému rozhodnutí namítat. Kolaudační řízení je řízením o tom, zda byla stavba provedena podle stavebního povolení, zda a jakým způsobem a jaké podmínky stavebník správnímu orgánu v řízení předložil a splnil. Městský úřad proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel dne 8. 4. 2009 sdělil městskému úřadu, že se cítí být „účastníkem kolaudačního řízení pí. B. v ulici F. Š. (hotel A.)“, a požádal, aby byl zahrnut do okruhu účastníků uvedeného řízení. Na toto podání městský úřad reagoval sdělením ze dne 14. 4. 2009, ve kterém uvedl, že z ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona je zřejmé, že definice účastníků kolaudačního řízení je taxativní a nepřipouští jako účastníka kolaudačního řízení jinou osobu, než která bude odpovídat této zákonné definici. Stěžovatel jako vlastník blízké nemovitosti přitom podle městského úřadu nesplňuje podmínky pro přiznání postavení účastníka řízení. V podání ze dne 17. 4. 2009 označeným jako „výzva ke zjednání nápravy“ stěžovatel uvedl, že městský úřad pochybil tím, že nevydal usnesení podle ust. § 28 správního řádu, a dále s poukazem na ust. § 27 odst. 2 správního řádu namítal, že se jedná o rozhodnutí věcně nesprávné. Na toto podání městský úřad reagoval sdělením dne 23. 4. 2009, v němž uvedl, že ust. § 78 stavebního zákona obsahuje taxativní výčet účastníků kolaudačního řízení a pokud je vzhledem ke všem skutečnostem nepochybné, že určitá osoba, která o sobě tvrdí, že je účastníkem správního řízení, jím není a být nemůže, je možné využít zjednodušeného postupu, tj. nevydávat o této otázce usnesení, ale pouze toto této osobě sdělit. V dalším podání ze dne 5. 5. 2009 stěžovatel namítal, že se městský úřad stále nevypořádal s ust. § 28 správního řádu, že nevydal rozhodnutí v předepsané formě a jedná se tedy o další nicotné rozhodnutí a opakovaně požádal o vydání usnesení, jímž by mu bylo přiznáno postavení účastníka řízení či bylo jiným způsobem rozhodnuto o jeho žádosti. V dalším sdělení ze dne 11. 5. 2009 městský úřad setrval na důvodech uvedených v předchozích sděleních, poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78, a dále uvedl, že i v otázce vydání či nevydání usnesení podle ust. § 28 správního řádu bylo postupováno v souladu s výkladem správního řádu.

Podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba

je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

Podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek).

Ochrany ve správním soudnictví se nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu, ale poskytnutí této ochrany je omezeno na případy, kdy má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. V posuzované věci je předmětem sporu, zda byl městský úřad nečinný, pokud na základě podání a žádostí stěžovatele nevydal usnesení podle ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu a pouze stěžovateli opakovaně sděloval, proč jej nepovažuje za účastníka kolaudačního řízení a proč o jeho neúčastenství nerozhodne usnesením.

Interpretace ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu, jak ji podává stěžovatel v kasační stížnosti, že v případě, že je okruh účastníků řízení sporný, je nutné ve věci vydat usnesení podle citovaného ustanovení, je podle Nejvyššího správního soudu nesprávná. Usnesení podle citovaného ustanovení o tom, zda subjekt tvrdící své účastenství je či není účastníkem řízení, není třeba vydávat vždy, když se určitý subjekt domáhá postavení účastníka řízení, ale pouze v případech, kdy existují pochybnosti o správném vymezení okruhu účastníků řízení (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu). V posuzované věci pak vzhledem k taxativnímu výčtu účastníků kolaudačního řízení (§ 78 stavebního zákona) mohly městskému úřadu takové pochybnosti vzniknout, pokud by stěžovatel ke svému tvrzení, že je účastníkem kolaudačního řízení, uvedl i konkrétní důvody, resp. na základě jakého právního důvodu dovozuje své postavení účastníka řízení ve smyslu ust. § 78 stavebního zákona. To však v podáních adresovaných městskému úřadu neučinil. Bylo proto zcela postačující, pokud městský úřad na taková podání stěžovatele reagoval pouhými sděleními. Rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39 (dostupný na www.nssoud.cz), na který stěžovatel v této souvislosti poukázal, závěr o správnosti postupu městského úřadu podporuje. V citovaném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že „*dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena expressis verbis přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. V případě opačném a dále vždy, kdy je pro vyhodnocení předmětné otázky nutno provést jakékoli skutkové šetření, jde již o odstraňování nejistoty pokud jde o okruh účastníků řízení a nutně zde tedy v tomto směru existují pochybnosti.*“ Pokud tedy městský úřad v dané věci nevydal usnesení podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu, postupoval v souladu se zákonem. Tato stížní námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatel rovněž namítal, že výčet účastníků kolaudačního řízení obsažený v ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona není uzavřený a že je pouze výčtem ve smyslu ust. § 27 odst. 3 správního řádu.

Podle ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona jsou účastníky kolaudačního řízení stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, a vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno.

Citované ustanovení podle Nejvyššího správního soudu stanoví okruh účastníků kolaudačního řízení taxativně, přičemž stěžovatele jako vlastníka nemovitosti na protilehlé straně komunikace přiléhající ke kolaudované stavbě není možné zařadit do žádné z výše uvedených kategorií účastníků, a stěžovatel v tomto směru ani nic konkrétního netvrdí. Užší vymezení účastníků kolaudačního řízení, oproti řízení stavebnímu, je odůvodněno jeho účelem, kterým je posouzení, zda byla určitá stavba postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby. V kolaudačním řízení je tedy akcentována úloha stavebního úřadu jako orgánu dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena jeho úloha zprostředkovatele vypořádání různých zájmů v území a různých zájmů účastníků řízení odlišných od stavebníka (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, č. j. 6 As 49/2008 - 96, www.nssoud.cz). Vlastníci sousedních či blízkých nemovitostí nemohou být účastníky kolaudačního řízení, přičemž své námitky mohli uplatnit v přecházejícím stavebním řízení. Možností, která zakládá účast i pro ostatní stavbou dotčené osoby neuvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, je uplatnění ust. § 78 odst. 2 citovaného zákona. Podmínkou je však to, že stavební úřad sloučí s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, k čemuž v posuzované věci nedošlo. Úprava účastníků kolaudačního řízení je tedy speciální k obecné úpravě účastenství obsažené ve správním řádu. Proto se pro stanovení okruhu účastníků kolaudačního řízení ust. § 27 správního řádu nepoužije, a to ani z části, na což ostatně poukázal i krajský soud v napadeném rozsudku. Tato stížní námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatel dále v obecné rovině vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že měl od počátku tvrdit důvody svého účastenství. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za postačující uvést, že konkretizoval–li stěžovatel důvody, proč se cítí být účastníkem řízení až v řízení před krajským soudem, znemožnil tím de facto městskému úřadu se s těmito důvody jakkoliv vypořádat. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na obecnou právní zásadu „vigilantibus iura scripta sunt“ (bdělým náležejí práva), neboť bylo především na stěžovateli, aby uvedl všechny relevantní skutečnosti již v podáních adresovaných městskému úřadu.

Ze všech důvodů výše uvedených není napadený rozsudek nezákonný, a proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci

plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a městskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 31. března 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu