



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 JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobkyně: Z. Š.

proti

žalovanému

Krajský úřad Moravskoslezského kraje
sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2020, č. j. MSK 154340/2019

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 8. 1. 2020, č. j. MSK 154340/2019 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje

1. Žalobkyně se podanou žalobou doručenou soudu dne 17. 3. 2020 domáhala zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného. Napadeným rozhodnutím žalovaný k odvolání žalobkyně zrušil rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí (dále také jen „stavební úřad“) ze dne 16. 8. 2019, sp. zn. MUFO_S 1535/2019, kterým byla dle § 100 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), zamítnuta žádost žalobkyně o obnovu řízení ve věci povolení stavby vodního díla nazvané „Inženýrské sítě pro výstavbu RD, parc. č. X v k. ú. X“ podaná dne 22. 12. 2016, a zároveň podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zastavil řízení ve věci.
2. Podle žalobkyně ale v důsledku zastavení řízení nebylo o její žádosti o obnovu řízení nijak rozhodnuto, což je v rozporu s § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, který se netýká řízení zahájeného na žádost. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že „za daných okolností nemělo být napadené rozhodnutí vůbec vydáno a ani řízení obnově nemělo být vedeno“, byl povinen náležitě odůvodnit, proč řízení zastavil, což neučinil. Žalovaný k otázce účastenství žalobkyně pouze uvedl, že se vodoprávní úřad účastenstvím žalobkyně zabýval, byť v odůvodnění není výslovný odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007-48. Ztotožnil se přitom s tím, že vodoprávní úřad vycházel v době vydání rozhodnutí z údajů uvedených v katastru nemovitostí, kde nebyla uvedena u pozemku parc. č. X vedena jako vlastník.
3. Posouzení toho, jak měla být vyhodnocena žádost žalobkyně ze dne 22. 12. 2016, má však zcela zásadní význam, jak vyplývá z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 152/2019-33 a ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 23/2019-21.
4. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout; uvedl, že ve svém rozhodnutí zopakoval závěr vodoprávního úřadu, že žalobkyně nenaplnila žádný z předpokladů pro přiznání účastenství podle § 109 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „stavební zákon“), a proto účastníkem řízení o obnově nebyla a ani jím být neměla. Práva a povinnosti žalobkyně ve vztahu k předmětnému pozemku nemohla být navrhovaným záměrem dotčena. Nebyl legitimní důvod považovat její podání za odvolání opomenutého účastníka.
5. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
6. Z obsahu správních spisů soud zjistil, dne 22. 12. 2016 žalobkyně podala k Městskému úřadu Frýdlant nad Ostravicí žádost o obnovu řízení, přičemž v závěru své žádosti požádala o zaslání vyrozumění ve smyslu § 42 správního řádu. Ke své žádosti přiložila také usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 5. 2016, č. j. 22 Cdo 2663/2014. Rozhodnutím ze dne 16. 8. 2019 sp. zn. MUFO_S 1535/2019 stavební úřad řízení žádost žalobkyně podle § 100 odst. 6 správního řádu zamítl, když podle prvostupňového orgánu žalobkyně nesplňuje podmínky pro zahájení obnovy řízení ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu, protože nebyla a neměla být účastníkem původního řízení o povolení stavby. K odvolání žalobkyně žalovaný uvedeně rozhodnutí stavebního úřadu napadeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil a řízení zastavil.
7. Krajský soud předně připomíná a zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48, uzavřel, že „Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka

28/2020

procesního postupu správního orgánu, je-li mu doručeno podání označené jako žádost o obnovu řízení, avšak s podatelem nebylo v původním řízení jednáno jako s účastníkem. [...]. Pokud žádost o obnovu řízení může podat pouze účastník (tj. účastník původního řízení), pak žalobkyně takovou žádostí implicitně (ale ostatně i výslovně, srov. „vydaným rozhodnutím se cítím být dotčena na svých právech“) tvrdí, že byla (měla být) účastníkem tohoto řízení. Tím je zpochybněna právní moc rozhodnutí ve věci samé, neboť žalobkyni nebylo doručeno, a tedy i podmínka obnovy řízení. Opomenutí účastenství žalobkyně navíc nemůže být důvodem obnovy řízení, neboť okruh účastníků je vždy stanoven zákonem a nejedná se tedy o skutečnost dříve neznámou ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu ani o jiný důvod obnovy. Řízení o obnově tedy z povahy věci nepřipadá v úvahu. [...] Setrvalá judikatura správních soudů v této věci [být za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)] zaujímá stanovisko, že „za důvod obnovy řízení ve smyslu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (č. 71/1967 Sb.) nelze považovat případ, kdy správní orgán opomenul existenci účastníka řízení, ačkoliv o jeho existenci vědět měl a mohl, a tomuto účastníkovi neoznámil vydané rozhodnutí. Jeho opravný prostředek proti takovému rozhodnutí je pak nutno podle obsahu posoudit jako odvolání, a nikoliv jako návrh na obnovu řízení“ (viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 3. 2006, č. j. 22 Ca 83/2005 - 23, publikovaný pod č. 1295/2007 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ani za účinnosti nové právní úpravy (zákon č. 500/2004 Sb.), a tedy po odstranění důvodu obnovy řízení uvedeného pod § 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Sb., není důvodu pro změnu uvedeného právního názoru. Současně je třeba vnímat ustanovení § 84 nového správního řádu jako výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníku řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo, jako v případě žalobkyně. Žádost žalobkyně je tedy třeba posoudit podle obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu) jako odvolání opomenutého účastníka řízení. Pokud žalobkyně účastníkem řízení být měla, je tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí – stavebního povolení (žalobkyně by totiž byla zkrácena na svých právech účastníka řízení uvedených zejména v § 36 správního řádu). Pokud tímto účastníkem být neměla, je nutno odvolání zamítnout; zastavení řízení však nepřichází v úvahu. [...] Jak již bylo uvedeno výše, žádost žalobkyně je nutno posoudit podle jejího obsahu jako odvolání opomenutého účastníka řízení [...]. Optikou uvedených závěrů je nutné uzavřít, že podání žalobkyně ze dne 22. 12. 2016 mělo být dle jeho obsahu posouzeno jako odvolání opomenutého účastníka řízení. Pokud takto správní orgány, resp. žalovaný, nepostupovaly, je napadené rozhodnutí nezákonné. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že se stavební úřad ve svém rozhodnutí zabýval otázkou účastenství žalobkyně v řízení, jež vyústilo ve vydání původního rozhodnutí o povolení stavby a že se žalovaný s argumentací stavebního úřadu ztotožnil. Odvolání jako řádný opravný prostředek totiž představuje pro odvolatele zcela odlišný rozsah možných námitek oproti žádosti o obnovu řízení coby opravného prostředku mimořádného. Byť shodnou nezákonností trpí rozhodnutí obou stupňů, mohl krajský soud přistoupit pouze ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť tímto rozhodnutím žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. Správně však měl při zohlednění argumentace žalobkyně rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu s tím, že stavební úřad měl podání žalobkyně posuzovat v intencích

28/2020

zmiňovaných závěrů Nejvyššího správního soudu. Žalovanému totiž v projednávané věci bude případně příslušet až nové posouzení závěrů stavebního úřadu. Po vrácení věci žalovanému bude tedy nezbytné, aby tento postupoval v intencích § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu; následně se stavební úřad bude muset otázkou účastenství žalobkyně v původním řízení o povolení stavby při posouzení jejího podání jako odvolání nově zabývat. Nelze přitom přehlédnout, že se žalobkyně odvolává na probíhající řízení u Okresního soudu ve Frýdku – Místku ve věci sp. zn. 17 C 120/2012. Jak totiž uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 6 As 23/2019-21, ve věci žalobkyně, „Z obsahu správního spisu plyne, že stěžovatelka dovozovala své účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby z titulu vedení občanskoprávního sporu týkajícího se zápisu věcného břemene práva cesty pěší, vozové a hnání dobytka, které bylo (či mělo být) předmětem Dohody o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví ze dne 2. 12. 2019 či dohody ze dne 17. 5. 2010. Nejvyšší správní soud má za to, že za dané situace správní orgány nemohly jen vycházet z obsahu katastru nemovitostí (zvláště když měly doloženo, že určité soukromoprávní řízení týkající se „majetkové situace“ probíhá), neboť v takovém případě dochází k popření výše citovaných ustanovení stavebního zákona stran posuzování občanskoprávních námitek (typicky námitky existence či rozsahu vlastnického práva nebo jiného věcného práva k věci cizí), které v žádném z citovaných ustanovení nehovoří o tom, že je nutné vycházet pouze a jen z obsahu katastru nemovitostí. Naopak stanoví zcela jiný postup stran řešení občanskoprávních námitek, kterého se měly správní orgány držet. Správní orgány tedy měly s ohledem na okolnosti daného případu, kdy byla podána civilní žaloba již před zahájením předmětného správního řízení, zkoumat, čeho se civilní žaloba meritorně týká a jestli na základě jejího obsahu (petitu) bude postavena na jisto otázka toho, zda je stěžovatelka oprávněna z věcného práva k věci cizí; pokud by tomu tak podle závěru správních orgánů nebylo, měly stěžovatelku vyzvat k podání další žaloby, která by tuto spornou otázku výslovně vyřešila, ledaže by o této námitce došlo mezi účastníky řízení k dohodě (viz návěti příslušných ustanovení stavebního zákona hovořící o námitkách třetích osob).

Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že v posuzované věci nešlo o přímé vyřešení těchto občanskoprávních námitek, ale o to, zda na základě těchto skutečností, kterých se stěžovatelka dovolávala s ohledem na její spory stran údajného nezohlednění jejího věcného práva k věci cizí založeného smlouvou z roku 1952, bylo založeno její účastenství v předmětném řízení. I když se Nejvyšší správní soud k důvodnosti daných občanskoprávních námitek stěžovatelky nikterak nevyjadřuje (a ani se vyjadřovat nemůže), přesto poznamenává, že jejich vyřešení pro posouzení toho, zda stěžovatelka byla či nebyla účastníkem předmětného řízení dle stavebního zákona v posuzované věci relevantní je. Za dané situace tak nelze bez dalšího vyloučit dotčení práv stěžovatelky ve smyslu ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nebo dle ustanovení § 109 písm. d) či f) stavebního zákona, neboť není vyloučeno, že stěžovatelka bude u civilního soudu se svou žalobou úspěšná, resp. že by byla úspěšná s žalobou na určení věcného práva k věci cizí podle odstupní smlouvy z roku 1952. Podle § 28 odst. 1 správního řádu má být za účastníka řízení v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. V posuzované věci nelze ohledem na výše uvedené vyloučit (resp. existují pochybnosti), že stěžovatelka je předmětnou stavbou dotčena na svém věcném právu k věci cizí, které je s ohledem na obsah správního spisu ke dni rozhodování správních orgánů sporné a o kterém si nemohou správní orgány učinit úsudek.

Pokud správní orgány a krajský soud poukazují na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, je nutné poukázat rovněž na to,

28/2020

že v předmětné věci byla ze strany stěžovatelky podána příslušná žaloba v roce 2012, přičemž v takovém případě je nutné zkoumat v souladu s přechodnými ustanoveními, která právní úprava se na daný případ použije, resp. jaký vliv má na danou situaci a obsah zápisu v katastru nemovitostí to, že žaloba byla podána ještě před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. I kdyby však po posouzení této otázky dospěly k tomu, že relevantní na daný případ je skutečně právní úprava obsažená v zákoně č. 89/2012 Sb., nic to nemění na závěru, že stavební zákon při posuzování námitek občanskoprávní povahy nestanoví, že je nutné vycházet pouze a jen z obsahu katastru nemovitostí.“ Až po řádném posouzení otázky účastenství žalobkyně bude možno ve věci znovu rozhodnout. Krajský soud připomíná, že otázka posouzení účastenství má přednost před posouzením včasnosti jejího podání (viz také závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 – 198 či ze dne 31. 1. 2020, č. j. 2 AS 348/2018-32).

8. Krajský soud uzavírá, že správní orgány svým postupem, kdy nesprávně posoudily podání žalobkyně, zatížily řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Proto soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c), § 78 odst. 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém tento bude vázán závěry vyslovené v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
9. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, a proto jí krajský soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení sestávajícího ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Lhůtu k plnění náhrady nákladů řízení určil krajský soud s ohledem na odlišný okamžik nabytí právní moci prvostupňových rozhodnutí dle o. s. ř. a s. ř. s. na 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159 a § 160 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

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

Ostrava 3. prosince 2020

JUDr. Monika Javorová

předsedkyně senátu