



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **A. C.**, zastoupena JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D, advokátem společnosti Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s. r. o., se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti žalovanému: **Městský úřad Mělník**, se sídlem Náměstí Míru č. 1, Mělník, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2014, č. j. 47 A 2/2014 - 13,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2014, č. j. 47 A 2/2014 - 13, **se zrušuje**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně A. C. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2014, č. j. 47 A 2/2014 - 13, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Praze (dále také „krajský soud“) napadeným usnesením ze dne 14. 2. 2014, č. j. 47 A 2/2014 - 13, odmítl žalobu A. C., kterou se domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného Městského úřadu Mělník, odboru životního prostředí a zemědělství, (dále též „žalovaný“), ze dne 25. 11. 2013, č. j. 1497/ZP/13/PAHR, jímž byl k žádosti obce Byšice, podle ust. § 124 odst. 1 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“),

povolení zkušební provoz „ČOV pro 2000EO na pozemcích par. č. 1274/2, 1276, 1279, 1281, 1299 a 1303 v k. ú. Liblice“.

Krajský soud v této věci dovodil, že žalobkyně, jako vlastnice sousedních pozemků hraničících s pozemky, na nichž byla prováděna a realizována sporná stavba čističky odpadních vod, není aktivně legitimována k podání žaloby proti napadenému správnímu rozhodnutí. Je tomu tak především proto, že okruh účastníků řízení o povolení zkušební provozu uvedené stavby je definován v ust. § 124 odst. 2 stavebního zákona, které vymezuje okruh účastníků takového řízení taxativně a užším způsobem, nežli ust. § 109 odst. 1 stavebního zákona pro účely stavebního řízení. Obecný předpis – ust. § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se pak na tato řízení nepoužije.

V této věci byla žalobkyně jen účastníkem správního řízení o vydání stavebního povolení. Nebyla již ale účastníkem navazujícího řízení (řízení o povolení zkušební provozu čističky), kde jsou účastníky řízení jen stavebník a vlastník stavby. Z důvodu absence účastenství žalobkyně v řízení, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí žalovaného (rozhodnutí o povolení zkušební provozu čističky odpadních vod), proto žalobkyně není ani aktivně legitimována k podání správní žaloby proti takovému rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Je tedy výhradně na žalobkyni, aby k obraně svých práv (avšak až ve fázi kolaudace) využila ve smyslu ustálené judikatury správních soudů jiných zákonných institutů, než žaloby proti rozhodnutí o povolení zkušební provozu. Krajský soud proto žalobu A. C. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [obdobně odmítl žalobu téže žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného o povolení předčasného užívání stavby (sp. zn. 47 A 25/2013) také pro nedostatek aktivní legitimace k podání správní žaloby]. V důsledku odmítnutí žaloby pak krajský soud nerozhodoval o návrhu na vydání předběžného opatření.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podala žalobkyně – A. C. jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, kterou opřela o ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

Stěžovatelka především vytýká krajskému soudu, že vadně posoudil otázku její aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí žalovaného o povolení zkušební provozu čističky odpadních vod, která se nachází na pozemcích bezprostředně sousedících s jejími pozemky a objektem určeným k bydlení.

Krajský soud nezákonně a zjednodušeným způsobem ztotožnil legislativně vymezený okruh účastníků řízení o povolení zkušební provozu (§ 124 odst. 2 stavebního zákona) s okruhem možných účastníků soudního řízení správního, kteří jsou aktivně legitimováni k podání správní žaloby proti takovému rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.). Nikdy netvrdila, a nečiní tak ani nyní, že by byla účastnicí řízení o povolení zkušební provozu sporné stavby čističky odpadních vod (dále jen ČOV“). Z ust. § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. však v žádném případě nevyplývá krajským soudem vyslovený závěr, že by aktivně legitimována k podání správní žaloby proti uvedenému správnímu rozhodnutí byla jen a pouze ta osoba, která byla současně i účastníkem řízení o povolení zkušební provozu

pokračování

ČOV. Takové vymezení účastenství v soudním řízení správním je nejen v rozporu s ust. § 65 s. ř. s., ale i ustálenou judikaturou k této otázce (rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 50/2004, sp. zn. 8 As 46/2007 a sp. zn. 2 Afs 4/2011). Ostatně i v její věci platí zásada, podle které, jsou-li pochybnosti o přístupu k soudní ochraně, je vždy na místě rozhodnout ve prospěch soudní ochrany, tedy ve prospěch jejího účastenství v soudním řízení správním. V její prospěch ohledně aktivní legitimace hovoří i to, že se body její žaloby primárně nevztahovaly k dřívějším fázím správního řízení, ale výlučně k rozhodnutí o povolení zkušebního provozu, kterým se cítila dotčena na svých právech. Je tomu tak proto, že stavba byla realizována v rozporu s územním plánem i se stavebním povolením - např. pouhých 40 metrů od jejího domu, který je určen k trvalému bydlení, namísto původně povolené vzdálenosti 400 metrů. Zkušební provoz čističky (nikoliv jen kanalizace) ji nadměrně zatěžuje i nesnesitelnými emisemi zápachu. Jelikož pak může stavební úřad vydat bez předchozího řízení i nové rozhodnutí - např. o prodloužení zkušebního provozu, který se rovná běžnému provozu, má za to, že její práva byla napadeným rozhodnutím zcela nesporně dotčena. Z uvedených důvodů je proto aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného o povolení zkušebního provozu ČOV.

Stěžovatelka vytýká krajskému soudu i nepřezkoumatelnost napadeného usnesení o odmítnutí její žaloby.

Je tomu tak proto, že krajský soud zcela nedostatečně odůvodnil svůj názor o absenci její aktivní legitimace k podání žaloby. Zvláště pak vyslovený závěr, že: „.... vznik stavby, která byla ve stavebním řízení projednána a v souladu s podmínkami stavebního povolení provedena, se již zpravidla nemůže dotknout práv a právem chráněných zájmů dalších osob, typicky vlastníků sousedních pozemků“. Krajský soud zde nereaguje na její žalobní tvrzení, že napadené správní rozhodnutí zasahuje do jejích práv. Krajský soud nadto použitím slova „zpravidla“ deklaruje, že tomu tak být může, ale i nemusí. Nehovoří však o tom, proč tomu tak právě v její věci není. Vyslovený názor krajského soudu o její nedostatečné aktivní legitimaci je tedy nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů.

Krajský soud ale zásadně pochybil i tím, pokud nerozhodl o jejím návrhu na vydání předběžného opatření, kterým se domáhala zákazu realizace rozhodnutí žalovaného o povolení zkušebního provozu sporné stavby ČOV. Absence rozhodnutí o tomto návrhu je podle jejího názoru závažnou procesní vadou v řízení před krajským soudem.

Žalovaný Městský úřad Mělník se k podané kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a při tom i sám dospěl k závěru, že je třeba usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z obsahu podané kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatelka tímto mimořádným opravným prostředkem domáhá zrušení usnesení krajského soudu o odmítnutí její žaloby,

neboť má za to, že je toto rozhodnutí nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Nic na tom nemění ani stěžovatelkou explicitně uváděné důvody kasační stížnosti i podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) či d) s. ř. s. Byl-li návrh krajským soudem odmítnut nebo řízení o něm zastaveno, lze podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítat jen nezákonnost tohoto odmítnutí nebo zastavení řízení. Je při tom ale nerozhodné, v jaké okolnosti měla tato nezákonnost původ - zda v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení, či v nepřezkoumatelnosti tohoto soudního rozhodnutí, nebo v jiné vadě řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy „konzumuje důvody“ kasační stížnosti, jinak podřaditelné i pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. 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 tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Z obsahu správní žaloby i z nyní projednávané kasační stížnosti vyplývá, že se stěžovatelka u krajského soudu výslovně domáhala ochrany svých práv, jejichž zkrácení dovozovala právě od vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného o povolení zkušebního provozu ČOV pro 2000EO na pozemcích par. č. 1274/2, 1276, 1279, 1281, 1299 a 1303 v k. ú. Liblice (dále jen „rozhodnutí žalovaného“).

V projednávané věci není mezi účastníky řízení o kasační stížnosti spornou okolností, že stěžovatelka nebyla přímo ze zákona účastníkem řízení o povolení zkušebního provozu vedeného žalovaným (§ 124 odst. 2 stavebního zákona).

Obdobně podle obsahu předloženého spisu není sporné, že se stěžovatelka dovolávala ochrany svých práv přímo u správního soudu, aniž by se před tím domáhala ochrany svých práv v odvolacím řízení ve smyslu ust. § 81 a násl. správního řádu. Takový postup stěžovatelky je zcela pochopitelný, neboť její případné odvolání - jako osoby, která nebyla účastníkem řízení - by muselo být nutně zamítnuto podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu. Vedení takového odvolacího řízení k ochraně jejích práv by bylo zjevně nadbytečné. Bylo by pak rovněž i přepjatým formalismem, aby následně - z důvodu nepodání takového formálního odvolání - nebyla současně též přípustná žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného (v tomto případě pro rozpor s § 5 s. ř. s.).

Krajský soud podle odůvodnění napadeného usnesení dospěl k závěru, že je žaloba stěžovatelky nepřipustná z důvodu nedostatku její aktivní legitimace k podání žaloby, a to proto, že nebyla účastníkem řízení, jehož výsledkem bylo vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného o povolení zkušebního provozu čističky odpadních vod ve smyslu ust. § 124 odst. 2 stavebního zákona.

Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatelky je nezákonné.

Otázkou aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval již dříve. Bylo tomu tak např. v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42 (dostupné na www.nssoud.cz), v němž Nejvyšší správní soud vyslovil právní názor, že: *„Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“* V dalším usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1764/2009, pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že: *„Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. 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“.* Ostatně i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011 – 64, dostupném na www.nssoud.cz, vyslovil Nejvyšší správní soud závěr, že: *„Ke skutečnosti, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení, soud uvádí, že konstrukce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (na rozdíl od odst. 2 stejného ustanovení) nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu“.* Otázka žalobní legitimace ve správním soudnictví nezůstala ani stranou pozornosti Ústavního soudu. Ten již v nálezu Pléna ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/1999, který je dostupný na www.nalus.usoud.cz, judikoval, že: *„Napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona tím, že vymezuje pojem „soused“ přímo v zákoně, bere tak správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny). To, že je možno takovou osobu přizvat k řízení (nikoliv však jako účastníka) podle ustanovení § 59 odst. 3 stavebního zákona, je nedostatečné, neboť s ohledem na dikci § 250 odst. 2 o. s. ř., vyřazuje napadené ustanovení takovou osobu z práva obrátit se na nezávislý soud. V tomto smyslu tedy je napadené ustanovení zcela evidentně v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť z práva na přístup k soudu a soudní ochranu vylučuje toho, kdo nejen tvrdí, že může být správním rozhodnutím dotčen ve svých právech, ale kde takové dotčení může být zcela zřejmé“.*

Z dikce ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., z předestřených výkladů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jako soudu sjednocujícího výklad zákona ve správním soudnictví a z principů vyslovených Ústavním soudem proto vyplývá, že aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví není a nemůže být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv stěžovatelky, ani není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného. Aktivní žalobní legitimace je naopak spojena s tvrzeným zásahem do právní sféry stěžovatelky jako žalobkyně.

Pokud pak stěžovatelka ve své žalobě tvrdila (čl. IV. a násl. žaloby), že vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného došlo k zásahu do její právní sféry - konkrétně, že např. v důsledku povoleného předčasného užívání čističky odpadních vod došlo k ohrožení jejího zdraví a životního prostředí (právo na zdraví a na příznivé životní prostředí), ke zhoršení kvality jejího života, k zásahu do jejího vlastnického práva, je potom neudržitelná taková interpretace ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. provedená krajským soudem, která omezuje přístup stěžovatelky k soudu tím, že váže její aktivní legitimaci na její účastenství ve správním řízení, jež předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Aktivní legitimace k podání správní žaloby ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není, jak mylně dovodil krajský soud, vázána na účastenství stěžovatelky v řízení, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, ale na tvrzený zásah do její právní sféry.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů zrušil kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2014, č. j. 47 A 2/2014 - 13, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby si ve světle právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem nejprve vyjasnil otázku zásahu do právní sféry stěžovatelky vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného, posléze věcně posoudil žalobu stěžovatelky, a teprve po té vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu. Neponechá při tom stranou své pozornosti ani návrh stěžovatelky na vydání předběžného opatření a vyřešení otázky osoby zúčastněné na řízení obce Byšice, kterou takto označila žalobkyně ve své žalobě.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne 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 17. dubna 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu