

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **M. R.**, bytem B. 308, P., zastoupen JUDr. Tomášem Hemelíkem, advokátem se sídlem Lipanská 7, Říčany, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **B. j. s. r. o.**, se sídlem x, zastoupena Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve Svahu 1, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2014, čj.155345/2014/KUSK, sp. zn. SZ 137410/2014/KUSK REG/AB,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e o d m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce napadl žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného (dále je „napadené rozhodnutí“) a domáhá se jeho zrušení. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Černošicích (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 7. 2014, čj. MUCE 36808/2014 OSU, sp. zn. výst.:36738/2014/Ma/Ro/P258/zast. Tímto rozhodnutím bylo zastaveno řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“) o dodatečném povolení stavby pro zemědělské využití (stáje a seníku) na pozemku p. č. x, v katastrálním území R., který je ve vlastnictví žalobce. Žalovaný dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že stavba, o jejíž dodatečné povolení stavebník požádal, již byla řádně povolena v roce 2011 na základě ohlášení stavby ze dne 31. 5. 2011. Řízení o dodatečném povolení stavby tak je za této situace zcela bezpředmětné.

Žalobce v žalobě uvedl, že se cítí být na svých právech vlastníka pozemku zkrácen tím, že žalovaný potvrdil zcela nelogické a protiprávní rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Předně žalobce namítl, že stavebník užíval pozemek ve vlastnictví žalobce (resp. jeho právního předchůdce) na základě nájemní smlouvy ze dne 9. 3. 2009, která však stavebníka neopravňovala postavit na pozemku jakoukoliv stavbu. Teprve dodatek nájemní smlouvy ze dne 14. 3. 2011 měl stavebníkovi založit oprávnění postavit na pozemku pastevní přístřešek pro ochranu pasených zvířat. Stavba, která je na pozemku reálně postavena, ovšem není

pastevním přístřeškem, nýbrž stavbou k ustájení zvířat, což je stavba zcela jiná. Dne 25. 4. 2012 podal stavebník správnímu orgánu I. stupně žádost o dodatečné povolení stavby, k níž nepřiložil potřebné přílohy, protože bylo předmětné řízení u správního orgánu I. stupně přerušeno. Současně byl stavebník vyzván k doložení potřebných dokumentů, které stavebník předkládal postupně v průběhu let 2012 a 2013. Žalobce proti uvedenému stavebnímu řízení brojil, nikdy neudělil souhlas k trvalé stavbě na pozemku ve svém vlastnictví a žádal, aby žádost stavebníka byla zamítnuta a dodatečné stavební povolení nebylo vydáno. Žalobce se pozastavil nad tím, jak je možné, že si stavebník nevzpomněl, že dne 1. 6. 2011 údajně ohlásil stavbu správnímu orgánu I. stupně, a proto požádal o její dodatečné povolení. Na základě údajného ohlášení nemohlo dojít k povolení jiné stavby, než která odpovídá charakteru stavby dle dodatku nájemní smlouvy. K jiné stavbě totiž nedal vlastník pozemku souhlas.

Žalovaný zopakoval ve vyjádření k žalobě argumenty, které uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření navrhla zamítnutí žaloby. Vysvětlila, že byla nucena podat žádost o dodatečné povolení stavby, neboť správní orgán I. stupně zahájil řízení o odstranění stavby. V řízení bylo prokázáno, že realizovaná stavba byla ohlášena, osoba zúčastněná na řízení nenese odpovědnost za způsob evidence spisů správním orgánem I. stupně. Pakliže bylo ohlášení stavby neúplné, jak spekuluje žalobce, měl správní orgán I. stupně v souladu s judikaturou NSS ohlášení stavby odložit, jinak marným uplynutím lhůty 40 dnů vzniklo osobě zúčastněné na řízení právo realizovat stavbu.

Ze správního spisu soud zjistil, že na základě podnětu Správy Chráněné krajinné oblasti Český kras zahájil správní orgán I. stupně oznámením ze dne 17. 4. 2012 řízení o odstranění stavby stáje na pozemku p. č. x v katastrálním území R. Dne 25. 4. 2012 požádala osoba zúčastněná na řízení o dodatečné povolení této stavby. Správní orgán I. stupně vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby a toto řízení přerušil na dobu určenou k doplnění žádosti, která byla opakovaně prodlužována. Dne 14. 5. 2014 předložila osoba zúčastněná na řízení správnímu orgánu I. stupně ohlášení stavby ustájení zvířat ze dne 31. 5. 2011 a územně plánovací informaci ze dne 17. 5. 2011. Usnesením ze dne 2. 7. 2014 správní orgán I. stupně rozhodl o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby stáje na pozemku p. č. x z důvodu, že v řízení bylo prokázáno, že stavba, o jejíž dodatečné povolení osoba zúčastněná na řízení požádala, již byla povolena (fikcí) na základě ohlášení stavby ze dne 31. 5. 2011. Stavba tedy již byla povolena, a proto je projednání řízení o dodatečném povolení téže stavby bezpředmětné. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný ho však napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť se s jeho závěry plně ztotožnil.

Soud se nejprve zabýval tím, zda rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda se jím zakládají, mění, nebo ruší práva či povinnosti, nebo závazně určuje, že konkrétní osoba určitá práva či povinnosti má, anebo nemá. Správní akt, který nenaplnuje tato hlediska, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je tak vyloučen ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

Nejprve je třeba vymezit vztah mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby. Řízení o odstranění stavby, které zahájil správní orgán I. stupně, slouží k prověření, zda stavba vymezená v oznámení o zahájení řízení byla provedena v souladu se stavebním zákonem. Dospěje-li správní orgán k závěru, že jde o stavbu provedenou bez vyžadovaného rozhodnutí nebo jiného úkonu či opatření správního orgánu,

nařídí její odstranění [§ 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“), zejména písm. b)]. V rámci probíhajícího řízení o odstranění stavby může vlastník stavby, o jejíž odstranění se jedná, požádat o její dodatečné povolení. V takovém případě se řízení o odstranění stavby přeruší až do doby pravomocného skončení řízení o dodatečném povolení stavby.

Rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby má za následek, že žádost vlastníka stavby (stavebníka) o dodatečné povolení stavby nebude věcně projednána. Nezákonné rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečné povolení stavby tak může porušit právo vlastníka stavby (stavebníka) na dodatečné povolení stavby. Zastavením řízení se sice nezakládá, nemění ani neruší právo či povinnost stavebníka nebo jiných účastníků řízení o dodatečném povolení stavby, ani se nedeklaruje, zda někdo z nich určité právo nebo povinnost má, či nemá. Může tím však dojít k zásahu do procesního práva stavebníka na to, aby věc (žádost o dodatečné povolení stavby) byla věcně projednána. Zprostředkovaně tak může být zasaženo do hmotných práv vlastníka stavby (stavebníka), o nichž se v tomto řízení jedná (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, čj. 5 As 30/2008 – 105). Soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Jinou otázkou však je, zda je žalobce legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Je přitom třeba rozlišovat mezi legitimací žalobní, která zakládá přípustnost žaloby, a legitimací věcnou, která je rozhodující pro důvodnost žaloby.

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 tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. 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 přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Žalobní právo odvozené od § 65 odst. 2 s. ř. s. se zakládá na skutečnosti, že žalobce byl účastníkem řízení před správním orgánem, z něž napadené rozhodnutí vzešlo.

Z citovaného § 65 s. ř. s. vyplývá, že aktivní legitimaci k podání žaloby má pouze osoba, která splňuje předpoklady dané odst. 1 nebo odst. 2, přičemž základní podmínkou žalobní legitimace je uplatnění dostatečně konkrétního a plausibilního tvrzení, že žalobce byl napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 - 86 (publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS), pregnantně shrnul, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude 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.

Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné,

zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh propustit do řízení ve věci, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS). V tomto rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem).

Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě uvedl tvrzení, z nichž vyplývá, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, je splněna podmínka aktivní žalobní legitimace. Pokud jde o legitimaci věcnou, dospěl soud k závěru, že tu žalobce postrádá. Z obsahu žaloby a rozhodnutí žalovaného, které je žalobce povinen podle § 71 odst. 2 věty první s. ř. s. připojit k žalobě, zcela zřejmě vyplývá, že žalobce nemohl být napadeným rozhodnutím vůbec dotčen ve své právní sféře.

Žalobou je napadeno rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Tímto rozhodnutím mohl být na svém právu (procesním právem na věcném projednání žádosti) dotčen pouze stavebník (tedy osoba zúčastněná na řízení). Tím, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo ukončeno, aniž by bylo o žádosti rozhodnuto věcně (buď zamítnutím žádosti, nebo dodatečným povolením stavby), se nic nezměnilo na právním postavení žalobce jakožto vlastníka pozemku pod stavbou, již se týká žádost o dodatečné povolení. Právní postavení žalobce, který se staví jednoznačně proti další existenci stavby, by bylo dotčeno pouze vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Soudu je zřejmé, že žalobce nesouhlasí s právním názorem, na němž je vystaveno napadené rozhodnutí, a sice že stavba, která je předmětem řízení o odstranění stavby i předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, již byla v minulosti řádně povolena. Tuto otázku je třeba řešit nejen v řízení o dodatečném povolení stavby, ale především v řízení o odstranění stavby. Její význam pro řízení o dodatečném povolení stavby spočívá v posouzení, zda není toto řízení bezpředmětné. Stavbu, která byla řádně povolena a provedena v souladu se stavebním zákonem, nelze následně dodatečně povolit, neboť by šlo o duplicitní rozhodnutí v téže věci (jde *de facto* o překážku *rei administratae*, § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). V řízení o odstranění stavby má uvedená otázka význam odlišný, neboť je součástí posouzení věcných podmínek pro nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Pokud by správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že stavba, která je předmětem řízení o odstranění stavby, byla řádně povolena, takže nejsou splněny podmínky pro nařízení odstranění stavby, pak řízení o odstranění stavby zastaví. Rozhodnutím o zastavení řízení o odstranění stavby bude žalobce nepochybně dotčen ve své právní sféře (viz rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2009, čj. 5 As 30/2008 – 105). Posouzení otázky, zda stavba byla povolena na základě ohlášení stavby správnímu orgánu I. stupně v roce 2011, je předběžnou otázkou v řízení o odstranění stavby a procesní výsledek tohoto řízení je plně závislý na jejím posouzení. Žalobce se tak v rámci přezkumu případného rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby domůže i věcného přezkumu uvedené otázky.

Není pravda, jak uvedla osoba zúčastněná na řízení, že byla fakticky donucena podat žádost o dodatečné povolení stavby tím, že správní orgán I. stupně zahájil řízení o odstranění stavby. Osoba zúčastněná na řízení mohla svoji obranu, že stavba, která je předmětem řízení o odstranění, byla provedena v souladu se stavebním zákonem na základě ohlášení stavby ze dne 31. 5. 2011, uplatnit právě v řízení o odstranění stavby. Pokud by totiž bylo prokázáno, že stavba byla postavena v souladu se stavebním zákonem, nebyly by splněny podmínky pro

aplikaci § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Posuzování splnění těchto podmínek je přitom podstatou řízení o odstranění stavby. To jasně dokládá správnost výše uvedeného závěru soudu, že žalobce se bude moci bránit proti skutkovému i právnímu posouzení otázky, zda stavba byla provedena v souladu se stavebním zákonem, v řízení o odstranění stavby a event. následně v žalobě proti rozhodnutí o jeho zastavení. Ochrana hmotným právům žalobce tak bude poskytnuta v jiném řízení. Postup stavebníka, který za této situace podal žádost o dodatečné povolení stavby, byl zcela neúčelný, nesmyslný a rozhodně nebyl vyvolán správním orgánem I. stupně.

Soud tedy uzavírá, že rozhodnutím o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby již pojmově nemohlo být zasaženo do právní sféry žalobce. Tvrzení žalobce, jímž odůvodnil svoji žalobní legitimaci, tedy že napadeným rozhodnutím bylo zkráceno jeho vlastnické právo k pozemku, je zjevně nedůvodné. Již z obsahu žaloby a napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že žalobce není věcně legitimován v tomto řízení. Byť soud k závěru o nedostatku věcné (hmotné) legitimace žalobce dospěl na základě nikoliv triviální analýzy, opírá se o výklad právních norem, nikoliv o skutková zjištění. Tato okolnost tedy dovoluje učinit závěr, že nedostatek věcné legitimace žalobce je zjevný, není potřeba bližšího zkoumání na základě obsahu správního spisu nebo důkazních prostředků. Jsou splněny podmínky § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro odmítnutí žaloby, neboť žaloba je podána osobou zjevně neoprávněnou.

Za této situace se soud již nezabýval jednotlivými žalobními body uplatněnými v žalobě. Následkem nedostatku aktivní věcné legitimace je vždy odmítnutí nebo zamítnutí žaloby, v závislosti na tom, do jaké míry je nedostatek věcné legitimace zjevný (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005 - 62, publ. pod č. 1477/2008 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007 - 98). Posláním soudního řízení správního je totiž ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), což lze dovodit rovněž z § 65 odst. 1 s. ř. s. a konstrukce aktivní žalobní legitimace, která se následně promítá do aktivní věcné legitimace. Žalobě lze vyhovět a správní rozhodnutí zrušit jen tehdy, pokud je možné učinit závěr, že žalobce byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech. Ve správním soudnictví nemohou soukromé osoby podávat žaloby ve veřejném zájmu, popř. domáhat se soudní ochrany práv třetích osob. Účelem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu není odstranit objektivně nezákonné rozhodnutí, nýbrž poskytnout ochranu subjektivním právům žalobce, do nichž bylo nezákonným rozhodnutím zasaženo. Proto i kdyby byly žalobní body uplatněné v žalobě důvodné, soud by nemohl napadené rozhodnutí zrušit k žalobě žalobce, neboť ten postrádá věcnou legitimaci v tomto řízení.

O náhradě nákladů účastníků řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle něhož nepřísluší náhrada nákladů řízení žádnému účastníku, pokud byla žaloba odmítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Dále soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku v plné výši žalobci, neboť návrh byl odmítnut před prvním jednáním (§ 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Zaplacený soudní poplatek bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve **lhůtě dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 16. září 2016

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová