



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera, LL.M., v právní věci žalobce **Ing. P. P.**, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem 602 00 Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí**, se sídlem 739 11 Frýdlant nad Ostravicí, Náměstí 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2005, čj. RRaSÚ 714/05/Ku, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 2. 2008, čj. 22 Ca 416/2007 – 11,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 17. 12. 2007 se žalobce domáhal zrušení kolaudačního rozhodnutí Městského úřadu Frýdlant nad Ostravicí, odbor regionálního rozvoje a stavebního úřadu ze dne 20. 5. 2005, čj. 714/05/Ku, jímž bylo povoleno navrhovateli OKD, DPB, a. s. užívání stavby „Předávací stanice VTL-STL 100 Pstruží“.

Krajský soud žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. proto, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nebyl účastníkem správního řízení, přičemž za rozhodující je třeba považovat zákonné vymezení účastníků správního řízení (bez ohledu na to, zda byl žalobce pojat do jejich okruhu správním orgánem). V § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (pozn.: zrušen k 31. 12. 2006) byl taxativně vypočten okruh účastníků kolaudačního řízení; žalobce jako majitel nemovitostí, z nichž nejbližší se nacházela cca 5 metrů od kolaudované stavby, mezi ně zjevně nepatřil.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) včas kasační stížnost, ve které namítal důvod dle § 103 písm. e) s. ř. s.; nezákonnost usnesení spatřoval v

nesprávném posouzení právní otázky, zda byl oprávněn podat ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobu.

Blíže k tomu uvedl, že judikát Nejvyššího správního soudu, o nějž podpůrně opíral svou argumentaci krajský soud (čj. 5 A 45/2001 - 65 z 15. 9. 2004), nedopadá na nyní souzenou věc, navíc byl překonán pozdější rozhodovací praxí. Otázka účastenství ve správním řízení je významná pouze z hlediska posouzení aktivní žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel však tvrdí svou žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., který účastenství ve správním řízení nepožaduje; základem bylo tvrzení o zkrácení práva stěžovatele na příznivé životní prostředí, na ochranu zdraví a především práva na nerušené a bezpečné užívání nemovitostí ve vlastnictví stěžovatele, k němuž mělo dojít v důsledku povolení provozu předávací stanice (sousední stavby) shora citovaným kolaudačním rozhodnutím. V doplnění ke kasační stížnosti stěžovatel svoje námitky podpořil poukazem na rozsudek téhož krajského soudu vydaný ve věci sp. zn. 22 Ca 144/2007.

S ohledem na uvedené skutečnosti navrhl stěžovatel usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu vyplynulo, že uvedeným kolaudačním rozhodnutím povolil stavební úřad užívání stavby „Předávací stanice VTL-STL 100 Pstruží“ na pozemcích parc. č. 596/7, 596/15 a 494 v k. ú. Pstruží, která obsahovala *„stavební úpravy místnosti pro obsluhu ve stávajícím objektu regulační stanice Pstruží za účelem změny v užívání na rozšíření technologie k regulaci vysokého tlaku plynu na střední tlak. V rámci stavby bylo provedeno nové napojení ze stávajícího VTL plynovodu VTL přípojkou v délce 42,07 m na nově umístěnou technologii a na výstupu napojení na stávající STL plynovodní potrubí v délce 35,26 m. Dále byla provedena přípojka elektrické energie NN pro spotřebiče DPB Paskov v budově regulační stanice Severomoravské plynárenské a. s. v obci Pstruží“*.

Stavebníkem předávací stanice byla společnost OKD, DPB, a. s.

Dle rozdělovníku bylo kolaudační rozhodnutí doručeno kromě stavebníka i Severomoravské plynárenské a. s. jako vlastníku stavby regulační stanice, do níž byla předávací stanice vmístěna, MUDr. M. Š., obci Pstruží, a dále finančnímu úřadu v Frýdlantě nad Ostravicí, Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje, Hasičskému záchrannému sboru Moravskoslezského kraje a Inspektorátu bezpečnosti práce jako dotčeným orgánům státní správy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel netvrdil a ze spisů ani nevyplývá, že by se pokusil zasáhnout do správního řízení vedeného stavebním úřadem a proti kolaudačnímu rozhodnutí také nepodal odvolání, neboť sám připouští, že nebyl ani v materiálním smyslu účastníkem

správního řízení. Žalobní legitimaci opíral o § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť *„kolaudační rozhodnutí se závazně a autoritativně dotýká jeho právní sféry, neboť jím bylo povoleno užívání sousední stavby způsobem, který přímo zasahuje do jeho práv“*.

Kasační soud tedy musel posoudit, zda podle § 65 odst. 1 s. ř. s. byl stěžovatel legitimován žalobu podat.

Žalobní legitimaci z hlediska § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., jakožto otázkou klíčovou u každé žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, se Nejvyšší správní soud zabýval mnohokrát. Jako příklad slouží i stěžovatelem citované rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 - 42.

Dalším zásadním judikátem vztahujícím se k § 65 s. ř. s. se stalo v nedávné době usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 47/2005 - 86 (ze dne 21. 10. 2008), v němž bylo vysloveno: *„Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) 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“*. Rozšířený senát k tomu dále vyložil, že podle většinového náhledu akceptovaného též justiční praxí je pro účely žalobní legitimace postačující tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojít nemohlo. Posouzení samotné důvodnosti žaloby, stejně jako přesné vymezení porušeného subjektivního práva, je záležitostí meritorního posouzení.

Rozšířený senát poukázal také na důvodovou zprávu k soudnímu řádu správnímu, v níž je uvedeno, že navrhovaná ustanovení § 65 až 67 poskytují žalobní oprávnění každému, *„[...] kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech. Jen takovéto vymezení zajišťuje beze zbytku naplnění požadavků Listiny a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobní legitimace, tedy právo na přístup k soudu, musí být totiž založena již samotným tvrzením. Nelze ji koncipovat tak, že právo na přístup k soudu se bude odvíjet od toho, zda někdo byl na právech zkrácen nebo ne; to může být zjištěno až po provedeném řízení a vyjádřeno teprve rozhodnutím soudu o věci samé.“*

Rozšířený senát dovodil, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není 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 výkoné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, této „právní sféry“ závazně a autoritativně dotýká. Nejde tedy (jen) 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“.

V duchu citovaného výkladu rozšířeného senátu je nutné ve vztahu k nyní posuzované věci určit, zda se kolaudační rozhodnutí *„negativně projevilo v právní sféře“* stěžovatele. Přitom soud musí vyjít ze stěžovatelem „tvrzeného“ negativního projevu.

Nejprve musel nyní rozhodující senát vyložit pojem „právní sféra“ stěžovatele. Stěžovatel tvrdil, že povolením užívání předávací stanice plynu na sousedním pozemku došlo k zásahu do jeho práva vlastnického, práva na příznivé životní prostředí a práva na

ochranu zdraví. Všechna tato práva jsou chráněna Listinou základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), viz čl. 11, 31 a 35. Listina také v čl. 36 odst. 2 stanoví, že „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“.

„Právní sféru“ by tedy bylo možno vyložit v daném případě jako Listinou zaručená práva (např. na ochranu vlastnictví, příznivé životní prostředí a zdraví stěžovatele a jeho rodiny). Byť rozšířený senát nespojoval pojem „právní sféry“ s nutností vymezit konkrétní práva žalobce, v daném případě je třeba vyjít z žalobního návrhu (dle zásady dispoziční); navíc si lze jen obtížně představit, že by „právní sféra“ představovala cokoli jiného, než souhrn zcela určitých práv a povinností, jimiž je žalobce nadán (nebo k nim zavázán) právním předpisem (zejm. ústavním či běžným zákonem) či na jeho základě jiným úkonem (ať již veřejnoprávním – relevantním ve správním soudnictví, či soukromoprávním). Mělo být řečeno, že nemusí jít o přesnou specifikaci dotčených práv, což mnohdy, zejm. u žalobců bez právního vzdělání, není v rámci žalobního návrhu dosažitelné a odepření projednání takové žaloby by odporovalo ústavně zaručenému právu na přístup k soudu. Konkretizace těchto práv je až následně otázkou meritorního projednání žaloby. V daném případě však žalobce svoje údajně dotčená práva sám přesně vymezil (stejně jako tak činil i v dalších žalobách, jak je soudu známo z úřední činnosti, např. také ve věci vedené pod sp. zn. 22 Ca 144/2007.

Splněna je také podmínka „tvrzení“ zásahu do takto vytyčené „právní sféry“ stěžovatele. Je tu tedy k řešení otázka „zásahu“, tj. posouzení, zda napadené kolaudační rozhodnutí bylo v některém ohledu schopno zasáhnout definovanou „právní sféru“ stěžovatele, jinak řečeno, zda jím mohla být jakýmkoli způsobem poškozena či ohrožena jeho uvedená práva.

Při zkoumání žalobní legitimace se ještě nezkoumá, zda skutečně k poškození práv stěžovatele došlo; to je věcí následného meritorního přezkumu.

Právní úprava účinná v době vydání kolaudačního rozhodnutí (tj. 20. 5. 2005) byla obsažena v zákoně č. 50/1976 Sb., stavebním zákoně, v § 76 a násl. Dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce, pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení, lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí (§ 76 odst. 1).

Právní rámec posouzení tvoří ustanovení § 81 a 82 stavebního zákona z r. 1976.

Vyplývá z nich, že v rámci kolaudačního řízení zkoumá příslušný správní orgán (stavební úřad), zda byla stavba provedena dle schválené dokumentace a podmínek stanovených v územním a stavebním povolení, zda splňuje technické normy a zda na ní nejsou závady bránící v užívání; jinak kolaudační rozhodnutí nevydává. Z úřední povinnosti také zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení.

Není sice pochyb o tom, že zkoumání dopadů stavby a jejího užívání zejména na život a zdraví osob a životní prostředí (§ 82 odst. 2 stavebního zákona) se děje právě proto, že by nepříznivé dopady zasáhly práva občanů, např. na život, zdraví a příznivé životní prostředí. Přesto pojetí, při kterém by takto vymezený okruh otázek posuzovaných v řízení kolaudačním zasahoval do okruhu zcela konkrétních práv a povinností stěžovatele jako individuální osoby (do jeho „právní sféry“), by podle přesvědčení soudu bylo neúměrně rozšiřující, a neodpovídalo by ani zřetelnému smyslu zákona.

Okruh účastníků kolaudačního řízení stanovil taxativně § 78 stavebního zákona, a to ve výrazně užším rozsahu než u řízení stavebního. Podle odstavce 1 jimi byli: stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Odstavec 2 rozšířil tento okruh pro případ, že stavební úřad sloučí s kolaudačním řízením také řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení; účastníky řízení pak byli i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout.

Okruh účastníků řízení tedy zákon stanovil - a to právními, nikoli skutkovými kritérii - jednoznačně, bez možnosti stavebního úřadu jej rozšiřovat. To je výrazná odchylka od úpravy účastenství v řízení územním a stavebním, u nichž zákonodárce volnější formulací přiznal nutnost zkoumat specifické skutkové okolnosti konkrétních případů při určování okruhu účastníků (§ 34 a § 59).

Právní úprava prošla určitým historickým vývojem. Nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, byl ke dni 31. 12. 2000 zrušen § 78 odst. 1 stavebního zákona, který zněl: „*Účastníkem kolaudačního řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám*“. Plénium Ústavního soudu nejprve kladně zodpovědělo otázku, zda specifická definice účastníků určitého veřejnoprávního řízení vylučuje obecné vymezení účastníků správního řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu (pozn.: tj. zákona č. 71/1967 Sb., účinného do 31. 12. 2005). Dále dovodil, že také vlastník pozemku, na kterém je zhotovena stavba, může být ve svých subjektivních právech dotčen kolaudačním rozhodnutím, a proto má být účastníkem kolaudačního řízení.

Po zrušení § 78 odst. 1 Ústavním soudem zákonodárce toto ustanovení nově textoval (s účinností k 19. 2. 2001) a zahrnul do okruhu účastníků kolaudačního řízení také vlastníka pozemku, na kterém stavba stojí, nikoli ale osoby další.

Z úvah Ústavního soudu vyplynulo několik závěrů relevantních i pro nyní posuzovanou věc. Především je stanovení okruhu účastníků řízení dle § 78 stavebního zákona speciálním předpisem k obecnému vymezení účastníků správního řízení (§ 14 správního řádu z r. 1967). Pak ovšem nebude účastníkem kolaudačního řízení osoba jinak splňující podmínky obecné definice, protože speciální podmínky pro takové účastenství splňovat nebude. Smysl úpravy lze vyložit tak - a Nejvyšší správní soud tento názor zastává, že na jedné straně je třeba chránit práva osob, jichž se může dotknout, pokud by „*stavební úřad zkolaudoval něco, co zkolaudovat neměl*“, což se i při zachování náležité péče

může stát; na druhé straně se tím však chrání také práva a zájmy stavebníka a dalších účastníků kolaudačního řízení, a to v tom smyslu, že by připuštění dalších osob mohlo řízení komplikovat, případně nedůvodně prodlužovat novým otevíráním otázek, již vyřešených v řízení stavebním.

Ústavní soud při výkladu přípustnosti podání správní žaloby těmito osobami uvedl, jak je již výše ocitováno, že *přiznání práva podat správní žalobu, by mohla v řadě případů znamenat, že případné zrušující soudní rozhodnutí by mohlo být vydáváno v době, kdy by nastalý stav nemohl mnohdy být změněn, resp. by mohl být napraven jen za cenu neúměrných obětí či ztrát na straně jiné, a soudní výrok by tak mohl mít jen význam spíše akademický*. Z této myšlenky vyšel i Nejvyšší správní soud při rozhodování právě řešeného případu.

Kolaudační rozhodnutí se vydává v době, kdy posuzovaná stavba nejenže byla povolena a námitky proti jejímu povolení byly vypořádány, ale již existuje a je připravena plnit svůj účel. Smyslem kolaudačního řízení a rozhodnutí je posoudit, zda stavba byla provedena ve shodě s tím, jak byla povolena, a zda je způsobilá řádně plnit svůj účel. Stavební úřad kolaudací tak završuje proces kontroly toho, zda byly dodrženy podmínky stanovené v řízení územním a stavebním, tedy v řízeních předcházejících zahájení stavby, v nichž se rozhodovalo o tom, jak bude daná stavba provedena (vč. budoucího užívání). Právě v těchto řízeních mohou uplatňovat nejrozumnější námitky proti dané stavbě osoby, jejich „vlastnická či jiná práva“ mohou být stavbou přímo dotčena.

Pravomocným ukončením řízení územního a stavebního byla procesní práva těchto osob vyčerpána, neboť rozhodnutí, jímž se potvrzuje dodržení předem stanovených podmínek, na ně již dopad mít nemůže. Stejně jako Ústavní soud i Nejvyšší správní soud připouští možnost, že se stavební úřad dopustí chyby a určitý rozpor s územním či stavebním povolením nezjistí. Přesto je ale veřejný zájem na kolaudování staveb jen tehdy, jsou-li plně v souladu se stavebními předpisy, nutně korigován v zájmu právní jistoty osob, jež mají ke kolaudované stavbě bezprostřední vztah, zejm. vlastník, investor atd. I stěžovatel je si sám vědom, že podle zákona účastníkem kolaudačního řízení nebyl (ostatně s tím vědomím ani nepodával odvolání).

Ze všeho shora uvedeného tedy Nejvyšší správní soud vyvodil, že – i když se od doby vydání citovaného nálezu Ústavního soudu podstatně změnila právní úprava správního soudnictví – nezměnily se principy, z nichž Ústavní soud vycházel.

Kasační soud proto nespatřuje ve vydání kolaudačního rozhodnutí jakékoli možné přímé dotčení práv osob jiných, než účastníků kolaudačního řízení v okruhu vymezeném zákonem. Z výslovné úpravy zákona stejně jako z povahy kolaudačního řízení (výše popsané) kasační soud dovodil, že se jedná o případ nastíněný v úvodu citovaným usnesením rozšířeného senátu, tedy kdy lze konstatovat, že s ohledem na tvrzení žalobce (stěžovatele) bylo možné „*zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo*“.

Krajský soud tedy odmítl žalobu v souladu se zákonem, vyšel-li z toho, že žalobu podala osoba k tomu zjevně neoprávněná [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Kasační stížnost proto není důvodná, a protože v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by soud musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), v souladu s § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. ji jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně 31. srpna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu