

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **a) J. M., b) obce Bavoryně**, oba zast. Mgr. et Mgr Václavem Sládkem, advokátem Sládek & Partners, AK, v. o. s., se sídlem Janáčkovo nábřeží 39/51, Praha 5, za účasti: **1) V. K.**, **2) M. J.**, **3) Městského úřadu Hořovice**, Palackého nám.2, **4) Krajské hygienické stanice Středočeského kraje**, Dittrichova 17, Praha 2, **5) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, Na Pankráci 56, Praha, **6) Správy a údržby silnic**, Železárenská 1566, Kladno, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2002, č. j. 8/2002-510-RK/1,

takto:

I. Rozhodnutí ministerstva dopravy a spojů ze dne 21. 2. 2002, č. j. 8/2002-510-RK/1 **se zrušuje** pro vady řízení a věc se žalovanému **vrací** k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen u**hradit žalobcům na nákladech řízení 9300 Kč k rukám právního zástupce žalobců ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Samostatnými žalobami podanými dne 21. 2. 2002 u Vrchního soudu v Praze se výše označení žalobci domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2002, č. j. 8/2002-510-RK/1, kterým byl zamítnut jejich rozklad proti rozhodnutí Ministerstva dopravy a spojů ze dne 4. 10. 2000, č. j. 24 034/00-120, jímž bylo povoleno užívání stavby „Dálnice D 5 – 0505/I Bavoryně – Kařez“. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 6. 2002, č. j. 7 A 48/2002 - 8 byly věci původně vedené pod sp. zn. 7A 48/2002 a sp. zn. 7 A 49/2002 spojeny ke společnému projednání a rozhodnutí; věc je dále vedena pod sp.zn. 7 A 48/2002.

V podané žalobě namítá žalobce a) že rozhodnutí žalovaného je neurčité a zmatečné. Podmínky užívání stavby jsou vymezeny zcela obecně a nezávazně.V rozhodnutí je uloženo, aby Ředitelství silnic a dálnic, jako investor akce ve spolupráci s referátem dopravy a silničního hospodářství Okresního úřadu Beroun vyvolal jednání s Pozemkovým úřadem za účasti starosty obce Bavoryně a starosty obce Hředle s cílem umožnit realizaci náhradní přístupové cesty k pozemkům, aby je bylo možno řádně obhospodařovat přičemž není uvedena identifikace těchto pozemků. Jedná se pouze o uložení neurčité povinnosti jednat, nikoli o uložení povinnosti zásah do práv žalobce v příslušné lhůtě odstranit. Žalobci jakožto vlastníku dotčených pozemků bylo odepřeno právo účastnit se kolaudačního řízení, přičemž je vlastníkem pozemku, na kterém byla předmětná stavba dálnice postavena; tímto postupem bylo zásadním způsobem porušeno ústavně zaručené právo na ochranu jeho vlastnického práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, jak vyslovil také Ústavní soud v Nálezu ze dne 22. 3. 2000 Pl. ÚS 2/99. Žalobci bylo rovněž odepřeno i právo na podání námitek a stanovisek při ústním jednání konaném dne 5. 9. 2000 v rámci kolaudačního řízení, když přítomný zástupce žalovaného odmítl žalobcem podané námitky převzít s odůvodněním, že žalobce není účastníkem řízení. Žalovaný se poté námitkami nezabýval s odůvodněním, že byly doručeny poštou až po termínu, tj. 6. 9. 2000, přičemž opožděnost byla zaviněna protiprávním jednáním zástupce žalovaného.

Dále žalobce namítá, že předmětnou stavbou a v souvislostí s ní vybudovaným odtokem povrchové vody je mu zásadním způsobem ztížen přístup na jeho pozemek parc. č. 2125/3 v k. ú.Z. a prakticky vyloučen vjezd na tento pozemek zemědělskou technikou.

Žalobce napadá vydané rozhodnutí žalovaného pro vady řízení, v němž byla zásadním způsobem porušena žalobcova práva, a proto rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy. požaduje zrušit.

Žalobce b) shodně namítá neurčitost a zmatečnost vydaného kolaudačního rozhodnutí, kterým jsou stanoveny podmínky pro užívání stavby. Rozhodnutí, v němž se ukládá: aby „investor – Ředitelství silnic a dálnic ČR ve spolupráci s referátem dopravy a silničního hospodářství Okresního úřadu Beroun vyvolal jednání s Pozemkovým úřadem za účasti starosty obce Bavoryně a starosty obce Hředle s cílem umožnit, a to i cestou případných pozemkových úprav, realizaci náhradní přístupové cesty k pozemkům, aby je bylo možno řádně obhospodařovat, je neurčité, nevykonatelné a nevynutitelné. V rozhodnutí je uloženo vyvolat jednání s fyzickými osobami (starosty obcí), přičemž však tyto nejsou dle názoru žalovaného účastníky kolaudačního řízení. Z rozhodnutí, v němž je uvedeno: „Následné bezodkladné technické a finanční zabezpečení její realizace se rovněž ukládá Ředitelství silnic a dálnic.“ rovněž není zřejmé realizace čeho má být finančně a technicky zabezpečena; i v této části je rozhodnutí zmatečné. Uložením povinnosti investorovi „vyvolat jednání“ nebyla řešena oprávněná námitka žalobce, neboť se jedná pouze o uložení neurčité povinnosti jednat o řešení jak odstranit zásah do práv žalobce, nikoliv o uložení povinnosti samotný zásah do práv odstranit v příslušné lhůtě.

Shodně s žalobcem a) namítá, že nejsou upraveny vlastnické vztahy k pozemkům, přístupová cesta, v rozporu s příslušnými právními předpisy nejsou mastné dešťové vody ze stavby dálnice svedeny přes lapač-odlučovač a proudí do pstruhového Hředelského potoka a do dvou rybníků; tyto námitky napadené rozhodnutí nikterak neřeší. Žalobce konstatuje, že vydáním kolaudačního rozhodnutí, jakož i rozhodnutím žalovaného, který vady řízení neodstranil je umožněno užívání stavby způsobem porušujícím závazné předpisy týkající se

hluku, zejména nař. vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, čímž je porušováno ústavně zaručené právo na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod a rovněž ústavní právo na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny. Rozhodnutí žalovaného, jakož i vydané kolaudační rozhodnutí považuje za nezákonné, a proto navrhuje jeho zrušení.

Žalovaný v písemném vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, setrval na svém právním názoru.

V daném případě se jedná o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ust.§ 132 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále s. ř. s.) z Vrchního soudu v Praze. Podle uvedeného ustanovení Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy, u nichž byla přede dnem účinnosti s. ř. s dána jejich věcná příslušnost, dokončí řízení zahájená před těmito soudy. Řízení o žalobách podaných podle části páté hlavy druhé zák.č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 31. 12. 2002, o nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti s. ř. s., se dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo a dospěl k názoru, že žaloba je důvodná.

Dne 30. 9. 1992 bylo vydáno stavební povolení (Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj ČR, Správa pro dopravu – č. j. 513 448/92-52) pro stavbu „Dálnice D 5-0505/I Bavoryně – Kařez“. Po dokončení stavby bylo dne 17. 1. 1997 na základě výsledku místního šetření a ústního jednání vydáno kolaudační rozhodnutí č. j. 16 042/97-120, které bylo pro nezákonnost ministerstvem dopravy a spojů dne 30. 5. 1997 zrušeno (uvedený úsek stavby byl již uveden do předčasného užívání, které skončilo v roce 1996, od té doby je v provozu bez příslušného rozhodnutí).

Ministerstvo dopravy a spojů, odbor pozemních komunikací, jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic a rychlostních komunikací ve smyslu ust. § 40 odst. 2 písm.c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v platném znění a § 120 zákona č. 50/1976 Sb. (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů oznámilo dne 21. 8. 2000 zahájení kolaudačního řízení. Dne 5. 9. 2000 se uskutečnilo v rámci kolaudačního řízení ústní jednání spojené s místním šetřením. V rámci tohoto jednání uplatnil žalobce b) námitky týkající se nefunkčnosti kanalizace a svodu vody z nového úseku dálnice, prodloužení hlukové stěny, nevyřešení majetkoprávních poměrů pozemků pod lávkou pro pěší, přístupnosti pozemků občanů za dálnicí a vybudování přístupové cesty, nevyřešení svodu mastné dešťové vody z objektu C 321. Vypořádání námitek obce Bavoryně je obsaženo v záznamu z ústního jednání č. j. 23608/00-120 ze dne 7. 9. 2000. Na základě výsledků místního šetření a ústního jednání ze dne 5. 9. 2000 zástupce speciálního stavebního úřadu, odboru pozemních komunikací Ministerstva dopravy a spojů, konstatoval, že byly předloženy doklady, ze kterých vyplývá, že bylo ukončeno řádné přejímací řízení.

Ministerstvo dopravy a spojů ČR – odbor pozemních komunikací vydal dne 4. 10. 2000 kolaudační rozhodnutí č. j. 24 034/00-120, kterým bylo povoleno užívání stavby „Dálnice D 5-0505/I Bavoryně-Kařez“. V odůvodnění rozhodnutí se s námitkami žalobce b) vypořádal správní orgán tak, že odkázal na závěry obsažené v záznamu o ústním jednání ze dne 5. 9. 2000, současně podotkl, že obec Bavoryně není ze zákona účastníkem kolaudačního řízení.Rovněž tak ke skutečnostem namítaným žalobcem a) správní orgán uvedl, že jeho

námitky byly doručeny příslušnému orgánu až po termínu konání místního šetření a ústního jednání, tudíž k nim správní orgán nepřihlíží, na což bylo v oznámení o zahájení kolaudačního řízení upozorněno. Dále správní orgán uvedl, že žalobce a) vystupuje jako soukromá osoba, proto není účastníkem kolaudačního řízení. K ostatním námitkám týkajících se prodloužení protihlukové stěny, lávky pro pěší a výstavby polní cesty správní orgán uvedl, že tyto byly vyřešeny v záznamu z místního šetření ze dne 5. 9. 2000.

Z uvedeného záznamu bylo zjištěno, že problematika vlastnických vztahů a přístupové cesty byla řešena uložením povinnosti vyvolat příslušná jednání – stanoveno pod podmínkou 1 kolaudačního rozhodnutí, protihluková stěna byla vyloučena z předmětného kolaudačního rozhodnutí s tím, že bude kolaudována samostatně.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Pro posouzení věci ve správním soudnictví je rozhodující skutkový i právní stav v době rozhodování správního orgánu, který žalobou napadené rozhodnutí vydal, přičemž žaloba je v soudním řízení přezkoumávána v mezích žalobcových návrhů. Současně je nesporné, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí ve vztahu k platné, resp. účinné právní úpravě v době vydání napadeného rozhodnutí.

Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

Ustanovení § 14 správního řádu vymezuje obecně pojem účastníka řízení, čímž orientuje správní orgány na to, aby zajistily v řízení aktivní účast těch , jichž se správní rozhodnutí týká, popř. může týkat. V souladu s obecným vymezením pojmu účastníka mohou toto postavení přiznat určitým osobám zvláštní předpisy.

Nálezem Ústavního soudu ze dne 22 .3. 2000 uveřejněného pod č. 95/2000 Sb. bylo ke dni 31. 12. 2000 zrušeno ustanovení § 78 odst.1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Nejvyšší správní soud musí k nálezu Ústavního soudu v této věci přihlédnout a nemůže pominout tuto zásadní změnu právního stavu, k níž došlo sice po datu vydání předmětného kolaudačního rozhodnutí, ale před datem, kdy ve věci rozhodoval žalovaný (21. 2. 2002), neboť právě jeho rozhodnutí je předmětem soudního přezkumu.

Dle názoru soudu nelze trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst.1 s. ř. s.) při vědomí, že tím sice koná podle jeho textu, nikoli však smyslu. Žalobou napadené rozhodnutí, jehož přezkoumání bylo žalobou napadeno bylo sice vydáno při respektování ustanovení zákona v době vydání účinného, zákonným postupem však bylo dosaženo zrušení daného ustanovení pro rozpor s Ústavou. Byť k prohlášení protiústavnosti ustanovení § 78 stavebního zákona, podle kterého byl účastníkem kolaudačního řízení pouze stavebník, vlastník stavby, popř. uživatel (provozovatel), byl-li v době zahájení znám, Ústavním soudem

došlo k 31. 12. 2000, je zjevné, že ustanovení zákona vykazovalo znaky protiústavnosti již v době vydání kolaudačního rozhodnutí.

Vyloučení vlastníka pozemků, na kterých je realizována cizí stavba z kolaudačního řízení a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu považoval Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní charakter. Nepovažoval-li tedy žalovaný žalobce a) a b) ve svém rozhodnutí, zejména, když toto bylo vydáno až v roce 2002, tedy v době, kdy omezení okruhu účastníků kolaudačního řízení bylo ústavním způsobem zrušeno, přičemž v řízení byla jejich práva vyplývající z vlastnictví k pozemkům dotčena, za účastníky řízení postupoval nezákonně.

Zákonem č. 59/2001 Sb., ze dne 10. 1. 2001, kterým byla provedena novela stavebního zákona bylo ust. § 78 upraveno tak, že účastníky kolaudačního řízení jsou stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, a vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno.

Napadají-li žalobci žalobou nezákonnost vydaného rozhodnutí jsou s žalobou v tomto bodě úspěšní a soud proto nemůže žalobu zamítnout z formálně právního důvodu, že totiž v době vydání rozhodnutí, které je napadáno, bylo předmětné zákonné ustanovení součástí tehdy platného právního pořádku, a nepřihlížet k tomu, že samo ustanovení na základě něhož bylo rozhodnutí vydáno, bylo shledáno v rozporu se zákonem vyšší právní síly. Potvrdit zákonnost rozhodnutí žalovaného s vědomím vyslovené neústavnosti nepovažuje soud za konformní, a to tím spíš, že v době rozhodování žalovaného byl okruh účastníků kolaudačního řízení vymezen tak, že vlastníci dotčených pozemků nezvratně postavení účastníků řízení měli.

Povinností správního orgánu je přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, nemůže být proto vázán pouze tím, co v odvolání uvede některý z účastníků. Správní orgán je povinen vypořádat se s námitkami v podání účastníků řízení uvedenými. Této povinnosti však žalovaný nedostál, když nejen, že se vůbec nevypořádal s otázkou postavení účastníka v řízení u žalobce a), ale ani nikterak neodůvodnil, z jakých skutečností vycházel, když potvrdil rozhodnutí správního orgánu v I. stupni. Ve svém odůvodnění pouze konstatoval, jakým způsobem bylo navrženo řešení námitek, tak, jak bylo uvedeno v záznamu z ústního jednání ze dne 5. 9. 2000, nikterak se však věcně nezabýval právě žalobcem b) namítanou neurčitostí podmínek v kolaudačním rozhodnutí uvedených. Žalovaný ve svém odůvodnění na jedné straně tvrdí, že žalobce a) není účastníkem řízení, na druhé straně však to, že nelze k jím podaným námitkám přihlížet odůvodňuje tím, že byly podány do lhůtě, tzn., že je považuje za námitky účastníka podány opožděně.

Odůvodnění rozhodnutí podle ust. § 47 odst.3 zákona č. 71/1967 Sb. musí obsahovat skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a rovněž i použití právních předpisů, na základě, kterých rozhodoval. Smyslem odůvodnění správního orgánu je jednak doložení správnosti i zákonnosti postupu správního úřadu, jakož i vydaného správního rozhodnutí. Z odůvodnění musí být zřejmé jak skutkové tak právní předpoklady, z nichž správní orgán vycházel při hodnocení konkrétní skutkové podstaty a při její subsumpci pod určité ustanovení zákona a aby zejména obsahovalo a vyčerpalo celý petit návrhu, zejm. právní úvahy o něm a důvody, které k úřednímu výroku vedly.

Žalovaný zamítl jako věcně nedůvodné námitky žalobce a), aniž, jak sám uvádí, považoval za nutné zabývat se procesní otázkou, zda žalobce je účastníkem stavebního řízení, když právě tato otázka je pro řízení stěžejní. Rozhodnutí žalovaného je tak zmatečné, neboť se věcně zbýval v řízení skutečnostmi, které, dle jeho názoru, namítala osoba, která nebyla účastníkem stavebního řízení.

Rozklad je ve smyslu ust. § 61 správního řádu řádným opravným prostředkem sloužícím účastníkům správního řízení k nápravě dosud nepravomocných rozhodnutí v případech, kdy v prvním stupni rozhodují ústřední orgány státní správy. Považoval-li tedy žalovaný žalobce a) za osobu, která není účastníkem řízení, přičemž tato skutečnost byla tvrzena již správním orgánem v I. stupni, nebyla splněna základní procesní podmínka pro řízení ve věci samé. Rozhodl-li žalovaný jedním rozhodnutím o rozkladu podaném účastníkem správního řízení i osobou, která účastníkem takového řízení nebyla stejným výrokem, a to tak, že se rozklady zamítají a rozhodnutí správního orgánu se potvrzuje, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného, trpí podstatnými vadami, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost, a proto je podle s ust.§ 76 odst.1 písm. a) s. ř. s. zrušil.V dalším řízení bude správní orgán vycházet z právního názoru soud v tomto rozsudku vysloveném.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle § 133 s. ř. s. odměna za zastupování advokátem nebo notářem v řízeních, která byla zahájena přede dnem účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2003), se stanoví podle dosavadních předpisů. V daném případě je třeba postupovat podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. účinné od 1. 1. 2001, kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem. Ve věcech žalob a opravných prostředků proti rozhodnutím orgánů veřejné správy a správních orgánů činí sazba odměny 3500 Kč (§ 11 citované vyhlášky). K tomu přísluší paušální částka jako náhrada výdajů podle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 75 Kč za jeden úkon, v daném případě 2 x 75 Kč tj. 150 Kč. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek 1000 Kč. Náklady žalobce činí 4650 Kč, v dané věci tj. 4650 x 2, tj. 9300 Kč..

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. 6. 2004

JUDr. Ludmila Valentová

předsedkyně senátu