



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **B. V.**, zastoupeného JUDr. Ladislavem Koženým, advokátem, se sídlem Kolín IV, Sladkovského 13, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2014, č. j. 6 A 8/2010 – 76,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení případu

[1] Žalobce se žalobou podanou Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 28. 12. 2009, sp. zn.: SZ 182647/2009/KUSK REG/AB, č.j. 187529/2009/KUSK, jímž bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jako nepřipustné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Čáslav (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 6. 2008, č. j. VŽST 15066/08, 3284/2008-Ob. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo

společnosti LESS&TIMBER s. r. o. povoleno odstranění staveb (pilnice na slabou hmotu, adjustační stanice, manipulační linka, bednárna II, přístřešek za vrátnicí, garáž, vrátnice, provozně správní budova, ohrada na oštěpky, pilnice, bednárna sololitu, bednárna I, hala třídirny řeziva, stará pilnice, kotelna) na pozemcích st. p. 522/5, 737/1, 737/5, 737/6, 737/7, 737/8, 737/9, 2120, 2121, 2122, 2124, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 3434, 3435 v katastrálním území Čáslav.

[2] Žalobce v žalobě namítl, že v řízení o vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl opominut jako účastník řízení. O vydání rozhodnutí a jeho obsahu se dozvěděl až dne 29. 10. 2009 z přípisu Veřejného ochránce práv ze dne 21. 10. 2009 č. j. 4319/09/VOP/JK, na základě kterého podal dne 2. 11. 2009 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Žalobce své účastenství odvozuje z vlastnictví pozemků parc. č. 501/1 a 501/2 v katastrálním území Čáslav, které patřily jeho zemřelé matce a žalobce je nabyt v dědictví, a které s pozemky společnosti LESS&TIMBER s. r. o. sousedí, byť nikoliv přímo, přičemž oddělující pozemek je natolik úzký, že nemůže zabránit dotčení žalobcových práv.

[3] Městský soud žalobu zamítl, neboť u žalobce nebyl naplněn základní předpoklad účastenství v řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, tedy možnost dotčení v jeho právech. Žalobce ani v řízení před správními orgány, ani v řízení o žalobě blíže neupřesnil, jaká jeho práva mohla být vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dotčena. Postupoval-li vlastník stavby v rozporu s podmínkami vydaného povolení a v rozporu s předloženou projektovou dokumentací, v důsledku čehož došlo podle tvrzení žalobce k poškození a znehodnocení jeho pozemku, nemůže to zakládat závěry o účastenství žalobce v předmětném řízení, neboť rozhodující je skutkový stav při vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, vyplývající z podkladů pro rozhodnutí, ze kterých vyplynulo, že k dotčení okolních pozemků bouracími pracemi při odstranění staveb nedojde. Městský soud proto posoudil žalobu jako nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.

II.

Kasační stížnost a stanovisko žalovaného

[4] Včas podanou kasační stížností napadl v záhlaví uvedený rozsudek městského soudu žalobce (dále též „stěžovatel“). Podle stěžovatele žalovaný nesprávně aplikoval na určení účastníků řízení správní řád, ač okruh účastníků upravuje ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., podle kterého je účastníkem stavebního řízení (vedle jiných) též vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Pozemek p. č. 2580 v katastrálním území Čáslav (pokud budou dále uváděny pozemky parcelačním číslem, jsou vždy v katastrálním území Čáslav), který je vklíněn mezi pozemek stěžovatele a pozemek, na kterém je povoleno odstranění stavby, je natolik úzký, že nemůže zabránit dotčení práv stěžovatele jako vlastníka sousedících pozemků parc. č. 501/1 a 501/2. Správní orgán I. stupně přesto se stěžovatelem jako účastníkem řízení nejednal, nejednal ani s jeho zemřelou matkou; poukaz na to, že své vlastnictví k pozemkům a ani trvání dědického řízení neprokázal, je nedůvodný, protože skutečnost nástupnictví stěžovatele děděním měl žalovaný resp. správní orgán I. stupně sám zjistit. Při pořízení fotodokumentace dokonce neoprávněně vstoupil na stěžovatelův pozemek. Městský soud úvahu nesprávně přejal a při stanovení

pokračování

účastníků stavebního řízení rovněž vyšel nesprávně z ustavení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, místo aby postupoval podle § 109 stavebního zákona. Dále stěžovatel namítl, že konstatování žalovaného, že pozemky stěžovatele nemohou být odstraněním stavby dotčeny, je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný neuvedl skutkové podklady a úvahy, na jejichž základě ke svému závěru došel.

[5] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost a ztotožnil se s rozhodnutím Městského soudu v Praze.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížnostních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou aplikace nesprávného právního předpisu městským soudem, což je důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Řízení o povolení odstranění stavby je vedeno podle ustanovení § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (dále jen „stavební zákon“), které však nevymezuje okruh účastníků řízení. Správní orgány a městský soud proto postupovali podle § 192 stavebního zákona, podle kterého *na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak*, a okruh účastníků řízení o odstranění stavby definovali podle § 27 správního řádu. Městský soud svou úvahu opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2008 – 67 ze dne 17. 12. 2008, podle kterého *„[z]ákon č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon), který je třeba na věc aplikovat, neboť jak řízení o odstranění stavby, tak řízení o dodatečné povolení stavby bylo zahájeno již za účinnosti tohoto zákona, neobsahuje žádné ustanovení, kterým by se vymezoval okruh účastníků řízení o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad v tomto řízení postupuje s ohledem na § 129 odst. 3 nového stavebního zákona dle ustanovení § 111 až § 115, která však taktéž nevymezují okruh účastníků řízení. S ohledem na subsidiární použití správního řádu (§ 192 nového stavebního zákona) je tedy nezbytné užít definici účastníků řízení dle § 27 správního řádu. V případě žalobce přichází v úvahu účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, které je založeno na možnosti přímého dotčení na právech či povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí“*.

[9] Ustanovení § 109 stavebního zákona stanovuje okruh účastníků řízení o povolení stavby nikoliv řízení o odstranění stavby. Byť jsou obě řízení, tedy jak řízení o povolení stavby, tak řízení o odstranění stavby, upraveny v jedné části stavebního zákona, a to části čtvrté, *stavební řád*, hlavě I. *stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce*, jedná se o samostatná řízení, s odlišným předmětem řízení, navzájem nesouvisející, a proto nelze bez výslovného odkazu v řízení o odstranění stavby úpravu účastenství v řízení o povolení stavby použít; navíc stavební zákon určuje subsidiárně použitelný předpis, kterým je právě správní řád.

[10] Z uvedeného je tedy zřejmé, že městský soud nepochybil, když účastenství stěžovatele posuzoval podle stavebním zákonem určeného subsidiárního předpisu, tedy správního řádu, a nikoliv podle § 109 stavebního zákona, který na účastenství v řízení o odstranění stavby nedopadá. Podle § 27 odst. 2 správního řádu *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Rozhodujícím kritériem je zde možnost přímého dotčení na právech a povinnost v důsledku vydaného rozhodnutí o odstranění stavby a žalobce se právě na základě svého tvrzení o dotčení svého práva postavení účastníka domáhal.

[11] Formulace *přímého dotčení na právech* dle § 27 odst. 2 správního řádu je neurčitým právním pojmem. Neurčité právní pojmy nejsou obsahově jednoznačně a objektivně vymezeny, správní orgán je povinen posoudit, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého právního pojmu či nikoliv, a z jakých důvodů. Soud ve správním soudnictví pak na základě žalobní námitky posuzuje, zda závěr správního orgánu týkající se rozsahu a obsahu neurčitého pojmu obстоjí, zda je dostatečně podepřen skutkovými zjištěními a zda právní posouzení odpovídá zásadám logiky. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že svůj závěr o neúčastenství žalobce v řízení o odstranění stavby dovodil z toho, že podle něj nebudou stavební pozemky parc. č. 501/1 a 501/2 odstraněním stavby dotčeny. Městský soud dospěl k témuž závěru, a to s ohledem na obsah ohlášení a obsah projektové dokumentace, ze kterých vyplývalo, že bourací práce budou provedeny pouze v areálu a na pozemcích ohlašovatele, sousední pozemky nemají být zasaženy ani nijak využívány, a nadto, pozemek parc. č. 501/1 je od pozemku dotčeného bouracími pracemi oddělen zčásti poměrně rozsáhlým pozemkem parc. č. 500, z části úzkým pozemkem parc. č. 2850; pozemek parc. č. 501/2 nemá s areálem ohlašovatele žádnou souvislost, a tato poloha obou pozemků podporuje závěr o nedotčení práv žalobce povolením odstranění stavby. Konečně, žalobce neuvedl žádné konkrétní okolnosti, které dotčení jeho práv nasvědčují. Žalobce tudíž podle městského soudu nenaplnuje definiční znaky účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[12] Se shora uvedenou úvahou městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Pro účastenství v řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu sice postačí pouhá možnost dotčení práv vlastníků sousedících pozemků, přičemž je nerozhodné, zda jde o pozemky sousedící přímo, nebo vzdáleně, v tomto případě však z podkladů pro rozhodnutí ve správním spise vyplývá, že odstraněním stavby práva vlastníků sousedních pozemků dotčena nebudou. Konečně ani sám stěžovatel nikdy neuvedl, jak konkrétně má být do jeho práv povolením odstranění stavby zasaženo. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje rovněž s úvahou městského soudu, že je nepodstatné, zda v důsledku následného postupu ohlašovatele v rozporu s podmínkami vydaného rozhodnutí o povolení odstranění stavby do práv žalobce zasaženo bylo, neboť rozhodující je stav ke dni rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ze shora uvedeného vyplývá, že městský soud použil na posouzení účastenství stěžovatele správný právní předpis, který rovněž správně vyložil. Námitka nezákonnosti rozhodnutí městského soudu není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, spočívající v neuvedení důvodů pro závěr, že práva žalobce nebudou rozhodnutím o odstranění stavby dotčena, což je důvod kasační stížnosti podle § 103 odst.

pokračování

1 písm. b) s. ř. s. Předpokladem uplatnění tohoto důvodu v kasační stížnosti je jeho uplatnění v žalobě před správním soudem. Ověřením v textu žaloby Nejvyšší správní soudu zjistil, že stěžovatel napadenému rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nevytýkal, naopak, polemizoval s jednotlivými dílčími skutkovými údaji ve vztahu k možnosti dotčení jeho práv rozhodnutím žalovaného, které správní orgán shromáždil ve správním spise.

[14] Městský soud však nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v rozsudku sám dovodil a s poukazem na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 825/95 ji považoval za překlenutelnou procesní chybu. Vycházel ze skutkových údajů ve správním spise, které jsou podkladem pro rozhodnutí žalovaného, a ve shodě s žalovaným uzavřel, že žalobce nesplňuje podmínky účastenství v řízení. Za rozhodující považoval obsah ohlášení a obsah projektové dokumentace, podle kterých je soubor odstraňovaných staveb situován výlučně na pozemcích ohlašovatele v rámci uzavřeného areálu, bourací práce měly být prováděny v rámci tohoto areálu a pohyb techniky z areálu a do areálu měl být realizován dopravním spojením, jež je situováno zcela mimo sousední pozemky (ve vztahu k pozemkům žalobce pak na zcela opačném konci areálu). Sousední pozemky (včetně pozemků žalobce) neměly být bouracími pracemi nijak zasaženy a nemělo jich být nijak využíváno, a proto žádný z vlastníků okolních pozemků (s výjimkou vlastníka, resp. správce drážního tělesa přilehlého k hranici areálu dřevozpracujícího závodu) nebyl správním orgánem I. stupně považován za účastníka řízení.

[15] I s tímto názorem městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně shromáždil podklady pro rozhodnutí v rozsahu odůvodňujícím závěr, že k dotčení práv stěžovatele předmětným rozhodnutím nedošlo, lze přisvědčit městskému soudu, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v tomto směru lze překlenout. Na posuzovaný případ zcela dopadá městským soudem citované rozhodnutí Vrchního soudu č. j. 6 A 825/95 ze dne 25. 6. 1996, podle kterého *[s]oud může jako překlenutelnou procesní chybu (250i odst. 3 o. s. ř.) posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné.* Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že správní řád účastenství v řízení chápe v materiálním pojetí, tedy i kdyby správní orgán I. stupně se stěžovatelem jako účastníkem řízení nejednal, avšak ten by z materiálního hlediska splnil podmínky účastenství, měl by právo podat odvolání podle § 81 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel ale nebyl účastníkem řízení o odstranění stavby ani v materiálním smyslu, a vzhledem k tomu, že podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání podat pouze účastník řízení, je odvolání stěžovatelem podáno neoprávněnou osobou a tedy je nepřípustné a žalovaný je podle § 92 odst. 1 správního řádu správně jako nepřípustné zamítl. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak rovněž není dán.

[16] Stěžovatel vznesl kasační stížnost formálně rovněž pro důvody podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s., žádné konkrétní důvody podřaditelné pod tato ustanovení však neuvedl. Podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je důvodem kasační stížnosti *zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce*

nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce, podle písm. d) nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. K oběma těmto důvodům kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud povinen podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud však v napadeném rozsudku žádný shora uvedený důvod zmatečnosti neshledal, rovněž tak neshledal rozsudek nepřezkoumatelným, a to ani pro nedostatek důvodů, ani pro nesrozumitelnost; a za situace, kdy stěžovatel neuvedl nic konkrétního k těmto vytýkaným vadám rozhodnutí, Nejvyšší správní soud uzavřel, že ani tato kasační námitka nebyla vznesena důvodně.

[17] Co se týče námitky nesprávné aplikace právního předpisu na úpravu účastenství stěžovatele žalovaným, nejedná se o žádný důvod kasační stížnosti předvídaný v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kasační stížnost je v této části podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že žalovaný správně vycházel z úpravy obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu, důvody pro tento závěr jsou shrnuty v bodech [8] a [9] tohoto rozhodnutí.

[18] Ze shora uvedeného vyplývá, že kasační stížnost stěžovatele je nedůvodná, a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 věta druhá zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nelze náhradu nákladů řízení v souladu s ustanovením § 60 odst. 2 s. ř. s. přiznat.

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

V Brně dne 20. května 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu