



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupená JUDr. Vitem Buršou, advokátem se sídlem Růžová 1254, 686 01 Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 30. 4. 2010, č. j. 8097/2010-31-4, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Le. O., II) Lu. O., III) městys Buchlovice, se sídlem Náměstí Svobody 800, 687 08 Buchlovice, a IV) Bc. M. L., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2012, č. j. 10 A 150/2010 – 81,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2012, č. j. 10 A 150/2010 – 81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2006, č. j. 810/2005-D 144 Rozh, vydaným Obecním úřadem (nyní úřad městyse) Buchlovice, bylo žalobkyni podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nařízeno odstranění částí stavby na pozemku parc. č. 822 v k. ú. Buchlovice postavených v rozporu se stavebním povolením a s povolením změny stavby před jejím dokončením a dále byla žalobkyni zamítnuta žádost o povolení výjimky z § 22 odst. 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. K odvolání žalobkyně Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 20. 1. 2009, č. j. KUZL 4171/2009, rozhodnutí obecního úřadu částečně změnil (konkretizoval části stavby, které mají být odstraněny) – podstata však změněna nebyla.

[2] Na základě podnětu žalobkyně Ministerstvo pro místní rozvoj ve zkráceném přezkumném řízení obě předchozí rozhodnutí zrušilo rozhodnutím ze dne 14. 1. 2010, č. j. 35259/2009-83/2625. Proti tomuto rozhodnutí podaly rozklad osoby zúčastněné na řízení ad I) až III). Ministr pro místní rozvoj rozkladu vyhověl a rozhodnutí ministerstva zrušil rozhodnutím ze dne 30. 4. 2010, č. j. 8097/2010 – 31 – 4. Proti rozhodnutí ministra podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 12. 12. 2012, č. j. 10 A 150/2010 – 81, zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobkyně v kasační stížnosti namítla, že se městský soud neřídil žalobními námitkami a přezkoumával i jiné skutečnosti, které nebyly obsahem napadeného správního rozhodnutí. Městský soud nesprávně vyložil náležitosti rozkladu a vadně je aplikoval na rozklady podané osobami zúčastněnými na řízení ad I), II) a III). Dále žalobkyně městskému soudu vytkla nesprávný výklad § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, týkající se rozsahu přezkumné povinnosti v řízení o rozkladu: výklad soudu znamená podle žalobkyně připuštění absolutní přezkumné pravomoci orgánu rozhodujícího o rozkladu. Soud se podle žalobkyně vůbec nezabýval otázkou vad podání, poučovací povinností a rovnými právy účastníků ve správním řízení Ministr pro místní rozvoj a stejně tak i městský soud zaměnili povinnosti správního orgánu při odstraňování vad podání za povinnost tvrzení a důkazní na straně žalobkyně při podání podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Výklad tohoto ustanovení soudem o menším rozsahu poučovací povinnosti správního orgánu je nezákonný. Žalobkyně též považovala postup správních orgánů v její věci za účelový s tím, že soud nahrazoval skutková zjištění těchto orgánů svými vlastními. Městským soudem zmiňované webové stránky nespovídají o žádném jednání žalobkyně v rozporu se zákonem. Současný stav stavby napadený v rozkladech (zejména výška stavby a provoz penzionu), existuje již mnoho let a je v souladu s právními předpisy. V replice k vyjádření osob zúčastněných na řízení ad I) a II) uvedla, že tyto osoby od počátku brojí obecně proti nemovitosti jako takové a jejich námitky se vůbec netýkají předmětu řízení. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně zrušil též žalobou napadené správní rozhodnutí.

[4] Osoby zúčastněné na řízení ad I) a II) ve svých několika vyjádřeních ke kasační stížnosti poukazovaly na konkrétní obtíže, které jim nepovolená stavba způsobuje. Vyjadřovaly se též ke kolaudačnímu rozhodnutí a k dalším správním rozhodnutím vydaným dříve ve věci, jakož i k náčrtům přiloženým žalobkyní ke kasační stížnosti, v nichž spatřovaly rozpory s projektovou dokumentací a skutečným stavem. Upozorňovaly na skutečnost, že vlastníkem předmětné stavby není žalobkyně, ale jiné osoby, a že stavba je užívána synem žalobkyně, panem L. K.

[5] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení ad II) a IV) se ke kasační stížnosti v poskytnuté lhůtě nevyjádřili.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti. V projednávané věci byla podána žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s., podle kterého ten, 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 soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Aktivní procesní legitimace podle citovaného ustanovení je založena tvrzením účastníka řízení, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých procesních práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Předpokladem aktivní věcné (hmotné) legitimace pak je, že žalobce je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 8/2004 - 61, www.nssoud.cz).

[9] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k otázce aktivní věcné legitimace v usnesení ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikovaném pod č. 534/2005 Sb. NSS, vyslovil, že „[v]ěcná legitimace je potom stavem plynoucím z hmotného práva, mající ovšem význam pouze v rámci procesu. Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní podmínky. Aby byl žalobce úspěšný, musí být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti; z tohoto pravidla platí jako výjimky případy, v nichž je věcná legitimace založena procesně: u aktivní věcné legitimace je to např. § 65 odst. 2 s. ř. s., u pasivní je to případ, kdy po vydání napadeného rozhodnutí dojde k přechodu působnosti na jiný správní orgán.“

[10] Ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožňuje přezkoumání individuálních správních aktů soudem, tedy právně mocenského zásahu do sféry práva a svobod explicitně uvedených adresátů, případně dalších, implicitně v právech zasažených osob. Podle okruhu osob, které takovýto akt zavazuje, je možno odlišovat akty, které řeší osobní poměry adresátů, jímž jsou určeny (akty *ad personam*) anebo které se týkají adresáta v podstatě kvůli jeho vztahu k určité věci – např. nemovitosti (akty *in rem*). Zatím co správní akty *ad personam* zavazují pouze v nich jmenovitě uvedené osoby, jsou správní akty *in rem* závazné i pro jejich právní nástupce, na

něž práva a povinnosti z těchto aktů přecházejí. Akty *in rem* působí vůči každé osobě, která se ve vztahu k předmětu daného aktu nachází ve stejné právní situaci jako původní adresát (viz též Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2003, s. 119 – 120, též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č.j. 8 As 24/2006 – 60, www.nssoud.cz).

[11] V projednávané věci bylo rozhodnuto o odstranění částí konkrétní stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení se přitom odstranění stavby nařizuje vlastníku této stavby. Ačkoliv je tedy v příslušném rozhodnutí uvedena jako povinný subjekt žalobkyně, jedná se o správní rozhodnutí *in rem*, které se vztahuje ke konkrétní nemovité věci a jež zavazuje i právní nástupce žalobkyně. Jestliže dojde k převodu či přechodu vlastnictví k předmětné stavbě z žalobkyně na jinou osobu, není již žalobkyně povinna k odstranění stavby, neboť tato povinnost přechází na její právní nástupce. Z toho ovšem plyne též závěr, že správní rozhodnutí v takovém případě přestává jakkoliv zasahovat do subjektivního práva žalobkyně, resp. do její právní sféry.

[12] Na základě tvrzení osob zúčastněných na řízení Nejvyšší správní soud ověřil nahlédnutím do katastru nemovitostí, že žalobkyně v současné době není vlastnící stavby, jejíž odstranění bylo nařízeno; vlastníci jsou E. K. a M. K., každá z jedné poloviny. Ze soudního spisu pak zdejší soud zjistil, že osoba zúčastněná na řízení ad III) dopisem ze dne 31. 3. 2011 sdělila městskému soudu, že došlo ke změně vlastnictví z žalobkyně na nové vlastnice (viz č. l. 51 spisu).

[13] V průběhu řízení před městským soudem se tedy do sféry městského soudu dostala indicie zpochybňující aktivní věcnou legitimaci žalobkyně. Procesní předpoklad aktivní legitimace byl sice splněn tím, že stěžovatelka tvrdila porušení svých práv, nicméně nadále bylo pochybné, zda je též nositelkou hmotného práva, se kterým je její aktivní (věcná) legitimace neoddělitelně spjata. V takovém případě byl ovšem městský soud povinen z úřední povinnosti prověřit, zda a kdy k převodu vlastnického práva – a tedy i ke ztrátě věcné legitimace – došlo. Otázka aktivní legitimace totiž není závislá na tvrzeních a důkazech stran, nýbrž správní soud ji musí vyjasnit sám předtím, než se začne zabývat jednotlivými žalobními body. Pokud by to neučinil, mohl by třeba i zrušit správní rozhodnutí k žalobě osoby, jejíž právní sféry se správní rozhodnutí nijak nedotýkalo. Takový postup by byl ovšem v rozporu se smyslem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., jakož i s ochranou poskytovanou v článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[14] Pokud by se soud meritorně zabýval věcí za situace, kdy žalobkyni již nesvědčila aktivní legitimace, s odůvodněním, že tato skutečnost nemá na posouzení věci vliv, dopustil by se dle stávající judikatury zdejšího soudu vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010 – 255, publikovaný pod č. 2377/2011 Sb. NSS). V nyní projednávaném případě ovšem městský soud na indicii zpochybňující aktivní legitimaci žalobkyně nijak nereagoval – ani procesními úkony, ani v odůvodnění svého rozsudku. V takovém případě je ovšem třeba jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se k otázce aktivní legitimace nijak nevyjádřil [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud pro úplnost zdůrazňuje, že výslovně zabývat se otázkou aktivní legitimace je třeba pouze tehdy, je-li podle tvrzení stran nebo podle informací, jež má k dispozici soud, sporná.

pokračování

[15] V novém řízení bude muset městský soud v první řadě ověřit dotazem na žalobkyni nebo na příslušný katastrální úřad, zda a kdy k převodu vlastnického práva došlo. V úvahu pak připadají následující obecné scénáře řešení sporu. Pokud k převodu vlastnictví došlo již před podáním žaloby, byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a v takovém případě městský soud žalobu s největší pravděpodobností odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud k převodu vlastnictví došlo v průběhu řízení před soudem, pak podle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu vzniká městskému soudu povinnost poučit žalobkyni o možnosti podat návrh podle § 107 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., soudní řád správní. Jestliže žalobkyně návrh podá a městský soud následně rozhodne o procesním nástupnictví, bude nadále v řízení pokračovat s právními nástupci žalobkyně. Jestliže žalobkyně návrh nepodá nebo nebude soudem kladně rozhodnuto o procesním nástupnictví, bude třeba s největší pravděpodobností žalobu zamítnout pro nedostatek aktivní legitimace, aniž by se však soud blíže zabýval jednotlivými žalobními body. V případě, že se v řízení objeví jiné pro věc podstatné skutečnosti, městský soud je zohlední a přizpůsobí jim svůj procesní postup.

[16] Nejvyšší správní soud se za této situace dále zabýval tím, zda je oprávněn odpovědět na námitky žalobkyně uplatněné v kasační stížnosti. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné*“.

[17] Jelikož se městský soud nevypořádal s otázkou aktivní věcné legitimace žalobkyně, postrádá smyslu se blíže zabývat konkrétními námitkami kasační stížnosti směřujícími do způsobu, jakým se městský soud vypořádal s žalobními body. Teprve po vyjasnění otázky, zda je žalobkyně vůbec oprávněna brojit proti rozhodnutí ministra správní žalobou, bude moci městský soud (a případně též následně Nejvyšší správní soud) přikročit k posouzení námitek směřujících do věci samé.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem

vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a bude v něm dále jednat též s osobou zúčastněnou na řízení ad IV) jako novou vlastnící sousedního domu č. p. 803, která zdejšímu soudu k příslušné výzvě včas oznámila, že bude uplatňovat práva ve smyslu § 34 s. ř. s.

[19] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. dubna 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu