

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **A. H.**, zastoupená JUDr. Jaroslavem Savkem, advokátem se sídlem ul. 28. října 851/26, Teplice, proti žalovanému: **Městský úřad Stod**, se sídlem nám. ČSA 294, Stod, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2009, č. j. OV/1738/06Be, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2010, č. j. 30 A 2/2010 – 14,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2010, č. j. 30 A 2/2010 – 14, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

II. Odměna advokáta JUDr. Jaroslava Savka **se určuje** částkou 2160 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), její žaloba proti kolaudačnímu rozhodnutí žalovaného Městského úřadu Stod, odboru výstavby ze dne 21. 4. 2009, č. j. OV/1738/06Be. Citovaným rozhodnutím žalovaný povolil užívání stavby - „*Rodinný dům, připojení na sítě technického vybavení – plynovodní přípojka+vnitřní rozvod, elektropřípojka+ vnitřní rozvod, vodovodní přípojka+vnitřní rozvod Stod, na pozemku*

st.p.401/2(dle geometrického plánu č.1124-72/2004, ověřeného dne 18.7.2004), parc. č. 2514/18, 2517/15 v katastrálním území Stod".

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tzn. namítá nesprávné právní posouzení a současně též nezákonnost odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka namítá, že může-li odvolání proti kolaudačnímu rozhodnutí podat toliko účastník tohoto řízení, pak ona účastnicí nebyla a proto odvolání podat nemohla. Krajský soud ji tak vytýká nevyužití práva, které ji nenáleželo. Stěžovatelka se postavení účastníka kolaudačního řízení domáhala již v průběhu řízení, žalovaný však její žádosti nevyhověl.

Proto stěžovatelka navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že usnesením č.j. 460/09/OV ze dne 9. 3. 2009 rozhodl o nepřiznání postavení účastníka řízení stěžovatelky v předmětném kolaudačním řízení. Rozhodnutí bylo na základě odvolání stěžovatelky v odvolacím řízení potvrzeno (rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje č. j. RR1262/09 ze dne 4. 5. 2009).

Žalovaný trvá na tom, že v kolaudačním řízení postupoval v souladu s právními předpisy. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka uplatnila stížnostní důvody zakotvené v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že kasační stížnost napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, a proto přichází pro stěžovatelku v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud může posoudit pouze správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby. Stěžovatelka nesouhlasí s odmítnutím žaloby z důvodu nevyčerpání opravných prostředků. Zdůrazňuje, že odvolání podat ve správním řízení nemohla, neboť nebyla účastníkem kolaudačního řízení.

Nejvyšší správní soud zjistil z fotokopie rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. RR 1262/09 ze dne 4. 5. 2009 (právní moc 18. 5. 2009), které ke svému vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky připojil žalovaný, že stěžovatelka požádala dne 11. 8. 2008 stavební úřad o přiznání postavení účastníka v kolaudačním řízení na stavbu „*Rodinný dům, připojení na sítě technického vybavení – plynovodní přípojka+vnitřní rozvod, elektropřípojka+ vnitřní rozvod, vodovodní přípojka+vnitřní rozvod Stod, na pozemku st.p.401/2(dle geometrického plánu č.1124-72/2004, ověřeného dne 18. 7. 2004), parc. č. 2514/18, 2517/15 v katastrálním území Stod*". Žádost odůvodnila tím, že stavba nebyla provedena v souladu s projektovou dokumentací.

Dne 9. 3. 2009 vydal stavební úřad usnesení č. j. 460/09/OV, kterým podle ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, rozhodl, že stěžovatelka není účastníkem kolaudačního řízení. Proti usnesení se stěžovatelka odvolala. O odvolání rozhodl Krajský úřad Plzeňského kraje výše citovaným rozhodnutím č. j. RR 1262/09 ze dne 4. 5. 2009 tak, že odvolání stěžovatelky zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že stěžovatelka nemůže být účastníkem kolaudačního řízení, protože nesplňuje ani jednu podmínku z definice účastníka řízení dle § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona.

Dne 21. 4. 2009 povolil Městský úřad Stod, odbor výstavby, rozhodnutím č. j. OV/1738/06Be užívání stavby- *„Rodinný dům, připojení na sítě technického vybavení – plynovodní přípojka+vnitřní rozvod, elektropřípojka+ vnitřní rozvod, vodovodní přípojka+vnitřní rozvod Stod, na pozemku st.p.401/2(dle geometrického plánu č.1124-72/2004, ověřeného dne 18.7.2004), parc. č. 2514/18,2517/15 v katastrálním území Stod“*. Toto rozhodnutí nabylo – dle příslušné doložky - právní moci dne 12. 5. 2009. Účastníkem řízení byl pouze stavebník pan M. M.

Podle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle kterého je třeba v daném případě postupovat (§ 140 zákona č. 50/1976 Sb., za použití § 190 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.), účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Protože v daném případě § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stěžovatelce nepřiznává postavení účastníka výše uvedeného kolaudačního řízení a správní orgány k jejímu návrhu, jímž požádala o účast v kolaudačním řízení, rozhodly tak, že stěžovatelka není účastnicí příslušného kolaudačního řízení, pak stěžovatelka nemohla proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2009, č. j. OV/1738/06Be, podat odvolání. Účastnicí uvedeného řízení mohla být jen v případě stanoveném v § 78 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., tedy pokud by sloučil stavební úřad s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení; v tom případě jsou účastníky řízení i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout. O takový případ v dané věci ovšem nešlo. Pokud tedy krajský soud považoval žalobu stěžovatelky za nepřípustnou, protože stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky před správním orgánem, a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., nepostupoval správně. Podle § 68 písm. a) s. ř. s., žaloba je nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelky z důvodů uvedených v napadeném usnesení je tedy nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1, písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelka podala žalobu u krajského soudu dne 15. 1. 2010 a domáhala se jí zrušení kolaudačního rozhodnutí č. j. OV/1738/06Be ze dne 21. 4. 2009. Přitom tvrdila, že se o napadeném rozhodnutí dozvěděla až dne 16. 11. 2009, kdy jí byl doručen přípis Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 11. 2009 č. j. RR/2665/09 – Sdělení k podnětu k zahájení přezkumného řízení, ve věci vydání kolaudačního rozhodnutí a podjatosti úřední osoby, která kolaudační řízení vedla. Současně stěžovatelka požádala o ustanovení zástupce z řad advokátů k poskytnutí právní pomoci v této věci, když se jedná, podle ní, o věc z hlediska právních předpisů složitou. Žaloba stěžovatelky neobsahuje žalobní body, z nichž by bylo patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje

rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Krajský soud ji podle § 37 odst. 5 s. ř. s. nevyzval k opravě nebo odstranění vad podání, ačkoliv to bylo pro jeho další postup ve věci nutné, protože teprve pak by mohl zjistit, z jakých skutkových a právních důvodů stěžovatelka rozhodnutí správního orgánu napadá.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle odst. 2 téhož ustanovení může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. není na stěžovatelku v právě projednávané věci aplikovatelné. Žalobní legitimace v tomto odstavci je totiž vázána na účastenství v předchozím správním řízení. Stěžovatelka však účastníkem kolaudačního řízení nebyla, neboť nespadá do žádné z kategorií účastníků vymezených v § 78 stavebního zákona.

Otázku aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud řešil v celé řadě svých rozhodnutí, např. v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaného pod č. 906/2006 Sb. NSS, či rozhodnutí ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaného pod č. 1764/2009 Sb. NSS. V posledně jmenovaném usnesení se rozšířený senát podrobně zabýval otázkou veřejných subjektivních práv, která mohou být správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasažena. Vyšel přitom z premisy, že výkladem tohoto kritéria by nemělo docházet k zužování ústavně zaručeného práva na soudní ochranu, a dospěl k závěru, že „*žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.*“

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 24/2009 – 96 ze dne 23. 9. 2009 dospěl k závěru, že „*z dikce § 65 odst. 1 s. ř. s. ve světle výkladu rozšířeného senátu vyplývá, že žalobce je povinen tvrdit přímé zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, resp. přímé dotčení své právní sféry takovým rozhodnutím, a/nebo (nepřímé) dotčení právní sféry v důsledku porušení jeho práv v řízení, které vydání správního rozhodnutí předcházelo. Z povahy věci potom plyne že tvrdit ono nepřímé dotčení právní sféry může logicky jen žalobce, který byl účastníkem řízení, jež předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud účastníkem řízení nebyl, nemohla být jeho právní sféra v průběhu takového předchozího řízení dotčena*“, a dále, že „*účastenství v kolaudačním řízení sice není podmínkou pro aktivní žalobní legitimaci, avšak má na rozsah této legitimace určité dopady. Pokud totiž vlastník sousední nemovitosti nemůže být účastníkem kolaudačního řízení (kromě výjimky v § 78 odst. 2 stavebního zákona),*

pak logicky nemůže dojít k dotčení jeho právní sféry porušením procesních předpisů, resp. vadami kolaudačního řízení.“

Účelu kolaudačního řízení a otázce účastenství vlastníků sousedních nemovitostí se podrobně věnoval rovněž Ústavní soud ve skutkově obdobné věci (žaloba vlastníka sousední nemovitosti proti kolaudačnímu rozhodnutí) v usnesení ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02. Po rozsáhlé explikaci problému a porovnání postavení vlastníka pozemku pod kolaudovanou stavbou (který byl začleněn do okruhu účastníků kolaudačního řízení na základě nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 95/2000 Sb.) s postavením vlastníka sousedních nemovitostí pak dospěl k následujícímu závěru: *„Ústavní soud na jedné straně zvažoval možný zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele vydáním kolaudačního rozhodnutí (od jehož vydání může stavba legálně fungovat a její existence a její používání v dalším fungování vyvolávat imise, které zasahují do práv vlastníků okolních nemovitostí) a na druhé straně možný zásah do práv vlastníka stavby, o jehož stavbě bylo rozhodnuto již v územním řízení a řízení o povolení stavby. Možnost,že by do závěrečné fáze stavebního řízení - kolaudace - mohl pravidelně (po zrušení § 78 odst. 1 StZ a novém rozšíření účastníků kolaudačního řízení) zasahovat velmi široký okruh dalších účastníků, by právě tento zásah do práv majitele stavby představovala. V dané věci se tedy jedná v podstatě o horizontální konflikt ústavně zaručených práv vlastníků okolních pozemků a vlastníka stavby. Ústavní soud se nedomnívá, že by bylo nutné definici účastníků stavebního kolaudačního řízení nadále rozšiřovat tak, aby i v rámci tohoto řízení byla zajištěna ochrana všech potenciálně ohrožených práv vlastníků okolních nemovitostí. Právní řád je nutné vidět v jeho celistvosti, takže ochrana vlastnických práv při střetu zájmů vlastníků sousedních nemovitostí je v modelově podobných případech, za současného právního stavu,přiměřeně zajištěna v rámci ustanovení § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. To přirozeně neznamená, že zákonodárce se nemá snažit rozšiřovat standard ochrany těchto práv vytvářením dalších institutů v rámci práva soukromého nebo veřejného. Znamená to pouze, že v daném případě není nutné a hodné rozšiřovat okruh účastníků kolaudačního řízení, protože stěžovatel se může domoci ochrany svého vlastnického práva v občanskoprávním řízení před obecným soudem.“*

Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tak bude ve smyslu výše citovaných závěrů dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

Zda v konkrétním případě napadeným rozhodnutím mohlo být zasaženo do právní sféry stěžovatelky bude moci být posouzeno teprve poté, až stěžovatelka na výzvu soudu řádně doplní svoji žalobu.

Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 1 a 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Krajský soud přiznal stěžovatelce usnesením ze dne 18. 5. 2010, č. j. 30 A 2/2010 - 29, osvobození od soudního poplatku za kasační stížnost ze tří čtvrtin, tedy částečně. Proti rozhodnutí krajského soudu v této části stěžovatelka nepodala kasační stížnost. Usnesením

ze dne 1. 7. 2010, č. j. 30 A 2/2010 - 45, ustanovil krajský soud stěžovatelce pro řízení o kasační stížnosti zástupcem advokáta JUDr. Jaroslava Savka, s odůvodněním, že jsou u ní splněny podmínky pro ustanovení zástupce podle § 35 odst. 8 s. ř. s. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát; hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování osoby uvedené v odst. 2 platí v takovém případě stát. Soudní řád správní neupravuje výslovně možnost přiznání osvobození od soudních poplatků jen částečně. Stěžovatelka však byla osvobozena od soudních poplatků jen částečně. Judikatura správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, č. j. 4 Ads 60/2006 - 29), připouští, že *„na základě vztahu přiměřené subsidiarity (dle ustanovení § 64 s. ř. s.) části první a třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů se používá při rozhodování o osvobození od soudních poplatků (i) v soudním řízení správním v některých případech rovněž ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř.“* Toto ustanovení zní takto: Na návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zcela nebo zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva. Nerozhodne-li předseda senátu jinak, vztahuje se osvobození na celé řízení a má i zpětnou účinnost; poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevracejí. Krajský soud v této věci tedy zřejmě postupoval podle citovaného ustanovení o.s.ř. Je-li ve správním soudnictví akceptován postup podle § 138 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s., není důvodu nepostupovat dále podle § 138 odst. 3 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. Podle § 138 odst. 3 o. s. ř., byl-li účastníku osvobozenému od soudních poplatků ustanoven zástupce, vztahuje se osvobození v rozsahu, v jakém bylo přiznáno, i na hotové výdaje zástupce a na odměnu za zastupování. Výše odměny byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání soudu ve věci samé (doplnění kasační stížnosti ze dne 21. 9. 2009) a náhradě hotových výdajů, tedy ve výši 2100 Kč a 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho nárok vůči státu o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Celkem náleží 2880 Kč. Protože stěžovatelce bylo přiznáno osvobození od soudních poplatků ze tří čtvrtin, platí stát hotové výdaje a odměnu za zastupování do výše přiznaného osvobození, to je do výše tří čtvrtin. V daném případě to činí 2160 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto usnesení. Ve zbývající části (nad 2160 Kč do 2880 Kč) bude uvedené výdaje a odměnu platit stěžovatelka.

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

V Brně dne 31. ledna 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu