



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **L. K.**, zast. JUDr. Veronikou Vlkovou, advokátkou se sídlem T. G. Masaryka 883/53, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2013, č. j. 050404/2013/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2015, č. j. 46 A 43/2013 – 60,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2015, č. j. 46 A 43/2013 – 60, **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] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Sadská, odboru výstavby, územního plánování a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), ze dne 19. 12. 2012, č. j. SÚ 1225/4405/2012/Sch, kterým bylo stěžovatelce nařízeno odstranění stavby stavebních úprav a nástavby střechy rodinného domu č. p. 102 na pozemku parc. č. 1005/1 v katastrálním území Sadská, spolu s uvedením do předešlého stavu.

[2] Stavební úřad nařídil odstranění provedených stavebních úprav a nástavby střechy rodinného domu podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v posuzované době (dále jen „stavební zákon“), s uvedením do předešlého stavu. V rozhodnutí byly stanoveny podmínky, které je třeba při odstraňování stavby dodržet. Řízení o odstranění uvedené stavby bylo zahájeno z úřední moci podle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona na základě zjištění, že stavba byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Následně obdržel stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby. Na základě toho řízení o odstranění stavby přerušil a oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby. V průběhu řízení o dodatečném povolení stavby však zjistil, že podle předložené projektové dokumentace na sousední pozemek přesahuje část střechy stavby (přesah krovu s okapem). Opakovaně proto vyzýval stěžovatelku k doložení upravené projektové dokumentace s řešením, ve kterém by tato část konstrukce střechy nepřesahovala na sousední pozemek, nebo případně, aby předložila souhlas vlastníka sousedního pozemku s tímto přesahem, nebo aby prokázala, že část krovu s okapem na sousední pozemek nepřesahuje a řízení o dodatečném povolení stavby přerušil. Ve stanovené lhůtě nebylo ani jedno z uvedených možných doplnění náležitostí předloženo. Proto stavební úřad žádost o dodatečné povolení zamítl. Proti rozhodnutí se stěžovatelka odvolala, odvolání bylo žalovaným zamítnuto a rozhodnutí stavebního úřadu bylo potvrzeno. Vzhledem k tomu, že nenastaly žádné jiné skutečnosti, stavební úřad rozhodl o povinnosti o odstranění stavby. Žalovaný jako odvolací orgán potvrdil i toto rozhodnutí.

[3] Krajský soud v první řadě neshledal namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, následně se zabýval věcnými námitkami. Žádnou z nich neshledal důvodnou – šlo o námitku, že správní orgány se nevypořádaly s tím, že stěžovatelka nebyla z objektivních důvodů schopna doložit v řízení o dodatečném povolení její stavby všechny požadované doklady; dále o námitku, že byla porušena rovnost účastníků a došlo k diskriminačnímu jednání vůči stěžovateli, jelikož jejím sousedům byla lhůta k doložení dokladů prodloužena o 3 měsíce; námitku, že se správní orgány nevypořádaly s otázkou veřejného zájmu na zachování nebo odstranění stavby; námitku, že nedoložení požadovaných dokladů ještě neznamená, že musí být nařízeno odstranění stavby; a námitku, že správní orgány nepostupovaly v souladu se zásadou přiměřenosti a ochrany zájmů vlastníka, ale naopak v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů. Krajský soud se se žalobními námitkami vypořádal, závěrem však konstatoval, že všechny tyto námitky se vztahují k řízení o dodatečném povolení stavby, které však bylo již před vydáním napadeného rozhodnutí pravomocně skončeno, a nesměřují do řízení a rozhodnutí o odstranění stavby.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[5] Považuje za nesprávné, jak se soud vypořádal se žalobními námitkami, jelikož ve většině případů pouze konstatoval, že námitky měly být uplatněny v řízení o dodatečném povolení stavby. Stěžovatelka při tom postupovala v souladu s ústavním pořádkem a uplatnila námitky řádně. Je přesvědčena, že došlo k porušení rovnosti jejích práv a

pokračování

k diskriminaci vůči ní, neboť o totožné věci u dvou subjektů bylo rozhodnuto zcela jiným způsobem. Má za to, že nedošlo k posouzení věci v celém kontextu, tj. při zohlednění všech podstatných skutečností a okolností s věcí souvisejících, bylo postupováno v rozporu se zásadou přiměřenosti, došlo k porušení práv a ochrany zájmů vlastníka věci, nebyl posouzen zájem na zachování stavby a při rozhodování došlo k odchýlení od ustálené soudní judikatury.

[6] Konkrétně namítla, že současný stav střechy kopíruje téměř identicky původní stav střechy a uvedení do původního stavu by přesah krovu s okapem na sousední pozemek neodstranilo. Dále uvedla, že v rozhodnutích správních orgánů převážily menšinové zájmy sousedů stěžovatelky nad jejími většinovými zájmy, a to za situace, kdy sousedé udělili se stavbou střechy a jejím současným stavem souhlas. Správní orgány dále nepřihlédly ke všem okolnostem případu potřebným k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby – neuvedly a nedoložily, čím konkrétně je stavba v rozporu se záměry územního plánování, obecnými požadavky na výstavbu nebo veřejným zájmem, požadavky stavebního zákona, zájmy společnosti a podobně, jakož ani nevyhodnotily důležitost nedoložených podkladů (k tomu odkázala na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 12. 2001, č. j. 31 Ca 77/2001 – 21). Uvedla, že rozhodnutí o odstranění stavby má být řešením krajním a v každém jednotlivém případě je třeba vycházet z konkrétních skutkových okolností, které správní orgány nedostatečně posoudily. Zachování stavby brání pouze rozhodnutí o odstranění stavby, a to za situace, kdy zachování střechy není v rozporu s veřejným zájmem. Rozhodnutí správních orgánů proto považuje za nelogická až šikanózní. V ostatním odkázala na své námitky a důkazy předložené v předchozích podáních.

[7] Ze všech shora uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je přesvědčen, že se řídil § 129 stavebního zákona, nevydal nezákonné rozhodnutí, ani se v řízení nedopustil nesprávného úředního postupu. Rovněž krajský soud posoudil věc po právní stránce správně a v souladu se stavebním zákonem. Žalovaný nepovažuje napadený rozsudek za nezákonný. Doplnil, že stěžovatelka má možnost cestou ustanovení § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, znovu požádat a získat dodatečné povolení změny stavby svého rodinného domu, jestliže vlastníci sousedního pozemku, do jehož prostoru stavba zasahuje, jí udělili s přesahem části provedené stavby souhlas.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a při tom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 4, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když nejednal s osobami označenými

v žalobě jako osoby zúčastněné na řízení.

[11] Institut osob zúčastněných na řízení je upraven v § 34 s. ř. s., který zní:

§ 34

Osoby zúčastněné na řízení

(1) Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

(2) Navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3.

(3) Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.

(4) Soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení.

(5) Je-li počet osob zúčastněných na řízení mimořádně vysoký a jednotlivým výkonem jejich práv by mohl být obrožen rychlý průběh řízení, rozhodne soud, že osoby zúčastněné na řízení mohou svá práva v řízení uplatňovat pouze prostřednictvím společného zmocněnce, kterého si zvolí. Jestliže by celkový počet zvolených zmocněnců vzrostl na více než 10 a osoby zúčastněné na řízení se mezi sebou o výběru nedohodnou, provede výběr s přihlédnutím k zájmům osob zúčastněných na řízení soud. Společný zmocněnec vykonává práva osob zúčastněných na řízení, které zastupuje. Ustanovení § 35 odst. 2 a 6 se použijí přiměřeně.

[12] Stěžovatelka v žalobě označila jako osoby zúčastněné na řízení: Městský úřad v Sadské, odbor výstavby, územního plánování a životního prostředí, tedy stavební úřad, u něhož není kasačnímu soudu zřejmé, z jakého titulu by mohl být osobou zúčastněnou na řízení (v úvahu přichází samotná obec jako subjekt vystupující v soukromoprávních vztazích, například jako vlastník sousedního pozemku; takové postavení obce Sadská není v tuto chvíli Nejvyšší správní soud schopen ze soudního ani správního spisu zjistit), a dále pana P. F. a paní M. F., své sousedy, na jejichž pozemek má zasahovat posuzovaná stavba.

[13] Institut osoby zúčastněné na řízení relativně uceleně upravuje citovaný § 34 s. ř. s. Z jeho odstavce 1 vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo

pokračování

je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publ. pod č. 489/2005 Sb. NSS), ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 - 129, ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 5/2010 - 284, a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294 (publ. pod č. 2550/2012 Sb. NSS). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

[14] U stavebního úřadu si krajský soud nejasnil, zda je naplněna již materiální podmínka dle § 34 odst. 1 s. ř. s. Manželé F. nepochybně materiální podmínku splňují. Sousedů stěžovatelky, na jejichž pozemek má posuzovaná stavba zasahovat, se napadené správní rozhodnutí bezpochyby dotýká. Otázkou je, zda byla naplněna i podmínka formální.

[15] Za soudního spisu vyplynulo, že stěžovatelka označila v žalobě osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Předseda senátu byl dle § 34 odst. 2 s. ř. s. povinen takové osoby vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Současně s vyrozuměním je měl poučit o jejich právech. Dle č. 1. 29 soudního spisu bylo manželům F. i stavebnímu úřadu zasláno poučení o procesních právech a povinnostech, z něž se dověděli, že ve věci probíhá řízení, a kterému senátu byla věc přidělena. Současně byli tímto přípisem poučeni účastníci řízení o možnosti namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočníka nebo znalce, dále jim soud vyzval žalobce a žalovaného, aby sdělili, zda souhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, a žalovanému bylo uloženo, aby ve stanovené lhůtě předložil úplný originál správního spisu a aby předložil písemné vyhotovení vyjádření k žalobě. Více nebylo s osobami označenými jako osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na jednání, v soudním řízení jednáno.

[16] Krajský soud tak nepostupoval v souladu se zákonem, jelikož nevyzval osoby, které by připadaly v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, aby ve stanovené lhůtě oznámily, zda budou práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat, a nepoučil je o jejich právech. Z řízení před krajským soudem tak není zřejmé, zda tyto osoby chtěly uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení či nikoli. Postupem soudu byly zkráceny na právu být osobami zúčastněnými na řízení, tj. předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměny o nařízeném jednání a žádat, aby jim bylo při jednání uděleno slovo. Nebyly jim ani doručeny písemnosti, které se osobám zúčastněným na řízení dle § 34 odst. 3 doručují. Soud nepostupoval ani v souladu s § 74 odst. 1 s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud se případy, kdy soud opomenul o probíhajícím řízení o žalobě vyrozumět osoby, které splňují materiální podmínku pro vstup do řízení, již zabýval. V rozsudku ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud žalobce v žalobě neoznačil osobu, o jejímž postavení osoby zúčastněné

na řízení před soudem nebylo již podle napadeného správního rozhodnutí pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat. Nedostál - li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, pro kterou je nutno jej zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 – 75 (publ. pod č. 1479/2008 Sb. NSS) pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že *ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ve vztahu k zákonnosti napadeného rozsudku však v tomtéž rozsudku vyslovil, že takové pochybení soudu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudku), pokud bylo správní řízení stíženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.), a soud je tak může zrušit i bez návrhu, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).*

[18] Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze tedy dovodit několik kritérií pro řešení situace, kdy v řízení o žalobě soud nevyrozumí osobu přicházející v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení. Je-li taková osoba označená již v žalobě nebo je-li existence takové osoby zjevná z obsahu správního rozhodnutí či správního spisu, je takové opomenutí důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí pro jinou vadu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To však neplatí v případě, kdy napadené správní rozhodnutí bylo krajským soudem správně zrušeno pro některý z důvodů, ke kterým je nutno přihlížet z úřední povinnosti, např. pro nepřezkoumatelnost ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bez ohledu na to, zda byl tento důvod namítán v žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 – 190).

[19] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že postupem krajského soudu došlo k závažnému pochybení spočívajícímu v tom, že osoby označené žalobcem ve smyslu § 34 s. ř. s. nebyly vyzvány a poučeny dle § 34 odst. 2 s. ř. s. Osobou zúčastněnou na řízení se při tom může stát pouze osoba, která má materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s., a pokud soudu výslovně oznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Teprve tímto projevem vůle se tato osoba stává zúčastněnou osobou, která má práva uvedená v § 34 odst. 3 s. ř. s. Stěžovatelkou označeným osobám (a krajský soud si bude muset ujasnit, zda jde pouze o manžele F. či z nějakého důvodu i o obec Sadská) tak byla odeprána možnost uplatnit jejich procesní práva v řízení před krajským soudem. Tato vada řízení nepochybně mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť pokud by osoby splňující podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. na základě výzvy soudu sdělily, že chtějí svá práva v řízení uplatňovat, nelze předjímat, jak by svá práva v řízení hájily. Stejně tak nelze vyloučit ani to, že by mohly samy v takovém případě podat proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.), když v současné době to mohou učinit jen těžko, neboť jim rozsudek nebyl doručován. Pro úplnost nutno konstatovat, že krajský soud posoudil žalobní námitky věcně, nezrušil rozhodnutí žalovaného z důvodů, ke kterým je nutno přihlížet z úřední povinnosti (viz rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 39/2004), proto nelze vyloučit vliv pochybení soudu na zákonnost rozhodnutí.

pokračování

[20] K vytčené vadě řízení přihlédl Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti, neboť jde o vadu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., k níž je soud povinen přihlížet, i když není účastníky namítána (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jednotlivými kasačními námitkami se zdejší soud nezabýval a ani zabývat nemohl, neboť k tomu by bylo možno přistoupit až poté, kdy by výsledkem řízení před krajským soudem bylo rozhodnutí vydané po řádně proběhlém řízení. Osoby zúčastněné na řízení mohou rozhodování soudu významným způsobem ovlivnit, a proto teprve takové rozhodnutí může být předmětem přezkumu u kasačního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud právním názorem uvedeným v tomto rozsudku vázán.

[22] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku, ale spolu s ním i výrok II. o nákladech řízení, neboť je na výroku I. závislý. Nejvyšší správní soud tak zrušil napadený rozsudek ve všech jeho výrocích, jelikož výrok II. nemůže samostatně obstát. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 18. června 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu