



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) MVDr. J. L. a b) MVDr. J. L.**, zastoupení Mgr. Taťanou Malmstedt Kolářovou, advokátkou se sídlem Bělehradská 1191/9, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, č. j. 51 A 52/2023-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Magistrát města Mladá Boleslav, odbor životního prostředí, rozhodnutím ze dne 24. 11. 2022, č. j. 122490/2022/VH/MaJi, zamítl žádost společnosti ŽIVO, spol. s r. o., se sídlem Debřská 2, Kosmonosy, o vydání společného územního a stavebního povolení podle § 94j zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), a povolení k nakládání s podzemními vodami podle § 8 odst. 1 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb., zákona o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v relevantním znění (dále jen „vodní zákon“), k záměru s názvem „*Kopané studny pro tepelné čerpadlo na pozemku p. č. XA v k. ú. B. n. J.*“, který měl být umístěn na pozemcích p. č. XB, p. č. XC, p. č. XA, p. č. XF a p. č. st. XE, vše v katastrálním území B. n. J. Důvodem zamítnutí žádosti bylo to, že orgán územního plánování k posuzovanému záměru vydal negativní závazné stanovisko, a to pro jeho rozpor s platným územním plánem B. n. J. i s cíli územního plánování, konkrétně s § 18 odst. 5 stavebního zákona.

[2] Žalobci, s nimiž speciální stavební a zároveň vodoprávní úřad jednal jako s účastníky řízení, podali proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 4. 2023, č. j. 156380/2022/KUSK, s odkazem na potvrzující závazné stanovisko vydané nadřízeným orgánem územního plánování zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji shora uvedeným usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobci k ní nejsou aktivně procesně legitimováni. Krajský soud poukázal na to, že správní orgány sice přibraly oba žalobce jako účastníky správního řízení, žádný z nich však nebyl v posuzované věci žadatelem. V případě vyhovění žádosti by ani jednomu z žalobců přímo nevznikla žádná práva, neboť možnost užívat posuzovanou stavbu včetně souvisejícího nakládání s vodami by byla závislá na vůli stavebníka (a žadatele o dané vodoprávní povolení), který je osobou od žalobců odlišnou. Stejně tak žádná práva žalobců nebyla přímo zkrácena, neboť žalobci nedisponují vlastnickým ani jiným věcným právem k pozemkům, na nichž měla být stavba umístěna, ani k sousedním pozemkům, jejichž faktický stav či právní režim se negativním vyřízením stavebníkovy žádosti nijak nezměnil. Ani sami žalobci dle krajského soudu dostatečně netvrdili, jakým způsobem by měli být v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí zkráceni na svých právech. Ve vztahu ke své žalobní legitimaci toliko s odkazem na § 65 odst. 2 s. ř. s. obecně uvedli, že nevydání požadovaného povolení poškozuje v důsledku i je samotné, neboť žalobce b) je jediným společníkem stavebníka a žalobkyně a) je manželkou žalobce b) a matkou druhého jednatele stavebníka, mají tedy přímý zájem na kladném vyřízení žádosti. Tato tvrzení jsou dle krajského soudu vágní a nepředstavují relevantní důvod (byť i jen potenciálního) dotčení veřejných subjektivních práv žalobců. Krajský soud dodal, že skutečnost, že žalobce b) je jediným společníkem a současně jedním ze dvou jednatelů stavebníka, nic nemění na tom, že je odlišným subjektem se samostatnými právy a povinnostmi. Bylo-li vůlí žalobce b) hájit práva stavebníka coby jím ovládané právnické osoby, měl tak učinit řádně jakožto její statutární orgán a podat tedy žalobu jménem této právnické osoby. V případě žalobkyně a), která svůj vztah ke stavebníkovi dovozuje ze svého příbuzenského vztahu s jeho společníkem a statutárními orgány, již vůbec nebylo možné uvažovat o přímém dopadu napadeného rozhodnutí do její právní sféry. Krajský soud dodal, že v posuzované věci nebylo účelné ani uvažovat o záměně žalobců za danou společnost (stavebníka a žadatele o vodoprávní povolení) ve smyslu § 92 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., protože tato společnost by nemohla vstoupit do právního postavení žalobců ani by jí nesvědčily časové účinky podání žaloby. Navíc daná společnost nepodala ve věci ani odvolání, její případná žaloba by tedy musela být dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnuta jako nepřípustná pro nevyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobci (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž obsáhle popsali dosavadní průběh řízení. Obecně namítli, že usnesení krajského soudu je nezákonné, neboť spočívá na nesprávném a předčasném posouzení otázky aktivní žalobní legitimace. Stěžovatelé považují přezkoumávané usnesení rovněž za zmatečné, neboť dle jejich názoru „chyběly podmínky řízení“.

pokračování

[5] Stěžovatelé mj. uvedli, že žalovaný založil žalobou napadené rozhodnutí na potvrzení závazného stanoviska, které vychází z úvahy, že posuzovaná stavba má sloužit rovněž pro potřeby stěžovatelů. To stěžovatelé nepopírají, nesouhlasí ovšem s tím, že by se mělo jednat o stavbu dvou studní pro potřeby rodinného domu stěžovatelů. Žalovaný tedy dle stěžovatelů rozhodoval tak, jako by se jednalo o subjektivní práva stěžovatelů, až v řízení o žalobě nově přišel s argumentací, podle níž napadeným rozhodnutím žádné právo stěžovatelů nemohlo být dotčeno. Krajský soud sice stěžovatelům zaslal argumentaci žalovaného k vyjádření, nevyčkal však uplynutí stanovené lhůty a bez řádného projednání žalobu odmítl.

[6] Stěžovatelé uvedli, že vysvětlili, proč stavebník bude respektovat jejich vůli ohledně užívání posuzované stavby. Zdůraznili, že již dnes užívají stavebníkovy pozemky na základě nájemní smlouvy pro zájmový chov hospodářských zvířat. Tepelné čerpadlo, k jehož provozu mají sloužit dané studny, bude napomáhat také k vytápění prostor, v nichž stěžovatelé provozují svůj zájmový chov. Dále stěžovatelé opětovně zdůraznili, že stěžovatel b) je jediným společníkem stavebníka a jedním z jeho dvou jednatelů.

[7] Stěžovatelé dále poukázali na to, že jsou vlastníky pozemku p. č. XG, který sousedí s pozemkem p. č. XA, na němž má být umístěn posuzovaný záměr. Faktický stav jejich pozemku se změní již tím, že jedna ze studní vybudovaná pro tepelné čerpadlo u hranice se sousedním pozemkem, by v budoucnu mohla sloužit i pro zavlažování pozemku stěžovatelů, a ovlivní také udržování vlhkosti v půdě na pozemku stěžovatelů. Krajskému soudu tedy nelze přisvědčit v tom, že stěžovatelé nejsou vlastníky žádného ze záměrem dotčených pozemků.

[8] Stěžovatelé v dané souvislosti odkázali na judikaturu Nejvyššího správního soudu a komentářovou literaturu, z nichž dovozují, že žalobní legitimace nemá být spjata s jasně specifikovaným veřejným subjektivním hmotným právem žalobce, nýbrž postačí tvrzený zásah do jeho právní sféry. V pochybnostech o tom, zda je subjekt k žalobě aktivně legitimován, se má za to, že tomu tak je.

[9] Stěžovatelé tedy uzavřeli, že se přezkoumávané rozhodnutí vztahuje k nemovitosti, zasahuje tedy do subjektivních práv „každého hospodáře a uživatele stavby“. Umístění blízké studny pro jakýkoliv účel navíc mění i kvalitu okolních pozemků k lepšímu.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. V kasační stížnosti stěžovatelé dle žalovaného z větší části pouze opakují žalobní argumentaci. Námitka, podle níž se stav pozemků stěžovatelů změní již tím, že jedna ze studní bude moci v budoucnu sloužit také pro zavlažování jejich pozemku a ovlivní udržování vlhkosti v půdě na jejich pozemku, nebyla uplatněna v žalobě, jedná se tedy o nepřípustné rozšíření žalobních bodů po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Dodal, že stěžovatelé neprokázali, že mají evidovaný chov zvířat, ani to, že mají živnostenské oprávnění k chovu zvířat, ani jaká domácí zvířata vyžadují vytápěnou stavbu.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda toto rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že posuzovaná kasační stížnost směřuje proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta. V takovém případě lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.). Pod tento důvod spadají také případy, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo kdy vada řízení spočívala v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Nejvyššímu správnímu soudu tudíž v tomto případě nepřísluší zabývat se věcí samou, tedy posuzovat zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelů odmítl s odůvodněním, že k ní nebyli aktivně procesně legitimováni.

[14] Dle § 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.

[15] Dle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu 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.

[16] Dle § 94k stavebního zákona byl účastníkem společného územního a stavebního řízení vedeného podle § 94j a násl. téhož zákona a) stavebník, b) obec, na jejímž území měl být požadovaný stavební záměr uskutečněn, c) vlastník stavby, na které měl být požadovaný stavební záměr uskutečněn, nebyl-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo měl ke stavbě jiné věcné právo, nebyl-li sám stavebníkem, d) vlastník pozemku, na kterém měl být požadovaný stavební záměr uskutečněn, nebyl-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo měl jiné věcné právo k tomuto pozemku, e) osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním

pokračování

stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich mohlo být společným povolením přímo dotčeno.

[17] Podle § 115 odst. 1 vodního zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl a vodohospodářských úprav. Podle § 55 odst. 1 písm. j) vodního zákona se za vodní dílo považují i studny.

[18] V posuzovaném případě je sporným to, zda stěžovatelé byli aktivně procesně legitimováni k žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného.

[19] Otázkou aktivní procesní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Uvedené ustanovení zakládá aktivní procesní legitimaci každému, kdo logicky konsekventně a myslitelně tvrdí, že výrokem žalobou napadeného rozhodnutí bylo přímo nebo v důsledku porušení jeho práv v předcházejícím řízení zasaženo do jeho právní sféry. Žalobce přitom nemůže úspěšně tvrdit dotčení právní sféry někoho jiného: *„Právní sféra žalobce musí být dotčena přímo, a nikoliv prostřednictvím dotčení jiných osob. Praxe navíc dovodila, že v případě úkonu správního orgánu in rem může být aktivně (věcně) legitimována zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k regulované věci (bude jí tedy vlastník a oprávněný z věcného práva a nikoliv osoba, jejíž právo k dispozici s věcí nemá povahu práva absolutního).“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 7 As 88/2015-59).

[20] Výše uvedené závěry nejsou v rozporu se stěžovateli zmiňovanou odbornou literaturou ani jimi citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS, či rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255, publ. pod č. 2377/2011 Sb. NSS (resp. rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, z něhož uvedený rozsudek vychází). Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 7 As 88/2015-59, tuto judikaturu naopak výslovně zohledňuje a navazuje na ni, přičemž její význam shrnuje následovně: *„Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že institut ‚právní sféry žalobce‘ zajišťuje flexibilitu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., která je nezbytná k tomu, aby nedošlo k vyloučení určitých kategorií úkonů správních orgánů a jimi dotčených osob ze soudní ochrany garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. (...) Klíčovou se proto stává otázka dopadů úkonů správních orgánů do právní sféry žalobce, a nikoliv otázka podoby úkonu, který do ní zasahuje. Žalobce proto musí tvrdit, že výrokem rozhodnutí bylo zasaženo do některého z okruhů jeho právní sféry (je nerozhodné, zda do práv veřejného charakteru nebo soukromého charakteru) a že tento zásah neodpovídá požadavkům objektivního práva, tj. je nezákonný. Není ovšem postačující, namítá-li žalobce porušení svých práv jen v obecné rovině. Z jeho tvrzení musí proto vyplývat konkrétní právo spadající do okruhu právní sféry žalobce, jež mělo být úkonem správního orgánu zasaženo. Samotné přesvědčení žalobce o tom, že nějaký úkon správního orgánu do jeho právní sféry zasahuje, k úspěchu žaloby nepostačuje, jestliže z právních předpisů zjevně tvrzený účinek nelze dovodit.“*

[21] Pokud se jedná o požadavek na přímé dotčení právní sféry žalobce, lze rovněž odkázat na rozsudek ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005-62, publ. pod č. 806/2006 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nájemce bytu nebyl aktivně legitimován

k žalobě dle § 65 odst. 1 ani 2 s. ř. s., domáhal-li se soudního přezkumu kolaudačního rozhodnutí ve věci stavební úpravy jiného bytu v témže domě provedené nájemcem tohoto jiného bytu jako stavebníkem. Uvedený rozsudek se sice nevztahoval k právní úpravě obsažené ve stavebním zákoně dopadajícím na nyní posuzovanou věc, nýbrž v předchozím zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který ve svém § 59 odst. 4 výslovně stanovil, že účastníky stavebního řízení nejsou nájemci bytů ani nebytových prostor, obecné závěry tohoto rozsudku lze nicméně uplatnit i za účinnosti stavebního zákona. I v době jeho účinnosti totiž platilo a nadále platí, že právní vztahy mezi nájemcem bytu a pronajímatelem mají závazkovou, tedy soukromoprávní povahu a upravují je zejména předpisy soukromého práva (především občanský zákoník). Soudní ochrana relativních práv nájemce vyplývajících ze smlouvy o nájmu je pak zajištěna možnostmi nájemce domáhat se v občanského soudním řízení různými typy žalob ochrany svých práv vůči pronajímateli.

[22] Závěry uvedené judikatury potvrzuje rovněž odborná literatura: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li žalobce logicky důsledně a myslitelně tvrdit možnost dotčení vlastní právní sféry napadeným rozhodnutím. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu rozhodnutí (srov. k tomu přiměřeně usnesení RS NSS 1 Ao 1/2009-120, bod 34). Bude-li např. zjevné, že napadené rozhodnutí se již ze samé podstaty nemůže žalobce nijak týkat, nemohlo se ho v žádném myslitelném případě jakkoliv dotknout na právní sféře, nejsou dány podmínky aktivní procesní legitimace a budou dány podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Pokud se rozhodnutí dotýká práv vícero osob, musí žalobce tvrdit dotčení na vlastních právech, nikoliv na právech třetí osoby.*“ [KÜHN, Zdeněk; KOCOUREK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 65, b. 13 (dostupný v ASPI)]. Pro úplnost tedy Nejvyšší správní soud dodává, že nedostatek aktivní procesní legitimace na straně žalobce vede k odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (k tomu viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS).

[23] Závěr krajského soudu o tom, že stěžovatelé nebyli k žalobě proti rozhodnutí žalovaného aktivně procesně legitimováni, ve světle výše uvedeného obстоjí.

[24] V žalobě stěžovatelé ve vztahu ke své aktivní žalobní legitimaci uvedli pouze to, že nevydání požadovaného povolení poškozuje ve svém důsledku i je samotné, neboť stěžovatel b) je jediným společníkem stavebníka a stěžovatelka a) je manželkou stěžovatele b) a matkou druhého jednatel stavebníka, mají tedy přímý zájem na kladném vyřízení žádosti. Uvedená tvrzení v žádném případě nemohla založit aktivní procesní legitimaci stěžovatelů dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[25] Stavebník je společností s ručením omezeným, tedy samostatným subjektem práva odlišným od svých společníků a jednatelů. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 31. 7. 2009, č. j. 5 As 4/2009-86, publ. pod č. 1929/2009 Sb. NSS, judikoval, že postavení společníka obchodní společnosti nebo osoby ovládající danou obchodní společnost nezakládá samo o sobě postavení osoby zúčastněné na řízení o žalobě, kterou tato společnost podala ve správním soudnictví. Konkrétně Nejvyšší správní soud konstatoval následující: „*Pokud vznikají práva či povinnosti právnické osobě rozhodnutím správního orgánu nebo je tato právnická osoba rozhodnutím správního orgánu na svých právech či povinnostech přímo dotčena,*

pokračování

neznamená to, že tím zároveň vznikají přímo práva a povinnosti jejím členům.“ Nejvyšší správní soud dále dodal, že rozhodl-li se tehdejší stěžovatel investovat v České republice prostřednictvím právnické osoby (společnosti s ručením omezeným), pak musel počítat i s tím, že práva a povinnosti z právních úkonů této právnické osoby jakož i z jiných právních skutečností (např. z rozhodnutí správních orgánů) týkajících se dané právnické osoby a s nimi související procesní oprávnění budou vznikat právě jen této právnické osobě. Bylo tedy na tehdejším stěžovateli, aby využil oprávnění, které mu zákon svěřoval jako společníkovi společnosti s ručením omezeným, k tomu, aby postup společnosti v dané věci, odpovídal rovněž jeho zájmům.

[26] Nezakládá-li skutečnost, že osoba je společníkem obchodní společnosti nebo osobou ovládající danou obchodní společnost, této osobě sama o sobě postavení osoby zúčastněné na řízení o žalobě, kterou tato společnost podala ve správním soudnictví, pak jí tím spíše nemůže založit samostatnou žalobní legitimaci k napadení rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o právech dané právnické osoby. Je zřejmé, že v takovém případě dané rozhodnutí nezasahuje do právní sféry společníka nebo ovládající osoby přímo, ale pouze zprostředkovaně prostřednictvím dotčení právní sféry právnické osoby, jejíchž práv se rozhodnutí týká.

[27] Skutečnost, že stěžovatel b) je společníkem a jedním z jednatelů stavebníka, tedy v posuzovaném případě nemohla založit jeho aktivní žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. O tom, že by k podání žaloby dle uvedeného ustanovení byla s ohledem na svůj rodinný vztah ke společníkovi a jednatelům stavebníka procesně legitimována stěžovatelka a), již ve světle výše uvedeného vůbec nelze uvažovat.

[28] Správní orgány označily ve svých rozhodnutích oba stěžovatele za účastníky daného správního řízení (společného územního a stavebního řízení a vodoprávního řízení) dle § 27 odst. 2 správního řádu, čemuž lze ovšem v daném případě rozumět tak, že stěžovatelé patřili do dané kategorie účastníků řízení dle uvedeného ustanovení, tedy že nebyli (na rozdíl od jmenované společnosti) žadateli [ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ani zmiňovaného vodoprávního povolení, ovšem mohli být ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu rozhodnutím vydaným v tomto řízení přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech. Jejich účastenství v řízení však přímo založil § 94k stavebního zákona, který zmiňuje správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí a který představoval vůči obecné úpravě účastenství v § 27 správního řádu speciální úpravu. Od tohoto ustanovení se v daném případě ohledně postavení stěžovatelů ve „vodoprávní části“ daného řízení neodchyloval ani správním orgánem rovněž zmiňovaný § 115 vodního zákona.

[29] Důvodem toho, proč stěžovatelé byli správními orgány zařazeni mezi účastníky řízení dle § 94k stavebního zákona, je skutečnost, že jsou vlastníky pozemku p. č. XG, který sousedí s pozemkem p. č. XA, na němž měl být umístěn posuzovaný záměr, spadali tedy mezi osoby, jejichž vlastnické právo k sousedním pozemkům mohlo být společným povolením přímo dotčeno ve smyslu § 94k písm. e) stavebního zákona.

[30] Stěžovatelům tedy lze přisvědčit v tom, že krajský soud v bodě 8 odůvodnění napadeného usnesení nesprávně konstatoval, že stěžovatelé nedisponují vlastnickým ani jiným věcným právem k pozemkům sousedícím s pozemky, na nichž by měla být stavba

umístěna. Jedná se ovšem o pouhou dílčí nesprávnost závěrů krajského soudu, která nemá vliv na zákonnost přezkoumávaného usnesení. Krajskému soudu totiž lze přisvědčit v tom, že se faktický ani právní stav pozemků stěžovatelů sousedících s pozemky, na nichž měl být posuzovaný záměr umístěn, v důsledku zamítnutí stavebníkovy žádosti nijak nezměnil.

[31] Jak vyplývá z výše uvedeného, smyslem účasti stěžovatelů ve správním řízení bylo umožnit jim hájit jejich práva vyplývající z jejich vlastnického vztahu k pozemku v sousedství posuzovaného záměru. Ta by však potenciálně mohla být negativně zasažena pouze v případě, že by posuzovaný záměr byl povolen a realizován (lze si představit zejména negativní dopad vybudování studní na stav spodní vody na pozemcích stěžovatelů). Vzhledem k tomu, že speciální stavební a vodoprávní úřad žádosti stavebníka nevyhověl a příslušná povolení nevydal, nemohl se v důsledku jeho rozhodnutí stav pozemku ve vlastnictví stěžovatelů nijak změnit.

[32] Argumentují-li stěžovatelé tím, že by realizace posuzovaného záměru měla naopak pozitivní dopad na kvalitu jejich pozemku, neboť nově vybudované studny mohly sloužit také k jeho zavlažování, je především třeba uvést, že s tímto tvrzením přišli až v kasační stížnosti, v žalobě se o ničem takovém nezmínili. I kdyby však skutečně byli na základě smluvního ujednání se stavebníkem oprávněni používat studny k zavlažování svých pozemků, nezakládala by ani tato skutečnost jejich aktivní procesní legitimaci k žalobě v nyní posuzované věci. Uvedené oprávnění stěžovatelů by totiž nemělo povahu absolutního věcného práva, nýbrž pouze soukromoprávního závazku. Stěžovatelé tedy nemají přímý a nezprostředkovaný vztah k regulované věci. Totéž lze uvést ve vztahu k tvrzení stěžovatelů, že využívají posuzovaným záměrem dotčené pozemky stavebníka na základě smlouvy o nájmu k zájmovému chovu hospodářských zvířat a že tepelné čerpadlo, k jehož provozu měly být studny budovány, mělo sloužit rovněž k vytápění budovy pro ustájení zmiňovaných hospodářských zvířat. Také v tomto případě je vztah stěžovatelů k pozemkům (resp. stavbě, která se zde nachází) založen pouze závazkovým právním vztahem a rozhodnutí týkající se daných nemovitých věcí tedy nezasahuje do jejich právní sféry přímo, ale pouze zprostředkovaně. Ani tato tvrzení tedy v posuzované věci nemohla založit aktivní procesní legitimaci stěžovatelů dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[33] Nejvyššímu správnímu soudu neušlo, že stěžovatelé v žalobě v souvislosti se svou žalobní legitimací odkazovali též na § 65 odst. 2 s. ř. s. Podstatu žalobní legitimace vyplývající z tohoto ustanovení a její rozdíl oproti žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. popsal Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42:

„Na rozdíl od žalobní legitimace podle předchozího odstavce je jejím předpokladem podle odst. 2 účastenství v předcházejícím správním řízení (tato otázka se přitom posuzuje materiálně; viz č. 162/2004 Sb. NSS). Podmínka, podle níž žalobce není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem (...). Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem –

pokračování

byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.

Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou analyzovaných odstavců spočívá tedy především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen a kdo v tomto řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem (...).“

[34] Z citované pasáže rozhodnutí rozšířeného senátu je zřejmé, že stěžovatelé nemohli být ani účastníky řízení dle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť ve správním řízení nehájili žádný zákonem chráněný zájem, ale pouze svá práva vyplývající z vlastnického vztahu k pozemku, který mohl být dotčen posuzovaným stavebním záměrem, pokud by ovšem byl povolen. Speciální stavební a vodoprávní úřad však požadovaná povolení nevydal, do právní sféry stěžovatelů tedy nebylo v tomto ohledu zasazeno.

[35] Námitku zmatečnosti řízení před krajským soudem stěžovatelé nijak nekonkretizovali, pouze uvedli, že nebyly splněny podmínky řízení. Tato námitka je zcela absurdní, neboť žaloba byla napadeným usnesením krajského soudu odmítnuta (nikoliv zamítnuta) dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jakožto podaná osobami k tomu zjevně neoprávněnými, tedy pro nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatelů, důvodem odmítnutí žaloby a tedy toho, že krajský soud o ní nemohl rozhodnout meritorně, byla tedy právě skutečnost, že (v širším slova smyslu) chyběly podmínky řízení o ní, takže v tomto řízení nebylo možné pokračovat. V takovém případě byl krajský soud naopak nejen oprávněn, ale i povinen řízení, k němuž chyběly procesní podmínky, co nejdříve skončit právě odmítnutím žaloby, nebyl tedy povinen zasílat žalobu k vyjádření žalovanému, natožpak jeho vyjádření přeposílat stěžovatelům (byť tak krajský soud učinil, neboť si zjevně nedostatek aktivní procesní legitimace stěžovatelů uvědomil až později) a vyčkávat na jejich reakci či nařizovat ve věci jednání.

IV.

Závěr a náklady řízení

[36] Vzhledem k uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. dubna 2024

5 As 225/2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu