



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobců: a) Mgr. P. J., b) Ing. M. J.**, žalobkyně ad b) zastoupena Mgr. Petrem Jahodou, advokátem, se sídlem Boloňská 310, Praha 10, proti **žalovanému: Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců ad a) a b) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2005, č. j. 8 Ca 20/2004 - 31, **za účasti:** M., s. r. o.,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2005, č. j. 8 Ca 20/2004 - 31, **se zrušuje**, věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobci ad a) a ad b) (dále jen „stěžovatelé“) se v zákonné lhůtě podanou kasační stížností domáhali přezkoumání v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 8. 12. 2003, č. j. 21 888/2003 - 92. Vydání tohoto rozhodnutí předcházelo sled několika rozhodnutí vydaných v souvislosti s kolaudačním řízením o povolení užívání stavby rodinného domu B 1 na pozemku č. parc. 3541/73 a č. parc. 3541/39 v katastrálním území P. Ž. (dále jen „stavba“).

Ze správního spisu a spisu městského soudu byl Nejvyšším správním soudem zjištěn následující skutkový děj předcházející vydání napadeného usnesení:

Stěžovatelé v postavení kupujících uzavřeli dne 22. 11. 1999 se společností M., s. r. o., kupní smlouvu, jejímž předmětem byl prodej pozemku parc. č. 3541/73 a parc. č. 3541/39, katastrální území Ž., obec P., a rozestavěné stavby rodinného domu nacházející se na pozemku p. č. 3541/73. Stejněho dne byla mezi stěžovateli a společností M., s. r. o., uzavřena smlouva o dílo, dle které se společnost M., s. r. o., jakožto zhotovitel, zavázala dokončit novostavbu uvedeného rodinného domu. Dne 12. 1. 2000 byl stěžovateli podán návrh na zápis vkladu vlastnického práva k výše uvedeným nemovitostem do katastru nemovitostí, vklad byl povolen rozhodnutím ze dne 17. 4. 2000.

Obvodní úřad pro Prahu 3, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“), vydal dne 13. 4. 2000 kolaudační rozhodnutí o povolení užívání dokončené stavby. Stěžovatelé jsou ve výroku rozhodnutí označeni jako stavebníci, zastoupení společností M., s. r. o.

Stěžovatelé proti kolaudačnímu rozhodnutí podali odvolání, ve kterém namítali rozpor výsledné podoby stavby s jejím popisem ve stavebním povolení, dále uvedli, že společnost M., s. r. o., předložila stavebnímu úřadu plnou moc s podpisy, které nebyly pravé.

O odvolání rozhodl Magistrát hlavního města Prahy, odbor výstavby (dále jen „odvolací orgán“), rozhodnutím ze dne 20. 11. 2000. Vyjádřil zde názor, že stěžovatelé nesplňují zákonné požadavky pro postavení účastníků kolaudačního řízení dle § 78 zákona č. 50/1976 Sb. (dále jen „stavební zákon“), jejich odvolání proto zamítl dle § 60 zákona č. 71/1967 Sb. (dále jen „správní řád“) jako nepřijatelné.

Stěžovatelé se domáhali zrušení rozhodnutí o odvolání žalobou, o které rozhodoval městský soud dle v té době platné části páté hlavy druhé občanského soudního řádu (předchozí úprava správního soudnictví). Městský soud se v rozsudku č. j. 38 Ca 57/2001 - 44 ze dne 13. 9. 2001 ztotožnil s právním názorem odvolacího orgánu v tom směru, že stěžovatelé nemohli být účastníky kolaudačního řízení, neboť nebyli stavebníky, vlastníky stavby ani jejími uživateli. Stěžovatelé dle názoru městského soudu nabyli vlastnictví dnem 17. 4. 2000, byť soud připouští zpětné účinky rozhodnutí o vkladu do katastru nemovitostí ke dni 12. 1. 2000. Dne 13. 4. 2000, kdy bylo vydáno kolaudační rozhodnutí, nebyl vklad v katastru dosud proveden a pokud tedy žalovaný odvolací orgán i prvostupňový stavební úřad se stěžovateli jako s účastníky nejednali, byl jejich postup v souladu se zákonem, neboť v době vydání prvostupňového rozhodnutí nemohli být účastníky kolaudačního řízení. Městský soud z těchto důvodů označil kolaudační rozhodnutí ze dne 13. 4. 2000, dle něhož stěžovatelé účastníky řízení byli, za zmatečné, proto je zrušil a věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení, přičemž v dalším řízení mělo být odvolání stěžovatelů znovu přezkoumáno z hlediska § 60 a § 65 správního řádu.

Po zrušení rozhodnutí o odvolání vydal odvolací orgán dne 10. 12. 2001 nové rozhodnutí, kterým podle § 65 odst. 2 správního řádu (tj. v mimoodvolacím řízení) změnil kolaudační rozhodnutí ze dne 13. 4. 2000 tak, že za stavebníka označil namísto stěžovatelů společnost M., s. r. o., opravil též formální pochybení odkazu na nesprávné stavební povolení.

Stěžovatelé se odvolali i proti tomuto rozhodnutí, namítali nabytí vlastnického práva ke stavbě ke dni 12. 1. 2000. O odvolání nebylo rozhodnuto, odvolací orgán předložil odvolání žalovanému (přípisem ze dne 12. 2. 2003) s návrhem na zamítnutí pro nepřijatelnost. Žalovaný o odvolání nerozhodl, pouze v oznámení o zahájení mimoodvolacího řízení konstatoval, že ve smyslu § 78 odst. 1 stavebního zákona stěžovatelé nebyli účastníky kolaudačního řízení. Dne 25. 7. 2003 žalovaný vydal další rozhodnutí v mimoodvolacím

řízení dle § 65 odst. 2 správního řádu, jehož výrokem změnil rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 10. 12. 2001, tato změna spočívala ve zrušení původního kolaudačního rozhodnutí ze dne 13. 4. 2000. Dle odůvodnění žalovaného bylo kolaudační rozhodnutí vadné a ani po provedené změně z něj nevyplýval závazný obsah, bylo neurčité, nekonkrétní a navozovalo stav právní nejistoty.

Proti tomuto rozhodnutí podala rozklad společnost M., s. r. o., která namítala rozpor s § 68 odst. 1 správního řádu, neboť od vydání kolaudačního rozhodnutí dne 14. 4. 2000 již uplynula tříletá lhůta, v níž jediné lze rozhodnutí měnit či zrušit. O rozkladu rozhodl ministr pro místní rozvoj dne 8. 12. 2003, rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2003 pro rozpor s § 68 odst. 1 správního řádu zrušil. Proti rozhodnutí o rozkladu podali stěžovatelé žalobu k městskému soudu, který o ní rozhodl usnesením napadeným v tomto řízení o kasační stížnosti.

Městský soud usnesením ze dne 31. 1. 2005 žalobu stěžovatelů přezkoumal dle zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že byla podána osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Městský soud považoval pro posouzení věci za podstatné, že žalobci nebyli ke dni vydání kolaudačního rozhodnutí stavebníky, vlastníky stavby ani jejími uživateli. Dle jeho názoru nabyli stěžovatelé vlastnické právo ke stavbě dnem rozhodnutí o vkladu do katastru nemovitostí, tj. 17. 4. 2000. Na základě toho dospěl městský soud k závěru, že stěžovatelé nemohli být kolaudačním rozhodnutím, ani následujícími rozhodnutími vydanými v mimoodvolacím řízení, zkráceni na svých právech či povinnostech.

Stěžovatelé v kasační stížnosti napadli uvedený závěr městského soudu, namítli především, že se vlastníky stavby stali ke dni podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí, tedy dne 12. 1. 2000, a na základě toho byli v době vydání kolaudačního rozhodnutí, tj. 13. 4. 2000, účastníky kolaudačního řízení. Napadené usnesení městského soudu je v tomto směru nesprávné a nezákonné, stejnou vadou trpěl i jeho rozsudek ze dne 13. 9. 2001. Stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozhodnutí městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Společnost M., s. r. o., jakožto osoba zúčastněná na řízení, podala ke kasační stížnosti písemné vyjádření. Domnívá se, že stěžovatelé neoznačili konkrétně svá práva, na kterých byli zkráceni, podstata tohoto sporu je občanskoprávní.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu i označení jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Proti usnesení o odmítnutí žaloby lze namítat pouze uvedený kasační důvod, tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, v rámci této nezákonnosti je možno uplatnit i námitku nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, jak činí stěžovatelé. V daném případě bylo namítáno nesprávné posouzení okamžiku nabytí vlastnictví k nemovitosti a z toho vyplývající chybný závěr o nedostatku aktivní legitimace stěžovatelů ve správním řízení i v řízení o žalobě. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

V dané věci došlo k nepřehlednému řetězení správních rozhodnutí, přesto zůstává nespornou skutečností, že všechna tato rozhodnutí se přímo týkala kolaudačního rozhodnutí, tj. rozhodnutí o povolení užívání stavby. Dle § 76 odst. 1 stavebního zákona lze dokončenou stavbu, pokud práce na ní vyžadovaly stavební povolení, užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Bez kolaudačního rozhodnutí vlastník stavby nemůže realizovat v plné míře vlastnické právo ke stavbě, tj. užívat ji či určit, kdo a jakým způsobem ji bude užívat. Ani po vydání kolaudačního rozhodnutí nemá vlastník stavby při jejím užívání neomezenou volnost, neboť dle § 82 odst. 1 stavebního zákona je tímto rozhodnutím povoleno užívání stavby pouze k určenému účelu, v případě potřeby je při kolaudaci možno stanovit podmínky pro užívání stavby. Z uvedených ustanovení zákona je tedy zřejmé, že kolaudační rozhodnutí zásadně zasahuje do sféry práv a povinností vlastníka stavby, není mu proto možno upřít možnost účast v kolaudačním řízení, ani v následném řízení před správním soudem. S obsahově shodnou argumentací byl zákonem č. 83/1998 Sb. novelizován § 78 stavebního zákona, vymezující okruh účastníků kolaudačního řízení, na základě této novely je od 1. 7. 1998 vlastník stavby vždy účastníkem kolaudačního řízení.

I přes spornou povahu rozhodnutí vydaných v dané věci v mimoodvolacím řízení (viz dále) Nejvyšší správní soud považuje pro posouzení aktivní legitimace v řízení o žalobě stejně jako městský soud za určující, že rozhodnutí napadené žalobou bylo vydáno v rámci kolaudačního řízení (i přesto, že šlo již o mimoodvolací řízení), jehož účastníkem byl a měl být vlastník předmětné stavby. Pro městský soud bylo proto nezbytné učinit si úsudek o vlastnictví k dané stavbě ke dni vydání kolaudačního rozhodnutí.

Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelé nebyli účastníky původního kolaudačního řízení ukončeného vydáním rozhodnutí dne 13. 4. 2000, neboť nebyli stavebníky, vlastníky stavby ani jejími uživateli. Dle názoru městského soudu byla vlastníkem stavby k danému dni společnost M., s. r. o., stěžovatelé nabyli vlastnického práva až dnem vkladu do katastru nemovitostí, tj. 17. 4. 2000. Tato úvaha dle Nejvyššího správního soudu však není správná a nemá zákonný podklad. Nabývání vlastnictví k nemovité věci upravuje § 133 odst. 2 občanského zákoníku, dle něhož se vlastnictví nabývá vkladem do katastru nemovitostí podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zvláštním předpisem upravujícím zápis vlastnických a jiných práv k nemovitostem je zákon č. 265/1992 Sb., na který též poznámka k ustanovení § 133 odst. 2 občanského zákoníku odkazuje. Stavební zákon se nezabývá otázkou nabývání vlastnictví k nemovitosti, je proto třeba vycházet z úpravy uvedeného zákona č. 265/1992 Sb. Dle § 2 odst. 1 tohoto zákona práva uvedená v § 1 odst. 1 stejného zákona (tedy i právo vlastnické) vznikají, mění se nebo zanikají dnem vkladu do katastru, pokud občanský zákoník nebo jiný zákon nestanoví jinak. Pro posuzovaný případ není stanovena občanským zákoníkem ani stavebním zákonem jiná úprava, platí tedy stále úprava § 2 zák. č., 265/1992 Sb., který v odst. 3 tohoto ustanovení stanoví, že účinky vkladu do katastru, a tedy i přechod vlastnického práva, nastávají u pravomocného rozhodnutí o vkladu ke dni, kdy návrh na vklad byl doručen příslušnému katastrálnímu úřadu.

V daném případě nastaly účinky vkladu vlastnického práva stěžovatelů k předmětné stavbě dne 12. 1. 2000, neboť v tento den byl doručen jejich návrh na vklad katastrálnímu úřadu, přičemž o povolení vkladu bylo následně pravomocně rozhodnuto. V souladu s § 133 odst. 2 občanského zákoníku a § 1 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. jsou stěžovatelé vlastníky stavby od 12. 1. 2000, nikoli od 17. 4. 2000, kdy bylo vydáno rozhodnutí o vkladu. Městský soud neposoudil správně otázku okamžiku nabytí vlastnictví

ke stavbě, na základě toho pak dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovatelé nebyli ke dni vydání kolaudačního rozhodnutí 13. 4. 2000 účastníky řízení, přestože jimi byli a měli být z titulu vlastnického práva ke stavbě. Stejně chybný závěr je obsažen i v rozsudku městského soudu č. j. 38 Ca 57/2001 - 44 ze dne 13. 9. 2001, přičemž v žádném případě nelze připustit výklad, že pokud tento rozsudek nabyl právní moci (neboť před účinností s. ř. s. jej nebylo možno žádným opravným prostředkem napadnout), je nutno jeho nesprávná východiska přenášet i do dalších řízení.

Pro úplnost je nutno uvést, že na závěru ohledně práva účastenství stěžovatelů v kolaudačním řízení nic nemění ani skutečnost, že rozhodnutí o vkladu bylo vydáno až následně po vydání kolaudačního rozhodnutí. Správní orgán je povinen řádně zjistit, kdo je účastníkem jím vedeného řízení, přičemž v dané věci bylo stavebnímu úřadu známo, že stěžovatelé podali v průběhu kolaudačního řízení návrh na vklad do katastru nemovitostí a v případě předpokládaného kladného rozhodnutí budou považováni zpětně za vlastníky stavby. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje nesnadné postavení stavebních úřadů v takové situaci, vhodné řešení je nutno zvolit vždy s ohledem na další okolnosti konkrétního řízení. Pokud se se zpětnou účinností deklarovaný vlastník nemovitosti domáhá práv účastníka řízení, přičemž na podání návrhu na vklad vlastnického práva stavební úřad v průběhu řízení upozornil, pak mu jeho postavení účastníka řízení nelze upírat. Nejvyšší správní soud zde vychází z textu zákona, kdy dle § 78 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je účastníkem řízení vždy vlastník stavby, bez uvedení podmínky, že musí být v průběhu kolaudačního řízení znám, jak je stanoveno např. u uživatele (provozovatele) stavby. Stavební úřad má možnost zjistit z veřejného registru, kterým je katastr nemovitostí, kdo je vlastníkem stavby, v katastru lze též nalézt informaci, zda byl (a případně k jakému dni) podán návrh na vklad změny vlastnického práva k dotýčné stavbě. Ověřit tyto skutečnosti náleží k povinnostem správního orgánu zjistit dostatečně spolehlivě skutečný stav věci. Samozřejmě, pokud není přizván k řízení účastník, jehož účastenství nemohlo být správnímu orgánu ani při vynaložení veškeré potřebné aktivity známo, nemusí se vždy jednat o vadu řízení, nýbrž případně o důvod k obnově řízení. Rozdíly či podobnosti mezi takovými případy je možno posuzovat pouze individuálně, „ad hoc“. V dané věci však stavební úřad v původním kolaudačním řízení postavení stěžovatelů jakožto účastníků nezpochybňoval, v odůvodnění rozhodnutí je označoval jako „nové vlastníky stavby“. Stavební úřad ke dni vydání rozhodnutí stavební úřad neměl k dispozici pravomocné rozhodnutí o vkladu do katastru, nemohl si být tedy účastenstvím stěžovatelů jist, při každém dalším rozhodování v této věci však správním orgánům již vlastnictví stěžovatelů bylo (či mělo být) známo. Ze strany odvolacího orgánu, městského soudu i žalovaného bylo proto nesprávně a v rozporu se zákonem účastenství stěžovatelů v kolaudačním řízení jakožto vlastníků stavby zpochybňováno.

Jestliže městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatelé nemohli být rozhodnutím o rozkladu dotčeni na svých právech či povinnostech, neboť nebyli účastníky původního kolaudačního řízení, a jimi podaná žaloba je podána osobami zjevně neoprávněnými ve smyslu, pak se jedná o nesprávný právní závěr, který nemá oporu v příslušných, výše citovaných, ustanoveních zákona. Jeho závěr o naplnění podmínek § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odmítnutí návrhu je proto nezákonný a Nejvyšší správní soud napadené usnesení v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou vznesenou osobou zúčastněnou na řízení, tj. že stížní námitky stěžovatelů nebyly dostatečně konkrétní a nebylo jednoznačné, v čem spatřují nezákonnost napadeného usnesení a zkrácení svých práv. Nejvyšší správní soud vychází z obsahu podání (zde z kasační stížnosti), ve kterém stěžovatelé zcela

jednoznačně napadli závěr městského soudu ohledně nedostatku jejich aktivní legitimace, správně označili příčinu nesprávného posouzení právní otázky městským soudem, tj. špatný výklad okamžiku přechodu vlastnictví k nemovité věci.

K další námitce odkazující na občanskoprávní povahu sporu mezi stěžovateli a společností M., s. r. o., Nejvyšší správní soud konstatuje, že případné řešení po občanskoprávní rovině je volbou jmenovaných osob, předmětem řízení o kasační stížnosti však byla správnost posouzení aktivní legitimace stěžovatelů v předchozím řízení před správním soudem. Takto vymezili obsah řízení a rozsah přezkumu stěžovatelé, jejich námitky bylo možno pořadit pod některý z důvodů § 103 odst. 1 s. ř. s., kasační stížnost byla proto přípustná. Jak je uvedeno výše, Nejvyšší správní soud je dle § 109 odst. 2 s. ř. s. důvody uplatněnými v kasační stížnosti (s výjimkou případů uvedených v § 109 odst. 3 s.ř.s.) vázán, je povinen o nich rozhodnout, což učinil.

Městský soud je vzhledem ke zrušení napadeného usnesení povinen znovu posoudit důvodnost žaloby podané stěžovateli proti rozhodnutí o rozkladu ministra pro místní rozvoj, přičemž je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V tomto dalším řízení je ze strany městského soudu nutno vypořádat se se zásadní skutečností, že kolaudační rozhodnutí vydané dne 13. 4. 2000 dosud nenabylo právní moci, neboť o odvolání (které má devolutivní účinek) nebylo odvolacím orgánem rozhodnuto. Rozhodnutí o odvolání ze dne 20. 11. 2000 bylo rozsudkem městského soudu č. j. 38 Ca 57/2001 zrušeno, následně bylo odvolacím orgánem vydáno již pouze rozhodnutí v mimoodvolacím řízení dle § 65 odst. 2 správního řádu. Správní řád ukládá odvolacímu orgánu povinnost o odvolání vždy rozhodnout, nezná jinou formu ukončení řízení o odvolání, nežli vydáním rozhodnutí. I v případě, kdy odvolací orgán považuje odvolání za nepřipustné nebo opožděné, je dle § 60 správního řádu povinen odvolání zamítnout. Tento požadavek je dán nejen potřebou právní jistoty účastníků, ale vyplývá ze skutečnosti, že v případě podání odvolání nabývá napadené rozhodnutí právní moci až doručením rozhodnutí o odvolání všem účastníkům (§ 52 odst. 1 správního řádu).

V dané věci bylo městským soudem zrušeno rozhodnutí o odvolání, následně však nebylo vydáno žádné jiné, nahrazující rozhodnutí. Odvolací orgán vydal rozhodnutí o změně kolaudačního rozhodnutí dle § 65 správního řádu, k čemuž nebyla splněna jedna ze základních podmínek § 65 odst. 1 správního řádu, tj. právní moc rozhodnutí, které bylo předmětem mimoodvolacího řízení. Právní moc je jedním z nutných atributů rozhodnutí, na skutečnost, zda rozhodnutí je či není pravomocné, nelze rezignovat, bez jistoty nabytí právní moci je výrok rozhodnutí bezpředmětný. Rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 10. 12. 2001 vydané v mimoodvolacím řízení je tedy nezákonné a z toho titulu nezpůsobilé změnit kolaudační rozhodnutí ze dne 13. 4. 2000. Ze stejného důvodu je nezákonné i rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2003, vydané opět dle § 65 správního řádu, neboť se v mimoodvolacím řízení zabývá nepravomocným rozhodnutím. Stejně jako předchozí rozhodnutí, nemohlo z důvodu nesplnění základní podmínky pro vydání rozhodnutí dle § 65 správního řádu způsobit zrušení původního kolaudačního rozhodnutí. Zrušení tohoto rozhodnutí proto bylo ze strany ministra vnitra, jakožto správního orgánu rozhodujícího o podaném rozkladu, zcela namístě, avšak z jiných důvodů, nežli uvedl v odůvodnění rozhodnutí.

Městský soud rozhodne v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, jak mu ukládá § 110 odst. 2 s.ř.s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejso** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2006

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu