



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **R. L.**, zastoupené JUDr. Zdeňkem Doležalem, advokátem se sídlem Musorgského 1, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna Brno - střed**, se sídlem Dominikánská 2, 601 69 Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 2. 2004, č. j. 30 Ca 399/2003 - 26,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojila žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti výše uvedenému usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 1998, č. j. STU/9800875/00/02/STRI/123. Tímto kolaudačním rozhodnutím žalovaný na návrh paní L. V. jako stavebníka povolil po provedené stavební úpravě včetně připojení části sousedního bytu užívání bytu v II. nadzemním podlaží domu na adrese K. č. p. 262, č. e. 11, postaveného na parcele parc. č. 1053/0 v k. ú. V. a obci B. Odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., správního řádu soudního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), opřel krajský soud o ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. Soud dospěl k závěru, že stěžovatelka, která je nájemkyní bytu sousedícího s bytem paní V. a která tvrdí, že svůj byt v důsledku stavebních úprav provedených paní V. nemůže užívat, nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, neboť proti shora

popsanému správnímu rozhodnutí žalovaného nepodala odvolání podle § 53 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „spr. ř.“ nebo „správní řád“).

Ve své kasační stížnosti odkázala stěžovatelka na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Krajskému soudu vytkla, že rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a že nesprávně posoudil právní otázku spočívající v tom, zda fyzická osoba, která nebyla ze zákona účastnicí správního řízení, je vyloučena z žalobního práva, tedy z práva na přístup k soudu a podání správní žaloby proti v tomto řízení vydanému správnímu rozhodnutí, když byla ve svých právech (zejména v základním právu podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) tímto rozhodnutím dotčena. Uvedla, že odvolání proti rozhodnutí žalovaného nepodala proto, že nebyla účastnicí správního řízení, v rámci něhož bylo správní rozhodnutí, které svojí žalobou napadla, vydáno. Účastnicí řízení podle svého vyjádření nebyla a ani nemohla být, a to ani podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), ani podle ustanovení § 34 odst. 4 téhož zákona, a proto jí právo podat odvolání nepřislušelo. Z uvedeného důvodu napadla stěžovatelka podle svých slov akt správního orgánu cestou soudní, protože má za to, že správní orgán autoritativním a protiprávním způsobem zasáhl do právní sféry soukromého a osobního života (obydlí) jí samotné i jejího syna. Vyjádřila přesvědčení, že v demokratickém právním státě by mělo být věcí obecného zájmu, aby se hledělo i na to, aby se všem osobám dotčeným správním aktem dostalo možnosti hájit svá práva před soudem.

Žalovaný správní orgán odkázal ve svém vyjádření na předchozí vyjádření, která v této věci podal. V nich poukázal na to, že stěžovatelka nebyla účastnicí kolaudačního řízení a že v tomto řízení bylo zkoumáno, zda úprava bytu provedená paní V. byla provedena podle schválené projektové dokumentace a zda byly dodrženy podmínky stavebního povolení. Řízení podle žalovaného probíhalo za účasti dotčených orgánů státní správy.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nikoli, jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatelka, důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Výtku ohledně zjištění skutkového stavu [kterou stěžovatelka zřejmě mínila jako stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] je formulována zcela paušálně, bez jakéhokoli bližšího zdůvodnění, a navíc míří nikoli proti správnímu orgánu, jehož rozhodnutí je soudně přezkoumáváno, nýbrž proti zjišťování skutkového stavu krajským soudem. Podle obsahu kasační stížnosti stěžovatelka ve skutečnosti napadá posouzení právní otázky krajským soudem, a sice toho, zda fyzická osoba, která nebyla ze zákona účastníkem správního řízení, je oprávněna podat žalobu proti v tomto řízení vydanému správnímu rozhodnutí, když tvrdí, že byla ve svých subjektivních veřejných právech tímto rozhodnutím dotčena. Negativní odpověď na tuto otázku byla důvodem odmítnutí podání. Pokud by posouzení této právní otázky bylo nesprávné, rozhodl by krajský soud nezákonně o odmítnutí žaloby. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je ve vztahu k důvodu podle písm. a) důvodem speciálním, který – je-li dán – vždy vylučuje důvod podle písm. a). Nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení totiž v každém případě i tehdy, pokud v něm byla soudem nesprávně posouzena právní otázka.

Rozsahem a důvody podané kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

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 (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon jinak. Aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je tedy osoba, tvrdící zkrácení na svých veřejných subjektivních právech (viz vymezení věcné působnosti správního soudnictví v § 2 s. ř. s.) tím, že napadený úkon správního orgánu její práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jinak, než předepisuje zákon, nebo byl proveden (vydán) v řízení, v němž byla porušena procesní práva dotyčné osoby tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného úkonu. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001 - 67). Žalobní legitimace nepřisluší tomu, jehož práva nebo povinnosti nebyly „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2004, č. j. 5 A 35/2002 - 29, zveřejněné pod č. 218/2004 Sbírky rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu).

Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Jak rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54 (zveřejněno pod č. 162/2004 Sbírky rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího správního soudu), žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.

Ze správního spisu vyplývá, že paní V., nájemkyně bytu č. 2 ve II. nadzemním podlaží (I. patře) domu na adrese K. 11, B., jenž je ve vlastnictví města Brna, provedla na základě stavebního povolení ze dne 28. 1. 1998, č. j. VRS 43735/97-Str/351, vydaného žalovaným, stavební úpravy bytu, který na základě nájemního vztahu užívala. V rámci stavebních úprav došlo ke zvětšení tohoto bytu připojením některých místností sousedního bytu č. 3 v téže podlaží, a sice jednoho pokoje, komory a části chodby. Stěžovatelka, která je nájemkyní právě tohoto bytu č. 3, pocítovala stavební úpravy jako nespravedlivé a porušující její práva, zejména považovala za nesprávné, že byt, ve kterém řadu let žila spolu se svými prarodiči až do dědečkovy smrti, bude výše uvedeným způsobem zmenšen. Chování paní V. považovala stěžovatelka za morálně pochybné. Paní V. stavební úpravy provedla a po jejich skončení požádala o kolaudaci této stavby. V kolaudačním řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 1998, č. j. STU/9800875/00/02/STRI/123, kterým žalovaný povolil užívání bytu paní V. po provedených stavebních úpravách, nebylo se stěžovatelkou jednáno jako s účastnicí řízení.

Okruh účastníků stavebního řízení je definován v § 59 stavebního zákona. V odst. 4 tohoto paragrafu je výslovně uvedeno, že účastníky stavebního řízení nejsou nájemci bytů a nebytových prostor. Stavebníkem, který je vždy jedním z účastníků stavebního řízení (jako osoba, která má zájem stavbu realizovat), může podle § 58 odst. 3 stavebního zákona být, jde-li o stavební úpravu, nástavbu nebo udržovací práce na stavbě, i právnická nebo fyzická osoba, která je nájemcem stavby, předloží-li o tom písemnou dohodu s vlastníkem stavby. Okruh účastníků řízení kolaudačního je definován v § 78 stavebního zákona. Definice podle odst. 1 tohoto paragrafu je taxativní a je speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství uvedené v § 14 odst. 1 správního řádu (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci ze dne 7. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 - 77), přičemž nájemce bytu do rozsahu této definice nespadá; podmínky pro rozšíření okruhu účastníků kolaudačního řízení podle § 78 odst. 2 stavebního zákona nebyly v případě stěžovatelkou napadeného kolaudačního řízení dány, navíc, i kdyby dány byly, nemohly by vzhledem k dikci ustanovení § 59 odst. 4 stavebního zákona k jejímu účastenství v kolaudačním řízení vést. Lze tedy konstatovat, že stěžovatelka nebyla a ani nemohla být podle platného práva účastnicí kolaudačního řízení; to ostatně stěžovatelka ani nerozporuje. Její žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. tedy vůbec nepadá v úvahu.

Právní vztahy mezi nájemcem bytu a pronajímatelem mají závazkověprávní, tedy soukromoprávní povahu a upravují je zejména ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), konkrétně jeho § 663 a násl., zvláště pak § 685 až 716. Mimo jiné jsou v těchto ustanoveních občanského zákoníku upraveny povinnosti pronajímatele při provádění stavebních úprav: Podle § 695 občanského zákoníku je pronajímatel oprávněn provádět stavební úpravy bytu a jiné podstatné změny v bytě pouze se souhlasem nájemce. Tento souhlas lze odepřít jen z vážných důvodů. Provádí-li pronajímatel takové úpravy na příkaz příslušného orgánu státní správy, je nájemce povinen jejich provedení umožnit; jinak odpovídá za škodu, která nesplněním této povinnosti vznikla. Ustanovení § 695 občanského zákoníku lze považovat za jedno z ustanovení jednoduchého práva, jimiž je realizováno právo na respektování obydlí zakotvené zejm. v čl. 12 Listiny základních práv a svobod a v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, sjednané v Římě dne 4. listopadu 1950 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva o lidských právech“). Z porovnání právní úpravy ve stavebním zákoně a v občanském zákoníku je zřejmé, že zákonodárce považuje vztah nájemce k předmětu nájmu (bytu), resp. k věci, jejíž součástí předmět nájmu je [k domu, v němž se byt nachází, nejde-li o byt jako samostatný předmět právních vztahů upravených zejm. v zákoně č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů] za natolik zprostředkovaný osobou vlastníka těchto věcí (a tedy pronajímatele, že necítil potřebu nájemce bytu jako samostatný procesní subjekt zařadit do okruhu účastníků kolaudačního řízení (a rovněž řízení stavebního). Zákonodárce má zde zjevně za to, že k ochraně zájmů nájemce postačí, pokud tento bude „reprezentován“ ve stavebním řízení tím, od něhož si byt pronajal, tedy vlastníkem bytu či domu, který jak v řízení kolaudačním [viz § 78 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], tak v řízení stavebním [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] jejich účastníkem je. Je pak na nájemci bytu, aby si prostředky, které mu poskytuje soukromé právo, vydobyl na pronajímateli, aby jeho zájmy a zákonem zaručená práva byly při stavebních úpravách sousedních bytů či jiných částí domu chráněny. Platnou právní úpravu nelze považovat za jakkoli pochybnou z ústavněprávního hlediska – právo nájemce na užívání pronajaté nemovitosti není (na rozdíl od vlastnického práva) absolutním právem působícím *erga omnes*, nýbrž relativním právem

působícím výlučně ve vztahu mezi nájemcem a pronajímatelem. Soudní ochrana tohoto relativního práva je pak zajištěna možnostmi danými nájemci v rámci občanského řízení soudního domáhat se různými typy žalob ochrany svých práv vůči pronajímateli; nelze proto mít jakékoli pochyby o konformitě platné úpravy s čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, sjednané v Římě dne 4. listopadu 1950 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.). Z hlediska právně historického nutno poznamenat, že obdobná právní úprava i její výklad správním soudnictvím platily i za I. československé republiky [srov. k tomu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 1922 – Boh. A 1568/22 (14197/22) a rozhodnutí téhož soudu z 10. 2. 1927 – Boh. A 6305/27 (15222/26)], takže je stěží lze obecně považovat za nepřípustné či nerozumné.

Veřejná subjektivní práva stěžovatelky nebyla kolaudačním rozhodnutím žalovaného, vydaným na žádost třetí osoby ve věci stavební úpravy bytu užívaného touto třetí osobou, žádným způsobem přímo dotčena, neboť – jak výše vyloženo – žádná taková práva zákon stěžovatelce jako pouhé nájemkyni bytu sousedícího s bytem, který byl předmětem stavebních úprav, nedává. Stěžovatelce neplyne z kolaudačního rozhodnutí žádná povinnost, zejména jí z něho neplyne povinnost strpět užívání bytu třetí osoby touto osobou či jinými osobami způsobem, který by pocítovala jako zásah do svých práv. Z kolaudačního rozhodnutí totiž toliko plyne, že z hlediska veřejného práva (konkrétně práva stavebního) byla stavební úprava provedena v souladu s podmínkami danými stavebním povolením a že ze stavebněprávního hlediska nic nebrání užívání stavby. Ani žalobní legitimace stěžovatelky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proto není dána.

Z výše uvedených úvah tedy vyplývá, že krajský soud v souladu se zákonem rozhodl o odmítnutí žaloby, neboť žalobu podala osoba k tomu zjevně neoprávněná [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Na uvedeném závěru Nejvyššího soudu nemění nic ani okolnost, že krajský soud sice správně rozhodl, že žalobu je třeba odmítnout, avšak důvody odmítnutí žaloby posoudil nesprávně, když je opřel o § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Za takové situace – je-li rozhodnutí krajského soudu věcně správné, třebaže k němu krajský soud dospěl na základě nesprávného právního názoru – není ovšem důvodu, aby Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatelky rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. K zachování jednoty a věcné správnosti rozhodování, jakož i případně – pokud by rozhodnutím krajského soudu došlo ke zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, k čemuž však v tomto konkrétním případě nedošlo – k poskytnutí závazné informace žalovanému správnímu orgánu o tom, jak je třeba věc posuzovat (srov. ustanovení § 78 odst. 5 a § 110 odst. 3 s. ř. s.), zcela postačí, aby Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí o kasační stížnosti vyslovil právní názor, který k věci samé zaujal; výjimkou by byl případ, kdy by užitě důvody rozhodnutí činily nepřezkoumatelným a byl by dán důvod k jeho zrušení pro tuto vadu (obdobný názor zaujal již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 52).

K samotnému rozlišení důvodů odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. nutno poznamenat, že soud musí v první řadě zkoumat, zda u žalobce vůbec připadá v úvahu, že by mohl být aktivně legitimován. Nepřipadá-li toto vůbec v úvahu, je nutno žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Teprve dospěje-li soud k závěru, že tento důvod odmítnutí žaloby není dán, zkoumá eventuelní další důvody pro odmítnutí žaloby, mezi nimi i důvod podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem v řízení před správním orgánem má totiž smysl zkoumat pouze tehdy, pokud

žalobce vůbec byl osobou, která mohla tyto opravné prostředky podat, tj. takovou osobou, u níž vůbec připadá v úvahu, aby byla aktivně legitimována k podání žaloby na základě ustanovení § 65 odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. března 2005

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu