



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencle, MA ve věci žalobce: **Ing. J. Z.**, zast. JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem se sídlem Údolní 222/5, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, Odbor územního a stavebního řízení, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2015, sp. zn. OUSR/MMB/0334075/2015/9, č. j. MMB/0421308/2015,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Rozhodnutím Odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna ze dne 20. 11. 2015, sp. zn. OUSR/MMB/0334075/2015/9, č. j. MMB/0421308/2015, bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„správní řád“), zamítnuto odvolání žalobce jako nepřipustné, neboť bylo podáno osobou, která není účastníkem předmětného řízení.

Žalobce své odvolání směřoval proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna Brno – Xa, odboru výstavby a územního rozvoje – stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 7. 2015, č. j. MCBSLA/03718/15/OVÚR-SÚ/Mach, kterým byla dodatečně povolena změna stavby rodinného domu X, na pozemku parc. č. X v k. ú. X, obec Brno, na X č. o. 23 v Brně – X (dále jen „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“).

Žalovaný odvolání žalobce odmítl v návaznosti na usnesení stavebního úřadu ze dne 12. 10. 2015, č. j. MCBSLA/05166/15/OVÚR-SÚ/Mach (dále jen „usnesení ze dne 12. 10. 2015“), kterým bylo rozhodnuto, že žalobce není dle § 28 odst. 1 správního řádu účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Důvodem byla skutečnost, že nebylo v řízení o dodatečném povolení stavby zjištěno přímé dotčení práv žalobce. Žalobce chtěl být do správního řízení zahrnut jako jeho zákonný účastník z titulu vlastnictví sousedního pozemku s pozemkem, na němž byly dodatečně povoleny provedené změny.

II. Obsah žaloby

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. Namítá, že napadené rozhodnutí vycházelo z usnesení ze dne 12. 10. 2015, které v té době nenabývalo právní moci, neboť se proti němu odvolal. Žalovaný vyšel z chybného právního posouzení § 28 odst. 1 a § 76 odst. 2 správního řádu, když poukazoval na to, že odvolání nemá odkladný účinek a účinky usnesení ze dne 12. 10. 2015 nastávají dnem jeho vydání. Takovýto postup zbavil žalobce možnosti uplatňovat svá práva. Dále tím bylo znemožněno žalobci domáhat se věcné nápravy napadeného rozhodnutí, neboť odvolání proti rozhodnutí ve věci bylo již zamítnuto. Stavební úřad vydával v předmětné věci rozhodnutí i za situace, že rozhodnutí ze dne 25. 7. 2007, kterým byli vyloučeni jeho pracovníci z důvodu podjatosti vůči osobě žalobce, nebylo zrušeno, tudíž je stále v platnosti a mělo by být v souladu s ním jednáno. Námitku podjatosti v dané věci žalobce podal dopisem ze dne 6. 8. 2015, na který stavební úřad reagoval pouhým dopisem ze dne 1. 9. 2015. Neuvedením nadřízeného pracovníka stavebního úřadu o neschopnosti vydat správné a nezaujaté rozhodnutí s ohledem na averzi pracovníků stavebního úřadu vůči osobě žalobce byl žalobce dotčen na svých právech. Pracovník stavebního úřadu se tímto postupem dopustil vědomého porušení zákona, čímž svůj postup učinil nepřipustným a neústavním.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na nutnost zamítnout odvolání, neboť existoval veřejnoprávní akt (usnesení ze dne 12. 10. 2015), který byl vykonatelný dnem doručení žalobci tj. 19. 10. 2015. V tomto postupu nedošlo ke zneužití právních předpisů, neboť bylo postupováno standardním způsobem. Dle správní praxe je vždy po vydání usnesení o nepřiznání účastnictví pohlíženo na dotčenou osobu jako na osobu vně správního řízení. Dále se nelze ztotožnit s žalobcem, že by mu bylo odňato právo na nápravu nezákonného

stavu. Pokud by usnesení o přiznání účastnictví bylo napadeno odvoláním, kterému by bylo vyhověno, pamatuje zákon i na možnost domoci se svých práv takovému účastníku. Žalobce svého práva na odvolání proti usnesení o účastnictví využil. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 1. 2016, č. j. MMB/0008014/2016 ovšem nebyly shledány důvody pro přiznání účastnictví žalobce v řízení o dodatečném povolení stavby. Námitka podjatosti také není důvodná, neboť má být uplatňována v každém správním řízení zvlášť, zejména s ohledem na jiné skutkové a právní okolnosti. Není relevantní odkazování žalobce na dřívější rozhodnutí o podjatosti k jeho osobě, neboť tato rozhodnutí nezohledňují aktuální stav a řízení. Dále byla námitka podjatosti v tomto řízení podána zjevně opožděně, neboť byla podána teprve dne 6. 8. 2015, a to i když rozhodnutí ve věci bylo vydáno dne 28. 7. 2015. Následné informování žalobce o opožděnosti podání námítky podjatosti sdělením je správným postupem. Nadto v té době bylo již vydáno usnesení ze dne 12. 10. 2015, a proto ani právo plynoucí z § 14 odst. 2 správního řádu žalobci nenáleželo. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že **žaloba není důvodná.**

První námitkou žalobce brojí proti závěru, že nebyl účastníkem řízení a že bylo nutno z tohoto důvodu jeho odvolání zamítnout jako nepřípustné. Především nesouhlasí s tím, že závěr o účastnictví žalovaný odvodil výlučně z usnesení ze dne 12. 10. 2015, které v té době nenabývalo právní moci, neboť bylo napadeno odvoláním žalobce.

Jádrem sporu je tak otázka, zda pro zamítnutí odvolání jako nepřípustného byla postačující existence rozhodnutí stavebního úřadu o tom, že žalobce není účastníkem řízení, ačkoliv proti němu podal žalobce odvolání.

Dle § 76 odst. 5 správního řádu se proti usnesení může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.

Dle § 74 odst. 1 správního řádu je rozhodnutí vykonatelné nabytím právní moci nebo pozdějším dnem, který je v jeho výrokové části uveden. Rozhodnutí je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek. Dle odst. 2 je rozhodnutí ukládající povinnost k plnění vykonatelné, je-li v právní moci, a jestliže uplynula lhůta ke splnění povinnosti. Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek, a byla-li stanovena lhůta ke splnění povinnosti, jejím

uplynutím. Odst. 3 stanovuje, že ustanovení o vykonatelnosti platí obdobně i pro jiné právní účinky rozhodnutí.

Jádrem sporu je otázka, zda rozhodnutí může vyvolávat určité právní účinky, ač bylo napadeno odvoláním. S touto otázkou úzce souvisí problematika právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí. Obecně lze říci, že právní moc rozhodnutí je stav, který zakládá jeho právní závaznost. Vykonatelnost je potom stav zakládající nutnost, popř. možnost, podle obsahu předmětného rozhodnutí konat. Jak z citace § 74 odst. 1 správního řádu vyplývá, je rozhodnutí předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek. Z obsahu ustanovení § 74 odst. 2 a 3 správního řádu přitom vyplývá, že vykonatelnost rozhodnutí správní řád spojuje toliko s těmi rozhodnutími, která ukládají povinnosti k plnění, a vykonatelnost vnímá jako exekvovatelnost (vykonatelné rozhodnutí je na základě tohoto svého stavu exekučním titulem). Naproti tomu pro případy, kde jde o svou povahou jiná rozhodnutí (neukládající povinnosti k plnění), správní řád namísto „vykonatelnosti“ hovoří o „jiných právních účincích rozhodnutí“, pro něž však dle § 74 odst. 3 správního řádu platí ustanovení o vykonatelnosti obdobně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Ads 147/2008 – 95, všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Je-li tedy rozhodnutí předběžně vykonatelné, nastávají jeho účinky bez ohledu na jeho právní moc a je naplněna výjimka z pravidla formulovaného v § 85 odst. 1 správního řádu, podle něhož v důsledku odkladného účinku odvolání nenastávají mimo jiné právní účinky rozhodnutí.

V posuzované věci jde konkrétně o posouzení účinků usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, u kterého zákon explicitně (viz § 76 odst. 5 správního řádu) vylučuje odkladný účinek odvolání. Jedná se tedy o usnesení předběžně vykonatelné ve smyslu § 74 odst. 1 správního řádu, jehož právní účinky nastávají bez ohledu na jeho právní moc. Právním účinkem takového rozhodnutí je pro dané řízení závazné posouzení otázky účastenství v řízení.

Ačkoliv tedy žalobce podal proti usnesení ze dne 12. 10. 2015 odvolání, to nemělo vliv na jeho vykonatelnost, respektive na jeho další právní účinky. Správní orgány byly povinny do doby, než by bylo usnesení ze dne 12. 10. 2015 případně na základě opravného prostředku zrušeno, v řízení vycházet ze závěru, že žalobce není účastníkem řízení. Tato skutečnost byla usnesením ze dne 12. 10. 2015 závazně posouzena. Přezkoumání tohoto rozhodnutí se přitom není možné v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147). Odvolací orgán proto v řízení odvolání proti dodatečnému povolení stavby nemohl postupovat jinak, než odvolání pro nepřípustnost zamítnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26).

Nelze se přitom ztotožnit s tvrzením žalobce, že byl postupem žalovaného zbaven možnosti uplatnit svoje práva. Jestliže by žalobci skutečně určitá práva, která by mohl ve správním řízení ve vztahu k meritu věci uplatňovat, svědčila, znamenalo by to, že rozhodnutí o jeho účastenství bylo nezákonné. Tuto nezákonnost by mohl namítat v rámci odvolání proti rozhodnutí o účastenství, potažmo následně v rámci žaloby proti rozhodnutí o tomto odvolání. Poté, co by případně bylo rozhodnutí o účastenství zrušeno, by mohl svá práva ve správním řízení uplatňovat.

V případě negativního rozhodnutí o účastenství pro danou osobu sice řízení končí, ovšem nikoliv nutně s konečnou platností. Může totiž dosáhnout zrušení takového rozhodnutí v rámci správního či soudního přezkumu. V takovém případě je následně na základě § 28 odst. 2 správního řádu oprávněna učinit úkon, který zmeškala, tj. mimo jiné odvolání proti rozhodnutí věci samé (viz také již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147). Tím je vyjádřena ochrana práv osoby, které by jinak byla odňata možnost úkon učinit a byla by tak zkrácena na svých právech. Vyloučení dvojkolejnosti přezkumu účastenství tedy pro osobu, která tvrdí, že je účastníkem řízení, neznamená ani zbavení jejích práv ani odepření přístupu k soudu.

Žalobce dále namítá podjatost pracovníků správního orgánu prvního stupně vůči jeho osobě.

Tato námitka ovšem nemůže být důvodná už proto, že rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je značně omezen důvody, pro které bylo vydáno. Jestliže bylo odvolání žalobce zamítnuto pro nepřipustnost, je soudní přezkum omezen jednak na posouzení otázky, zda odvolání skutečně bylo nepřipustné či nikoliv, jednak na to, zda řízení před žalovaným nebylo stíženo vadou, která by měla vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Jelikož žalovaný vůbec neposuzoval zákonnost prvostupňového rozhodnutí ani procesu jeho přijímání, nemůže mu být z povahy věci vytýkáno, že z důvodu takové nezákonnosti prvostupňové rozhodnutí nezrušil. Jak se také vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 – 102 „v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo připustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srov. rozsudek č. j. 5 As 18/2011 - 81 ze dne 13. Května 2011)“. Z takto vymezeného rámce soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost zcela vybočuje námitka podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně. Případná podjatost těchto pracovníků se nemohla nijak promítnout do závěru žalovaného, že odvolání žalobce bylo nepřipustné. Jedná se o námitku, která se zcela míjí s důvody, pro které bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a která ani nemíří proti postupu samotného žalovaného. Takovou námitku je tudíž nutno považovat za *per se* nedůvodnou. Nemíjí totiž vůbec způsobit zpochybnit závěry žalovaného či jeho procesní postup.

Žalobcem navrhované důkazy listinami soud neprováděl, neboť všechny tyto listiny jsou obsaženy ve správním spise. Z obsahu správního spisu soud vychází, aniž by jím prováděl dokazování.

V. Shrnutí a náklady řízení

Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. **zamítl**.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 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. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 20. září 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu