

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Z. Š.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Simonou Pavlicovou, advokátkou se sídlem 8. pěšího pluku 2380, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem Náměstí 3, Frýdlant nad Ostravicí, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2018, č. j. 25 A 124/2018 – 7,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2018, č. j. 25 A 124/2018 – 7, **se zrušuje**.

II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, který jí bude vyplacen k rukám její zástupkyně Mgr. et Mgr. Simony Pavlicové, advokátky, z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobkyně se dne 6. 9. 2018 při nahlížení do soudního spisu seznámila s obsahem správního spisu vedeného pod sp. zn. MUFO_S 4289/2016. V tomto spisovém materiálu v souvislosti s dokumentací k likvidaci splaškových a dešťových vod mimo jiné zjistila, že v rámci výstavby rodinného domu je navržena čistírna odpadních vod GONAP 5 Pa. Otázku řešení likvidace splaškových vod považovala za důvod svého zařazení do okruhu dotčených osob ve věci společného souhlasu v řízení vedeném pod výše uvedenou spisovou značkou, podala proto zásahovou žalobu, kterou se domáhala, aby krajský soud určil, že odepření možnosti vyjádřit se k likvidaci splaškových a dešťových vod ze stavby rodinného domu na pozemku par. č. X v k.ú. N. V. u F. n. O. je nezákonným zásahem žalovaného do jejího práva na spravedlivý proces. V žalobním petitu dále soud žádala, aby žalovanému uložil zákaz pokračovat v uvedeném porušování práva žalobkyně na spravedlivý proces a uložil mu povinnost uhradit náklady spojené se soudním řízením.

[2] Soud zásahovou žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně mohla podat proti namítanému zásahu žalobu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Nebyla proto splněna podmínka pro podání zásahové žaloby stanovena v § 85 s. ř. s. – existoval zde jiný prostředek ochrany. Krajský soud předmět nyní projednávané věci vymezil jako „*právo vyjádřit se, které je dle žalobkyně spojeno s právem nahlížet do spisu*" a konstatoval, že o právu nahlížet do spisu, vyplývajícího ze skutkově shodného stavu, věcně rozhodl dne 26. 9. 2018, č. j. 22 A 167/2017 – 40. Žalobkyni v otázce nahlížení do spisu vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Závěrem krajský soud uvedl, že možnost vyjádřit se, která měla být žalobkyni upřena, je úkonem jakékoliv osoby činěným vůči správnímu orgánu. Právem vyjádřit se disponuje kdokoliv po celý průběh řízení.

[3] Pro výše uvedené odmítl soud zásahovou žalobu jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Ze žaloby nevyplývá, že stěžovatelka považuje právo vyjádřit se za součást práva nahlížet do spisu. Argumentace krajského soudu jeho rozsudkem ze dne 26. 9. 2018, č. j. 22 A 167/2017 – 40, je proto nepřiléhavá. V kasační stížnosti stěžovatelka dále uvádí, že již v podání zaslaném žalovanému ze dne 19. 10. 2016 poukázala na to, že již v řízení o umístění a povolení stavby na pozemku parcelní č. X došlo k opomenutí účastníků řízení (vlastníků okolních studní). K tomuto sdělení neobdržela stěžovatelka od žalovaného ve lhůtě 30 dnů žádné vyrozumění, nýbrž pouze sdělení ze dne 27. 10. 2016, evidované pod sp. zn. MUFO_S 4300/2016.

[6] Dále není zřejmé, zda a s jakým výsledkem byla stavebním úřadem posuzována otázka zjištění vlivu stavby v okolí. Stěžovatelka poukazuje především na to, že vlastníkům studní nebyla dána možnost vyjádřit se ke způsobu likvidace odpadních a dešťových vod z navrhované stavby. Řešení likvidace odpadních a dešťových vod přitom je důvodem pro

zařazení stěžovatelky do okruhu dotčených osob. Právo vyjádřit se k řízení je samostatným procesním právem garantovaným čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[7] Krajský soud své usnesení ze dne 13. 11. 2018, které je podle stěžovatelky zmatečné, založil na nepravdivém spojení práva nahlížet do spisu a vyjádřit se. Soud nedostál své ústavní povinnosti zakotvené v čl. 4 Ústavy, „*shledal-li žalobu nepřípustnou, protože je zde jiný prostředek ochrany, kterým se stěžovatelka může domoci ochrany či nápravy, aniž by se zabýval věcí od samého počátku, tedy od jejího podání ze dne 19. 10. 2016, který ze správního spisu pod sp. zn. MUFO_S 4289/2016 zjevný není, což krajský soud mohl zjistit např. výzvou k odstranění vad žaloby ze dne 6. 11. 2018. V případě výše uvedené nečinnosti žalovaného, spočívající v neučinění úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., stěžovatelka neměla žádnou možnost domáhat se ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Žaloba tudíž nemohla být nepřípustná.*“

[8] Stěžovatelka navrhuje zrušit usnesení krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se k věci nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod a v řízení je řádně zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou zmatečností řízení před krajským soudem, neboť je-li řízení zmatečné „*nemůže již Nejvyšší správní soud zkoumat důvodnost věcných kasačních námitek*“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 2 Ads 11/2004 - 38, č. 435/2005 Sb. NSS; srov. i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, č. j. 2 As 11/2015 - 23).

[13] Za zmatečné je možno označit řízení, které trpí procesními vadami představujícími porušení základních principů soudního řízení. Soudní řád správní pro účely soudního řízení správního vymezuje čtyři základní případy, kdy lze usuzovat na zmatečnost rozhodnutí (či řízení před krajským soudem), a to když: 1) ve věci zcela chyběly podmínky řízení; 2) rozhodoval soudce vyloučený pro podjatost podle ustanovení § 8 s.ř.s.; 3) rozhodoval nesprávně obsazený soud (senát či samosoudce) či 4) bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

[14] Tvrzení stěžovatelky však nelze podřadit pod žádný z výše uvedených případů zmatečnosti. Stěžovatelka zmatečnost řízení spojuje s vadně vymezeným předmětem řízení, o čemž soud pojedná níže. Kasační námitka je pro shora uvedené nedůvodná.

[15] Napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, nemůže se kasační soud vyjadřovat k věci samé (tj. k důvodnosti věcné argumentace žaloby); může posoudit pouze správnost těch závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 2 As 128/2011 - 39). Naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však může založit i to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128 nebo ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98), či že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 Afs 132/2017 – 32).

[16] Stěžovatelka se žalobou domáhala možnosti vyjádřit se k řešení likvidace odpadních vod v podobě výstavby domovní čističky odpadních vod se vsakem. Ze spisového materiálu, do něhož nahlédla, má za to, že dojde ke zhoršení kvality vody v její studni (bakteriologickému znečištění vody) a tím bude zasaženo do jejích práv a oprávněných zájmů. Žádala o přiznání postavení dotčené osoby dle § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodném období, v řízení, ve kterém je řešena otázka likvidace odpadních a dešťových vod (vstupu do řízení o čističce odpadních vod).

[17] Krajský soud však ve svém usnesení vymezil jádro žalobního petitu žalobkyně jinak. Žalobkyně se dle krajského soudu zásahovou žalobou „*domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v odepření možnosti nahlížet do spisu a z toho vyplývající možnosti vyjádřit se k likvidaci splaškových a dešťových vod ze stavby rodinného domu*“. Soud tak vadně vymezil předmět řízení a zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť odůvodnění usnesení soudu (a závěry v něm učiněné) se nevztahuje k předmětu řízení.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné vyjasnit skutkový stav věci, který následně posuzoval (nesprávně) krajský soud.

[19] V projednávané věci je meritem řízení před správním orgánem, vedeném pod sp. zn. MUFO_S 4289/2016, schválení žádosti o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru pod názvem „Rodinný dům včetně souboru staveb k.ú. N. V. F. n. O., p. č. X. Stavební úřad vydal dne 29. 7. 2016 společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (dále jen „společný souhlas“). Stěžovatelka se mylně domnívá, že součástí společného souhlasu je i řešení likvidace odpadních a dešťových vod formou výstavby domovní čističky odpadních vod včetně dešťové kanalizace (souhrnně dále jen „ČOV“) a zásahovou žalobou se snaží „vstoupit do řízení“, neboť se cítí opomenutým účastníkem řízení.

[20] Výstavba ČOV ovšem podléhá vydání územního rozhodnutí (nikoliv společnému souhlasu). Územní rozhodnutí o žalobkyní zmiňované ČOV, a s tím spojena otázka řešení

likvidace odpadních a dešťových vod, je vedeno pod sp. zn. MUFO_S 4300/2016, o čemž ji žalovaný a další správní orgán opakovaně vyrozuměli např. v usnesení žalovaného ze dne 18. 4. 2017, zn. MUFO 12769/2017, v rozhodnutí Krajského úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 4. 8. 2017, č. j. MSK 74036/2017, či ze dne 21. 6. 2017, č. j. MSK 53201/2017, ve sdělení žalovaného ze dne 27. 7. 2017, zn. MUFO 23905/2017 a v dalších písemnostech. Žalovaný v prvně uvedeném usnesení mezi jinými výslovně uvedl, že výstavba ČOV podléhá územnímu rozhodnutí a jde o stavbu podmiňující územní souhlas s výstavbou rodinného domu žadatelů.

[21] Je tak zjevné, že stěžovatelka se svého účastenství v řízení o výstavbě ČOV (účast na řešení likvidace odpadních a dešťových vod) může domáhat v řízení vedeném pod sp. zn. MUFO_S 4300/2016, nikoliv v řízení vedeném pod sp. zn. MUFO_S 4289/2016. Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s. (faktické vymezení zásahu – předmětu řízení), je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS); jeho řešení (merita věci) tak následuje až po přezkumu splnění podmínek řízení.

[22] Jednou z podmínek řízení je i přípustnost návrhu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba *„nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“

[23] V řízení týkajícím se výstavby ČOV (územní rozhodnutí) mají účastníci řízení možnost podat proti rozhodnutí odvolání, a to včetně opomenutých účastníků řízení (srov. § 192 stavebního zákona ve spojení s § 84 zákona s. ř. s., ve znění pozdějších předpisů). Musí tak však učinit v zákonné lhůtě. Proti rozhodnutí o odvolání je přípustná žaloba dle § 65 s. ř. s., nikoliv žaloba zásahová dle § 85 s. ř. s.

[24] Je-li správní orgán ve vydání rozhodnutí nečinný, je nutné postupovat dle § 80 správního řádu. Po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti je účastník řízení oprávněn podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., nikoliv zásahovou žalobu.

[25] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je totiž subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v s. ř. s., které mají proti jejímu podání přednost, a vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány. Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí libovolně použitelnou, nýbrž jejím doplňkem, jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze vystačit s instrumentáriem žaloby proti rozhodnutí prostě proto, že akt veřejné správy, který je napadán, není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho atributů (srov. body [19] až [21] usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[26] Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (viz body [17] a [18] odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 – 53, č. 3334/2016 Sb. NSS). Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[27] Zásahová žaloba vymezená stěžovatelkou formulovaná jako zápůrčí (směřující vůči trvajícímu zásahu), v případě opomenutého účastenství v řízení o územním rozhodnutí, je tak nepřípustná, neboť zde existuje jiný prostředek ochrany v podobě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Soud na okraj upozorňuje, že podmínkou podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je i vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem (srov. § 68 písm. a) s. ř. s. a § 5 téhož zákona).

[28] Stěžovatelka se zásahovou žalobou domáhala práv, kterým poskytuje ochranu jiný právní prostředek. Její žaloba byla proto nepřípustná dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona. Krajský soud rozhodl (co do výroku) správně, pokud žalobu odmítl; učinil tak ovšem bez náležitého odůvodnění (to s ohledem na vadné vymezení předmětu sporu fakticky zcela chybělo).

[29] Dle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. (důraz přidán soudem) „[d]*ospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2;* ***jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro*** *zastavení řízení,* ***odmítnutí návrhu*** *nebo postoupení věci,* ***rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.***“ V nyní projednávané věci výše vymezená situace nastala a Nejvyšší správní soud, ač kasační stížnost posoudil jako důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil, zásahovou žalobu pro její nepřípustnost odmítl.

[30] Na daném nemůže nic změnit ani závěrečná námitka stěžovatelky, která tvrdila, že krajský soud měl přihlédnout k podání ze dne 19. 10. 2016, o kterém nebylo rozhodnuto rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu proto nemohla být podána a zásahová žaloba nepřípustná.

[31] Stěžovatelka se však v podání ze dne 19. 10. 2016 nedomáhala vstupu do řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí, ale žádala „*o předložení hydrogeologického posudku zpracovaného osobou s odbornou způsobilostí a situačního výkresu se zákresem plochy zasažené možným chemickým a bakteriálním znečištěním a podmočením v souvislosti s navrženým řešením likvidace odpadních a dešťových vod ze stavby na pozemku parc. č. X*“. Otázka účastenství v řízení je toliko jedním z důvodů, pro něž nahlížení do spisu ve věci vedené pod sp. zn. MUFO_S 4289/2016 žádala, navíc má být řešena zcela jiným způsobem (srov.

bod [23] odůvodnění rozsudku). Tvrzenou nečinnost, spočívající v nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě, je navíc nutné řešit jinými prostředky ochrany (§ 80 správního řádu) a případně i žalobním typem (§ 79 s. ř. s.).

[32] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost a zásahovou žalobu stěžovatelky dle § 110 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 85 téhož zákona odmítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení ustanovením § 120 téhož zákona. Dle ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut. V řízení před krajským soudem byl stěžovatelce soudní poplatek vrácen, tak na základě § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterého soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, vrátil stěžovatelce soudní poplatek toliko za podanou kasační stížnost.

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

V Brně dne 7. března 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu