



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci žalobce **Ing. J. M.**, zastoupeného Mgr. Martinou Rozsypalovou, advokátkou se sídlem v Olomouci, Sokolská 11, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 5.5.2011 č.j. KUOK 43775/2011, ve věci dodatečného povolení stavby,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 5.5.2011 č.j. KUOK 43775/2011 **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 9.200,- Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martiny Rozsypalové, advokátky se sídlem v Olomouci, Sokolská 11.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 5.5.2011 č.j. KUOK 43775/2011, kterým bylo zamítnuto jako nepřipustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 24.8.2010 č.j. SMOI/OPS/42/3387/2009/Su, jímž bylo rozhodnuto o dodatečném povolení stavby „*sklad zahradního náradí ve městě Olomouc na pozemku parc. č. 794/2, k.ú. Chválkovice (zahrada)*“ na dobu dočasnou do 31.12.2011 a současně byl vydán souhlas s užíváním předmětné stavby.

V žalobě žalobce namítl, že v řízení s ním jako s dotčenou osobou nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení. V rozporu s ust. § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád) mu tak nebylo správním orgánem umožněno uplatňovat jeho práva a oprávněné zájmy. Žalobce je oprávněným z věcného břemene užívání k pozemku parc. č. st. 996, pozemku parc. č. 792/2, budově bez č.p./č.e. na pozemku parc. č. st. 996 v k.ú. Chválkovice, jak je zapsáno v LV č. 856 vedeného Katastrálním úřadem pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc. Jelikož pro řízení o dodatečném povolení stavby není v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen stavební zákon) výslovně vymezen okruh účastníků řízení, je zapotřebí vycházet z ust. § 27 a násl. správního řádu, podle jehož odst. 2 jsou pak za účastníka řízení považováni rovněž ti, kteří by mohli být rozhodnutím správního orgánu potencionálně dotčeni na svých právech. Mezi tyto osoby nepochybně patří i osoby oprávněné z věcného břemene. Není přitom rozhodné, zda existuje možnost dotčení jejich práv z objektivního hlediska. Dále žalobce poukázal na ust. § 2 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány povinny postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy a na ust. § 7 téhož předpisu, jímž je garantováno rovné postavení dotčeným osobám při uplatňování jejich práv. V uvedeném případě byly tyto zásady porušeny, když žalovaný nejednal s žalobcem jako s účastníkem řízení, a to také v návaznosti na ust. § 109 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, kde je oprávněný z věcného břemene výslovně označen jako účastník řízení, tedy osoba, která by mohla být dotčena na svých právech. Žalobce zdůraznil charakter věcného břemene jako věcného práva a práva absolutního, které se uplatňuje vůči všem. Jelikož žalobce nebyl účastníkem správního řízení, bylo tak porušeno jeho právo na spravedlivý proces garantované čl. 38 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za nesprávné považuje žalobce konstatování žalovaného, že žalobce neuvádí, jakým způsobem je samotnou stavbou rušen ve výkonu svých práv užívání předmětných pozemků, neboť rozhodná je pouze skutečnost, zda by k ohrožení práv žalobce dojít mohlo. V další části žaloby namítá žalobce materiální vady obsahu napadeného rozhodnutí, kdy tvrdí, že nebyly splněny podmínky pro to, aby stavba byla dodatečně povolena.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že Magistrát města Olomouce jako stavební úřad (dále jen stavební úřad) v předmětném řízení přiznal postavení účastníka řízení kromě žadatele pouze vlastníkům sousedních, resp. mezujících pozemků a žalobce vlastníkem žádného z těchto pozemků ani staveb na nich stojících není. Proto správní orgány obou stupňů posoudily jeho odvolání jako nepřipustné. V řízení o dodatečném povolení stavby postupuje stavební úřad podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, které odkazuje na ust. § 111 až 115 stavebního zákona. Tato ani jiná ustanovení

přímo neupravují účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby, a proto se v souladu s ust. § 192 stavebního zákona k vymezení okruhu účastníků řízení použije ust. § 27 správního řádu. Podle tohoto ustanovení jsou kromě žadatele účastníky také další osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Žalobce v žalobě neuvedl, jakým způsobem je samotnou stavbou dotčen ve výkonu svých práv spojených s užíváním pozemků parc. č. 792/2 a 996, případně stavby na pozemku parc. č. 996. Žalovanému není známo, k jakým účelům žalobce pozemky a stavbu užívá, a proto posoudil možnost dotčení jeho práv z více hledisek. Dospěl k závěru, že žádná část dodatečně povolované stavby nepřesahuje na pozemky, k nimž má žalobce právo užívání a neznemožňuje obhospodařování či případnou zástavbu těchto pozemků nebo údržbu stavby. Vzhledem k výšce stavby a vzdálenosti od společné hranice nemůže stavba pozemky a stavbu, k nimž má žalobce právo užívání, zastiňovat. S ohledem na charakter stavby, tj. sklad zahradního náradí, nemůže být ohrožena bezpečnost osob nebo majetku na sousedních pozemcích, nelze oprávněně předpokládat vznik emisí. Žalovaný tedy nezjistil ani potenciální možnost přímého dotčení žalobcova práva odpovídajícího věcnému břemenu užívání. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobce v podání doručeném krajskému soudu dne 6.9.2011 uvedl, že také z vyjádření žalovaného je nesporná nutnost aplikace ust. § 27 a násl. správního řádu. Žalovaný nesprávně vyložil pojem dotčené osoby. Žalobce měl být stejně jako vlastník pozemku od počátku řízení jeho účastníkem. Jestliže vlastník sousedního pozemku je účastníkem řízení ze zákona, a to bez toho, aby se zkoumalo, zda ke skutečnému zásahu do jeho práv dochází, stejným způsobem by mělo být postupováno i vůči osobě oprávněné z věcného břemene. Z procesního hlediska jsou nerozhodné argumenty žalovaného, že žalobce neuvedl skutečný důvod, kterým je dotčen na svých právech. Je nerozhodné, zda osoby, které by měly vystupovat jako účastníci řízení, na svých právech rozhodnutím správního orgánu skutečně dotčeny budou, ale je rozhodné, zda existuje možnost jejich dotčení z objektivního hlediska. S takovou osobou pak správní orgán musí ze zákona jednat jako s účastníkem řízení. Porušení tohoto principu je závažným porušením jeho zákonných povinností.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 27.7.2009 byla stavebnímu úřadu doručena žádost o stavební povolení ke stavbě skladu zahradního náradí na pozemku parc. č. 794/2 v k.ú. Chválkovice. Oznámením ze dne 16.9.2009 bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby. Oznámení bylo doručeno vlastníkům a uživatelům sousedních pozemků a staveb, mezi nimiž žalobce není uveden. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 22.10.2009 č.j. SmOI/OPS/42/3387/2009/Su byla dodatečně povolena uvedená stavba na dobu dočasnou do 31.12.2011. Současně byl vydán souhlas s užíváním stavby. Na základě odvolání účastníka řízení M. M. bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 15.3.2010 č.j. KUOK 22756/2010 a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu projednání. V rámci dalšího řízení byla dne 15.6.2009 provedena kontrolní prohlídka stavby, kterou bylo zjištěno dle protokolu z kontrolní

prohlídky, že projektová dokumentace předložená k řízení o dodatečném povolení stavby je v souladu se skutečným stavem s výjimkou krytiny na střeše. Výzvou ze dne 16.6.2010 byl stavebník vyzván, aby uvedl projektovou dokumentaci do souladu se skutečným stavem a za tímto účelem bylo řízení přerušeno. Oznámení o pokračování v řízení bylo vydáno dne 30.6.2010 a bylo doručeno účastníkům řízení, jejichž okruh se od počátku řízení nezměnil. Dne 14.7.2010 bylo stavebnímu úřadu doručeno vyjádření účastníka M. M. Dne 24.8.2010 pod č.j. SMOI/OPS/42/3387/2009/Su bylo vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby na dobu dočasnou do 31.12.2011 a současně byl vysloven souhlas s užíváním stavby na dobu dočasnou do 31.12.2011. Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání účastník řízení M. M. Toto odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 1.11.2010 č.j. KUOK 106749/2010 zamítnuto jako opožděné. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 6.11.2010. Dále podal odvolání doručené stavebnímu úřadu dne 25.2.2011 žalobce, v němž namítl, že jako oprávněný z věcného břemene byl opomenut jako účastník správního řízení a stavebním úřadem s ním nebylo jednáno. O jeho odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného, v jehož odůvodnění uvedl žalovaný stejnou argumentaci jako ve vyjádření k žalobě.

Podle ust. § 109 odst. 1 stavebního zákona účastníkem stavebního řízení je pouze

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
- c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
- d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena,
- e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

Podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona věty první a druhé stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem nebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115.

V posuzované věci bylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby a správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že žalobce není účastníkem řízení. Jak vyplývá ze shora citovaného ust. § 129 odst. 3 postupuje se v řízení o dodatečném povolení stavby podle ust. § 111 až 115 stavebního zákona. V těchto ustanoveních je upraven postup při řízení o povolení stavby před její realizací. Byť k těmto ustanovením systematicky i logicky náleží také ust. § 109 stavebního zákona

upravující okruh účastníků stavebního řízení a § 110 stavebního zákona upravující náležitosti žádosti o stavební povolení, jejich použití v řízení o dodatečném povolení stavby zákon výslovně nepředepisuje. Pokud však jde o ust. § 110 stavebního zákona, ustanovení o dodatečném povolení stavby na ně odkazují svým textem, když stanoví, že stavbu lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Z uvedeného lze dovodit, že jediným v ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona neodkázaným ustanovením týkajícím se řízení o povolení stavby zůstává ust. § 109 stavebního zákona vymezující okruh účastníků řízení. Otázkou, zda bylo úmyslem zákonodárce odlišit okruh účastníků řízení v řízení o dodatečném povolení stavby od okruhu účastníků řízení v řízení stavebním nebo zda se jedná o pouhou legislativní nedůslednost, řešil zdejší soud již ve svém rozsudku ze dne 23.5.2012 č.j. 22A 92/2010-26. Krajský soud v tomto rozsudku dovodil, že: „Z ust. § 129 odst. 3 stav. zák. zřetelně vyplývá, že jeho účelem a smyslem je umožnit stavebníkovi „legalizovat“ stavbu postavenou bez stavebního povolení či v rozporu s ním, ovšem jen za situace, kdy stavebník dodrží stejné podmínky, které jsou vyžadovány po účastníku řádného stavebního řízení. Jedinou odlišností mezi stavebním řízením a řízením o dodatečném povolení stavby tak je skutečnost, zda je řízení vedeno před realizací stavby či až poté, co bylo s realizací stavby započato. Krajský soud proto nevidí jediný racionální důvod, pro který by měl dovodit, že okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby by měl být odlišný od okruhu účastníků stavebního řízení. Dospěl proto k závěru, že byť tu není výslovného odkazu na § 109 stav. zák. pro řízení o dodatečném povolení stavby, z účelu a smyslu řízení o povolení stavby neplynou pro vymezení okruhu účastníků řízení žádné odlišnosti, proto vymezení okruhu účastníků řízení stavebního řízení (§ 109 stav. zák.) musí platit stejně i v řízení o dodatečném povolení stavby. Jen tak je totiž možno zajistit ústavní maximum rovného přístupu ke srovnatelným případům stanovenou čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterých zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Tento závěr krajského soudu je podporován dále i výkladem historickým, kdy ani předcházející právní úprava nestanovila okruh účastníků stavebního řízení a řízení o dodatečném povolení stavby odlišně [srov. § 59, § 97 odst. 1 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů]. Krajský soud na tomto místě shrnuje, že účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby je ten, kdo by při řádném podání žádosti o stavební povolení byl účastníkem stavebního řízení; nedostatek výslovného odkazu na § 109 stav. zák. v ustanoveních o řízení o dodatečném povolení stavby je toliko výrazem legislativní nedůslednosti.“

V posuzované věci neshledal krajský soud žádné skutkové a právní důvody, pro které by se od svých závěrů učiněných ve shora citovaném rozsudku odchýlil. Nad rámec citované argumentace poukazuje krajský soud na ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném od 1.1.2013, které přineslo tu změnu oproti předchozí právní úpravě, že je zde výslovně uvedeno, že účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109. Současná právní úprava zcela zapadá do argumentace zdejšího krajského soudu uvedené v rozsudku sp. zn. 22A 92/2010 a potvrzuje tak správnost učiněné úvahy.

V posuzované věci žalobce odvozuje své postavení účastníka řízení ze skutečnosti, že je oprávněným z věcného břemene užívání k sousednímu pozemku a

stavbě na něm umístěné. Jeho účastenství v řízení tak svědčí důvod uvedený v § 109 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

Na základě uvedeného shledal soud důvodnou žalobní námitku, že s žalobcem mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení. Správní orgány obou stupňů tak porušily ust. § 2, § 4 odst. 4 a § 7 správního řádu a ve své právní argumentaci nesprávně vycházely z právní úpravy účastenství obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu. Jak bylo výše zdůvodněno, aplikace tohoto ustanovení obecného právního předpisu nepřipadá v posuzované věci v úvahu, když okruh účastníků řízení se řídí ust. § 109 odst. 1 stavebního zákona.

Nad rámec uvedeného krajský soud zdůrazňuje, že také úvaha žalovaného obsažená v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývající se okruhem možných práv žalobce, která by mohla být dodatečně povolenou stavbou dotčena, je nesprávná, neboť nemá své místo v rozhodování o nepřipustnosti odvolání. Vyhodnocení potencionálních práv, které by mohly být ohroženy, má své místo v meritorním rozhodnutí v rámci rozhodování o námitkách účastníka řízení, nikoliv však v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru (byť v tomto případě nesprávnému), že konkrétní osoba vůbec účastníkem řízení není.

Vzhledem k tomu, že stěžejní otázkou v posuzované věci byla otázka účastenství žalobce v řízení, tedy otázka procesní, nezabýval se krajský soud již žalobními námitkami, které žalobce vznesl proti rozhodnutí žalovaného v hmotněprávní rovině, neboť za daného stavu řízení je předčasné, aby se soud k takovému námitkám vyjadřoval.

Na základě shora uvedené právní argumentace krajský soud napadené rozhodnutí v souladu s ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil pro nezákonnost. Současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm jsou správní orgány vázány správním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobci, který měl ve věci úspěch, vznikly s tímto řízením náklady zaplacením soudního poplatku ve výši 2.000,- Kč a dále náklady v souvislosti s právním zastoupením, a to za 3 úkony právní služby po 2.100,- Kč a 3x režijní paušál po 300,- Kč (ust. § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 1, § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění), takže odměna právní zástupkyně činí částku 7.200,- Kč. Celkové náklady žalobce v tomto řízení tedy dosahují částky 9.200,- Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o.s.ř.), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění lhůtu 30 dnů (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159 a § 160 odst. 1 o.s.ř.). Dle ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. za použití ust. § 64 s.ř.s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokátky, která žalobce v řízení zastupovala.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 7. února 2013

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu