



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **České Radiokomunikace a.s.**, IČO: 247 38 875, se sídlem Skokanská 2117/1, Praha 6, zast. Mgr. Karin Konstantinovou, advokátkou, se sídlem Benediktská 690/7, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č. j. KUJCK 73536/2023, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2023, č. j. 51 A 30/2023-78,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2023, č. j. 51 A 30/2023-78, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Magistrátu města České Budějovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 11. 2022, č. j. SU/4315/2021-49, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti společnosti ACEK BOHEMIA, s. r. o. označené jako „*Návrh na revizi rozsahu a podmínek ochranného pásma 3 středovlnných vysílačů v majetku společnosti České Radiokomunikace a. s., IČ 24738875, na pozemku parc. č. 365/1 v k. ú. České Budějovice 4, vyhlášeného rozhodnutím Krajského národního výboru [v Českých Budějovicích, pozn. NSS] ze dne 13. 4. 1951, č. j. XI/1-127, 6-2-1951*“ - tj. žádosti o změnu podmínek nebo zrušení ochranného pásma (dále též „řízení o revizi ochranného pásma“). Stavební úřad řízení zastavil dle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, neboť dospěl k závěru, že o změně ochranného pásma nelze rozhodnout z důvodu zániku původního vysílače, a tedy i zániku samotného ochranného pásma.

[2] Proti uvedenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který nadepsaným usnesením žalobu odmítl pro absenci aktivní věcné legitimace žalobce. Krajský soud měl za to, že nedostatek věcné legitimace žalobce je zjevný, neboť napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení o žádosti jiného žadatele; na právech a povinnostech žalobce se tím nic nemění. Žalobce tak brojí výlučně proti důvodům napadeného rozhodnutí. Není podstatné, zda závěr správních orgánů o neexistenci ochranného pásma je správný či nikoli. Tato otázka totiž nebyla napadeným rozhodnutím autoritativně vyřešena.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu o zjevném nedostatku aktivní věcné legitimace z důvodu tvrzené absence zásahu do subjektivních veřejných práv stěžovatele. Naopak má za to, že usnesení krajského soudu i rozhodnutí žalovaného podstatným způsobem do práv stěžovatele zasahují, jelikož správní orgány ve svých rozhodnutích dospěly k závěru o neexistenci věci v majetku stěžovatele [vysílače na pozemku parc. č. 365/1 v katastrálním území České Budějovice 4, k jehož ochraně bylo ustanoveno ochranné pásmo rozhodnutím Krajského národního výboru v Českých Budějovicích ze dne 13. 4. 1951, č.j.: XI/1-127, 6-2-1951 (dále též „vysílač“)], a tím také o neexistenci ochranného pásma vysílače.

[4] Tvrzení, že vysílač zanikl, je zcela nesprávné a neodpovídá skutečnému stavu věci, jelikož vysílač existuje a je ze strany stěžovatele řádně provozován. Stěžovatel je držitelem individuálního oprávnění Českého telekomunikačního úřadu k využívání radiových kmitočtů rozhlasové služby, č.j. ČTÚ-25 788/2023-613, číslo oprávnění: 301824/PA, s platností do 10. 10. 2025, přičemž z vysílače provozuje rozhlasové vysílání programu COUNTRY RADIO. Vysílač je navíc součástí kritické infrastruktury státu.

[5] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že brojí pouze proti odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí správních orgánů z důvodu nesprávných výroků těchto rozhodnutí. Závěry správních orgánů o zániku vysílače neplynou pouze z odůvodnění těchto rozhodnutí, ale přímo také z jejich výrokových částí, jelikož stavební úřad rozhodl o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, tj. z důvodu zániku vysílače. Zastavovací důvod uvedený ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu je pro posouzení věci zásadní. Pokud by stavební úřad zastavil řízení dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) případně písm. c) správního řádu, k žádnému zásahu do práv a povinností stěžovatele by nedošlo. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že pokud stěžovatel považuje zastavovací důvod stavebního úřadu za nesprávný a požaduje zastavit řízení o revizi ochranného pásma z jiných důvodů, nejedná se o odvolání jen proti odůvodnění usnesení o zastavení řízení. Pokud by byl správný závěr krajského soudu, že námitky stěžovatele směřují pouze vůči odůvodnění usnesení o zastavení řízení, muselo by být žalovaným „odmítnuto“ již odvolání stěžovatele proti usnesení o zastavení řízení, k čemuž nedošlo.

[6] Krajský soud nezohlednil a neposoudil zastavovací důvod. Z výrokové části usnesení o zastavení řízení je zřejmé, že k zastavení řízení stavební úřad přistoupil z důvodu zániku vysílače. Tím došlo k zásahu do majetku stěžovatele, neboť stavební úřad a následně

pokračování

žalovaný konstatují, že konkrétní věc ve vlastnictví stěžovatele již neexistuje. Takové výroky způsobují stav právní nejistoty, jelikož není zřejmé, kdy a jakým způsobem k zániku vysílače mělo údajně dojít.

[7] Pokud nedojde ke zrušení rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, je velice pravděpodobné, že v ochranném pásmu vysílače bude zahájena výstavba, čímž dojde k dalšímu zásahu do práv a oprávněných zájmů stěžovatele, jelikož tím může být narušen další provoz vysílače. Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání je zřejmé, že již v návaznosti na usnesení o zastavení řízení podaly společnosti ACEK BOHEMIA s.r.o. a Living Apartments s.r.o. ke stavebnímu úřadu žádosti o vydání osvědčení o neexistenci ochranného pásma vysílače, a to za účelem výstavby v okolí vysílače. S vysokou mírou jistoty je možné předpokládat, že stavební úřad osvědčení vydá. Na základě osvědčení o zániku ochranného pásma by mohla být následně realizována výstavba v okolí vysílače, což může vést nejen k narušení činnosti a řádného provozu vysílače, ale také k ohrožení zdraví osob v okolí vysílače z důvodu jejich vystavení neionizujícímu elektromagnetickému záření.

[8] Nesprávný je též závěr krajského soudu, že výrok usnesení o zastavení řízení směřuje pouze k procesnímu zastavení řízení o revizi ochranného pásma, bez věcného posouzení žádosti. Návrh na revizi ochranného pásma byl věcně posuzován stavebním úřadem, který v rámci řízení zkoumal samotnou existenci vysílače. Stěžovatel poskytl stavebnímu úřadu řadu důkazů o existenci vysílače, přičemž stavební úřad vykonal také místní kontrolní prohlídku stavby. Řízení o revizi ochranného pásma trvalo déle než 16 měsíců. Věcné posouzení žádosti potvrzuje také obsáhlé odůvodnění usnesení o zastavení řízení, které čítá 60 stran.

[9] Odmítnutí žaloby bylo předčasné, přičemž tvrzený nedostatek procesní [stěžovatel měl patrně na mysli legitimaci věcnou, pozn. NSS] legitimace, tak jak je popsán v napadeném usnesení, není natolik zjevný a nezpochybnitelný, že by nevyžadoval řízení ve věci a jeho věcné projednání. Komentářová literatura i judikatura (např. rozsudek NSS sp. zn. 4 As 50/2004, č. 1046/2007 Sb. NSS) dovozují, že odmítnutí návrhu je možné pouze v případě zcela zjevného nedostatku legitimace hmotné, zjistitelné bez pochyb a okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem. Neučiní-li tak, je jeho postup v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „LZPS“).

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Jelikož dle konstantní judikatury NSS (např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, zabýval se soud důvody, které podle stěžovatele svědčí o nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že *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 § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud *usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.*

[16] Podle konstantní judikatury je postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu podaného osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhrazen případům nedostatku procesní legitimace a jen případům zcela zjevného nedostatku legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „*propustit do řízení ve věci*“, kdy teprve vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[17] V nyní projednávané věci dospěl krajský soud v závěru, že „[ž]alobci *prima facie* schází věcná legitimace, neboť je bez dalšího již na první pohled zřejmé, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti třetí osoby nemůže žádným způsobem zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. Takové rozhodnutí žádnou změnu v právech a povinnostech žalobce nezakládá.“ Tento závěr vychází z úvahy, že zastavení řízení o revizi ochranného pásma nemůže zasáhnout do práv stěžovatele jako vlastníka vysílače, k němuž ochranné pásmo náleží. Usnesení o zastavení řízení autoritativně otázkou existence vysílače či ochranného pásma neřeší. Výrok usnesení o zastavení řízení směřuje pouze k procesnímu zastavení řízení bez věcného posouzení žádosti. Napadáním zastavovacího důvodu tedy stěžovatel brojí pouze proti odůvodnění napadeného rozhodnutí, nikoli jeho výroku.

[18] S uvedenými závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Věcná legitimace žalobce je předpokladem úspěšnosti žaloby plynoucím z hmotného práva, mající ovšem význam v rámci procesu. Věcná legitimace zásadně není podmínkou řízení, tj. předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u aktivní procesní legitimace. Aby byl žalobce úspěšný, musí tedy být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Výjimka z tohoto pravidla je vyhrazena pouze pro případ, kdy nedostatek věcné legitimace je na první pohled zcela zjevný, např. v těch případech, kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem (například je-li žalobce právnickou osobou a tvrzené právo může podle zákona příslušet jen osobě fyzické apod.). Nejvyšší správní soud má za to,

pokračování

že v posuzované věci nejde o případ, kdy je nedostatek aktivní věcné legitimace stěžovatele zcela nesporný a nepochybný. Závěru, že nejde o případ zcela nesporný nasvědčují i úvahy obsažené v odůvodnění napadeného usnesení, v nichž krajský soud vycházel i z obsahu správního spisu, a které očividně považoval za nezbytné uvést k odůvodnění odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud krajský soud dospěl k závěru o nedostatku věcné legitimace stěžovatele, měl věc meritorně projednat, nikoli žalobu bez dalšího odmítnout.

[19] Krajskému soudu lze přisvědčit, že usnesení o zastavení řízení o žádosti v zásadě nezakládá změnu v právech a povinnostech třetích osob odlišných od žadatele. Zároveň je však třeba přihlídnout k individuálním okolnostem případu. V nyní projednávané věci je zastavovací důvod součástí výroku rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž jím je odkaz na § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu ve spojení s § 93 odst. 6 stavebního zákona účinného v době vydání usnesení o zastavení řízení. Dle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, [...] *zanikla-li věc nebo právo, kterého se řízení týká*. Dle § 93 odst. 6 stavebního zákona *rozhodnutí o ochranném pásmu platí po dobu trvání stavby, [...]*. Nelze tak bez dalšího konstatovat, že takto konstruovaný výrok není za žádných okolností způsobilý zasáhnout do práv stěžovatele. Naopak lze souhlasit se stěžovatelem, že rozhodnutím správních orgánů mohlo být zasaženo do jeho právní sféry, a to mj. zpochybněním existence jeho práv vyplývajících z existence předmětného ochranného pásma (aniž by Nejvyšší správní soud jakkoli hodnotil zákonnost či věcnou správnost rozhodnutí žalovaného, resp. usnesení stavebního úřadu).

[20] Nejvyšší správní soud dodává, že tento závěr není v dosavadní judikatuře NSS nijak ojedinělý. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 19. 4. 2018, č. j. 4 As 166/1017-40, v kteréžto věci rovněž krajský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí o zastavení správního řízení zahájeného na žádost osoby odlišné od žalobce dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; NSS názor krajského soudu o nedostatku aktivní legitimace žalobce odmítl: „*Co se týče otázky věcné legitimace stěžovatele k podání žaloby, soud upozorňuje na skutečnost, že proti zastavovacímu rozhodnutí v řízení o žádosti o stavební povolení může brojit také jiný účastník řízení než sám žadatel (stavebník), což je patrné např. z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 A 55/2013-51. Ačkoli v tomto případě (stejně jako v projednávané věci) žalobu podala osoba odlišná od stavebníka (vlastník sousední bytové jednotky), městský soud věc meritorně projednal a žalobu zamítl. Implicitně tak dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána osobou zjevně neoprávněnou, a proto nevolil postup v podobě odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (oproti nyní projednávané věci, kdy krajský soud žalobu odmítl, aniž by ji meritorně projednal).*“ Obdobně shledal zdejší soud aktivní legitimaci k podání žaloby proti zastavení správního řízení zahájeného na žádost osoby odlišné od žalobce v rozsudku ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 185/2015-30, nebo ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 As 85/2012-41. Z poslední doby lze uvést rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2024, č. j. 3 As 396/2021-71.

[21] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud měl návrh „propustit do řízení“, kdy teprve, vyjde-li najevo nedostatek věcné legitimace stěžovatele, měl by s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnout (zamítavým) rozsudkem. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dané věci nebyly splněny podmínky

pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť nelze dovodit zcela okamžitě a bez dalších úvah, že návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. července 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu