



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **P. N.**, zastoupený JUDr. Janou Holubcovou, advokátkou se sídlem Dolní Bečva 494, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, P. O. Box 220, Zlín, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 3. 2007, č. j. KUZL 11033/2007 ÚP-S, a ze dne 4. 5. 2007, č. j. KUZL 17570/2007 ÚP-S, v řízení o kasáčních stížnostech žalobce proti usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2008, č. j. 31 Ca 86/2007 - 46 a č. j. 31 Ca 106/2007 - 39,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 2/2009 a sp. zn. 1 As 6/2009 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 As 2/2009.
- II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2008, č. j. 31 Ca 86/2007 - 46 a č. j. 31 Ca 106/2007 - 39, **se zrušují** a věci **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Stavební úřad Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutími ze dne 17. 1. 2007,

č. j. MěÚ/Výst/19/2007/Hol, a ze dne 22. 2. 2007, č. j. MěÚ/Výst/260/2007/Hol, podle § 127 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) P. N. coby vlastníku staveb zakázal změny v jejich užívání spočívající ve změně ze stavby dočasné na stavbu trvalou (v případě prodejny suvenýrů) a v prodloužení doby užívání dočasné stavby o 2 roky (v případě prodejny modelů a lega). Svá rozhodnutí odůvodnil tím, že změny v užívání staveb nejsou v souladu se záměry územního plánování a s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem. Kasačními stížnostmi podanými v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označených usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 9. 2008. Těmi soud odmítl žaloby, kterými se žalobce domáhal zrušení výše uvedených rozhodnutí žalovaného, kterými byla zamítnuta odvolání žalobce proti výše citovaným rozhodnutím stavebního úřadu. Žalobce se zároveň domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů učiněných v prvním stupni správního řízení.

Krajský soud dospěl ve svých usneseních k závěru, že řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nemohla proběhnout a žaloby musely být odmítnuty, protože napadaly úkony správního orgánu, které nemají povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejednalo se o rozhodnutí, kterými by byla založena, měněna, či závazně určena veřejná subjektivní práva či povinnosti žalobce. Žalobci bylo dle krajského soudu od počátku užívání prodejních stánků známo, že se jedná o stavby dočasné, jejichž užívání je omezeno pevně stanoveným termínem. Žádný právní předpis přitom negarantuje žalobci právní nárok na prodloužení doby užívání. Žalobami napadenými rozhodnutími tedy nedošlo k žádnému zásahu do právní sféry žalobce ani ke změně právního stavu, který panoval před jejich vydáním. Krajský soud dále uvedl, že prolongace termínu užívání dočasně povolené stavby by byla možná pouze u staveb odpovídajících svým charakterem předpokládaným záměrům obecně závazné územně plánovací dokumentace, o což se v daných věcech nejednalo a což ani nebylo předmětem přezkumné činnosti soudu v daných řízeních.

Stěžovatel ve svých kasačních stížnostech připustil, že neexistuje právní předpis, ze kterého by mu přímo vyplýval právní nárok na změnu v užívání dočasné stavby na stavbu trvalou, respektive nárok na prodloužení dočasného užívání stavby. Polemizoval však s právním názorem vysloveným krajským soudem, podle něž nelze podat žalobu ve správním soudnictví v případech, kdy není možné dovodit z nějakého konkrétního ustanovení zákona přímý nárok na určité rozhodnutí správního orgánu. Dle jeho názoru je na otázku aktivní žalobní legitimace třeba pohlížet ze širšího pohledu a zjišťovat, zda právní nárok není dán i jiným, „odvozeným“ či „nepřímým“ způsobem. Poukázal rovněž na skutečnost, že v daných případech došlo k zásahu do jeho ústavně garantovaných práv na vlastnictví a podnikání (článek 11 a článek 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod /dále jen „Listina“/). Správní orgán svým nezákonným postupem (specifikovaným v žalobách ke krajskému soudu) nastolil stav, v němž je stěžovateli znemožněno podnikat na jeho pozemku. Z uvedených důvodů navrhl usnesení krajského soudu zrušit a věci mu vrátit k dalšímu řízení.

Stěžovatel zároveň požádal o to, aby byl jeho kasačním stížností přiznán odkladný účinek. O těchto žádostech Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval,

protože bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízeních rozhodl přímo ve věci samé.

II.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnosti směřují proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, rozhodl Nejvyšší správní soud ve shodě s § 39 odst. 1 a § 120 s. ř. s. o spojení těchto kasačních stížností ke společnému projednání.

Kasační stížnosti jsou důvodné.

Předmětem sporu v řízení před Nejvyšším správním soudem je otázka, zda byl stěžovatel aktivně legitimován k podání žalob proti výše specifikovaným rozhodnutím krajského úřadu. K problematice aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví se již zdejší soud opakovaně vyjadřoval v celé řadě svých rozhodnutí – zmínit lze zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 a ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, anebo rozsudky ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 19/2008 - 103, či nejnověji ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 - 76 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V těchto rozhodnutích zformuloval určité obecné výkladové zásady, podle nichž je třeba při posuzování otázky aktivní žalobní legitimace (tedy při výkladu § 65 a § 70 s. ř. s.) v konkrétních případech postupovat. Některé z těchto zásad považuje Nejvyšší správní soud za nutné nyní připomenout.

Předně je třeba poukázat na skutečnost, že právo na přístup k soudu představuje jednu ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví v tomto ohledu klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není). Právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno), je tedy jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu, a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky: proto při jejich používání je nutno vždy klást si otázku, proč zákon určitou kompetenční výlukou obsahuje, a respektovat její smysl; nepřipustný je zejména formalistický výklad, dovolávající se textu zákona proti jeho skutečnému smyslu. Z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (viz výše citované usnesení č. j. 6 A 25/2002 - 42).

Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře (blíže viz usnesení č. j. 8 As 47/2005 - 86, body 36 - 41).

V nyní posuzovaném případě krajský soud konstatoval, že žalobci nesvědčila žalobní legitimace, protože od počátku užívání prodejních stánků byl seznámen s tím, že se jedná o dočasné stavby, a žádný právní předpis mu negarantoval právní nárok na prodloužení doby užívání. Rozhodnutí správních orgánů tedy nijak nezměnila právní stav, který panoval před jejich vydáním. S uvedeným právním názorem však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit; v předmětných žalobách žalobce naopak dostatečně zřetelně a jasně tvrdí, jakým způsobem se napadená rozhodnutí správního orgánu negativně projevila v jeho právní sféře. Jestliže užívání daných staveb bylo povoleno do 1. 3. 2007, pak je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu o změně v jejich užívání předurčuje, zda je bude či nebude stěžovatel moci užívat v rámci svých podnikatelských aktivit i po tomto datu. Jestliže správní orgán zakázal změny v jejich užívání, pak bezpochyby do stěžovatelovy právní sféry zasáhl, protože tím *de facto* jejich další užívání znemožnil.

Není přitom vůbec rozhodné, zda stěžovatel měl (dle dikce krajského soudu) „právní nárok“ na to, aby mu užívání staveb bylo prodlouženo, či aby se jejich dočasné užívání změnilo na trvalé. Důležité je, že měl nárok na to, aby o dané věci bylo ve správním řízení řádným způsobem rozhodnuto. Při rozhodování o změně v užívání stavby stavební úřady sice mají jistou míru diskrece, v žádném případě však při něm nemohou postupovat zcela libovolně. Jejich rozhodnutí musí dostát jednak požadavkům výslovně stanoveným v § 126 a § 127 stavebního zákona (tj. stavební úřad může změnu např. zakázat, nikoli však z libovolných důvodů, ale pouze z důvodů, které zákon předpokládá - tj. třeba pro její rozpor se záměry územního plánování podle § 126 odst. 3), jednak požadavkům, které platí obecně pro rozhodování správních orgánů ve správním řízení (viz § 2 - § 8 zákona 500/2004 Sb., správní řád; dále viz obecné principy formulované v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu). Úkolem krajského soudu pak je (na základě žaloby) rozhodnutí o změně v užívání stavby přezkoumat a určit, zda uvedené požadavky byly při rozhodování správního orgánu splněny.

Není proto správný závěr krajského soudu, podle nějž otázka souladu změny v užívání staveb se záměry územního plánování a s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem není předmětem přezkumného soudního řízení. Jestliže žalobce v žalobách ke krajskému soudu argumentoval tím, že správní orgány pochybily právě v tomto bodu, pak se tím spíše měl krajský soud uvedenou otázkou zabývat. Krajský soud v odůvodnění svých rozhodnutí přece jen stroze poznamenal, že změny v užívání staveb v souladu se záměry územního plánování nebyly. Není však vůbec zřejmé, na základě jakých úvah k takovému závěru dospěl a jeho rozhodnutí jsou tak v tomto ohledu nepřezkoumatelná.

III.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadená usnesení krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věci mu vrátil k dalším řízením. V těchto řízeních je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodne krajský soud v nových rozhodnutích (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2009

Kaniová JUDr. Lenka
předsedkyně senátu