

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupený JUDr. Ondřejem Veselým, advokátem se sídlem Hradební 134/II, Písek, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 9. 2009, č. j. 10 Ca 84/2009 – 34,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 23. 9. 2009, č. j. 10 Ca 84/2009 – 34 zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 23. 6. 2009, č. j. KUJCK 15910/2009 OREG/3, kterým bylo podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) jako nepřípustné zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu v Písku (dále jen „městský úřad“) ze dne 21. 4. 2009, č. j. výst/46504198/0/2009/Koš – 10/KOLS/Rozh, jímž městský úřad povolil užívání stavby „Stavební úpravy domu č. p. 158, Š. ul., P.“. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že kolaudace staveb je upravena v ust. 76 a násl. zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), přičemž účastenství v řízení je vymezeno v ust. § 78 odst. 1 citovaného zákona, a stěžovatel nesplňuje žádný ze zákonných požadavků v tomto ustanovení obsažených. Není vlastníkem stavby ani pozemku, na němž je stavba situována, a není stavebníkem ani uživatelem stavby. Stavebníkem, vlastníkem i uživatelem stavby, jakož i vlastníkem pozemku, je M. B.

Účastenství v kolaudačním řízení proto bylo vymezeno v souladu s označenou normou. Pokud se stěžovatel dovolával účastenství podle správního řádu, krajský soud uvedl, že správní řád je obecným právním předpisem upravujícím postup správních orgánů ve správním řízení. Podle ust. § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví – li zvláštní zákon jiný postup. To se vztahuje i na předpis o účastnících řízení. Jde tu o vztah lex specialis a lex generalis. Ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona výslovně upravuje okruh účastníků kolaudačního řízení a tento se odlišuje od právní úpravy obsažené v ust. § 27 správního řádu. Proto nelze ve smyslu ust. § 1 odst. 2 správního řádu, se zřetelem k úpravě účastenství zvláštním právním předpisem, použít ust. § 27 správního řádu. Stěžovatel tedy účastníkem kolaudačního řízení nebyl, a ani být nemohl. K žalobnímu bodu dovolávajícímu se ust. § 27 odst. 2 správního řádu krajský soud zopakoval, že účastenství v kolaudačním řízení je upraveno odchylně, a nelze proto aplikovat ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel je vlastníkem hotelu situovaného na protilehlé straně ulice, ve které se nachází kolaudovaná stavba. V souvislosti s přezkoumáním kolaudačního rozhodnutí nepřísluší soudu hodnotit, zda stěžovatel byl či měl být, se zřetelem k jeho výhradám ohledně parkování, účastníkem stavebního řízení. Ze spisu, který vedl městský úřad o kolaudačním řízení, neplyne, že stavební úřad zrušil vydaným rozhodnutím či jiným opatřením v průběhu kolaudačního řízení parkovací místa, která měl stěžovatel zřízena. Užívají-li hosté ubytovacího zařízení stavebníka parkovací místo zřízené pro stěžovatele, pak to neznamená, že je tu důvod nekolaudovat stavbu odpovídající požadavkům stavebního práva, ale v případě nesprávného parkování se jedná o přestupek na úseku dopravy. Dále krajský soud uvedl, že výčet účastníků kolaudačního řízení není sporný, jestliže zákon jednoznačně určuje, kdo jako účastník řízení přichází v úvahu. Účastníkem řízení není vlastník nemovitostí na protilehlé straně ulice, ve které se nachází kolaudovaná stavba. Proto stěžovatel nebyl účastníkem řízení, a proto tu nebylo místo pro vydání usnesení o účastenství.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které zpochybnil závěr krajského soudu, že výčet účastníků kolaudačního řízení obsažený v ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona je výčtem uzavřeným. Jedná se pouze o výčet ve smyslu ust. § 27 odst. 3 správního řádu. Výkladem celého ust. § 27 správního řádu pak stěžovatel dospěl k závěru, že postavení účastníků nemají pouze osoby uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, ale vedle nich také osoby uvedené v odst. 1 a 2 citovaného ustanovení. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2009 - 39 (správně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39; pozn. NSS), z něhož vyplývá, že pokud je okruh účastníků stavebního řízení sporný, což je předmětný případ, je nutné ve věci vydat usnesení, kterým je přiznáno, nebo naopak zamítnuto postavení účastníka řízení. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém stanovisku uvedeném ve vyjádření k žalobě. Stěžovateli nesvědčí ani jedna z podmínek účastenství uvedených v ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona. Okruh účastníků kolaudačního řízení citované ustanovení vymezuje komplexně a taxativně a subsidiární použití obecné úpravy účastenství podle ust. § 27 správního řádu je tedy v kolaudačním řízení vyloučeno. Stěžovatel rovněž nemůže své postavení účastníka řízení opírat o ust. § 27 odst. 2

správního řádu. Krajský úřad dále vyjádřil souhlas jednak se závěrem krajského soudu, že podle ust. § 1 odst. 2 správního řádu je vyloučena aplikace ustanovení správního řádu o účastnících řízení, jestliže je účastenství v kolaudačním řízení upraveno speciální právní normou, a jednak se závěrem, že výčet účastníků není sporný, určuje-li zákon jednoznačně, kdo jako účastník řízení přichází v úvahu. Krajský soud tedy posoudil právní otázku správně a napadený rozsudek je v souladu se zákonem. Proto krajský úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V dané věci je sporné, zda stěžovatel byl či nebyl účastníkem řízení o povolení užívání stavby „Stavební úpravy domu č. p. 158, Š., P.“. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nejprve považuje za nutné zdůraznit, že to, zda určitý subjekt byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, publikovaný pod č. 162/2004 Sb. NSS).

Ze správního spisu vyplývá, že se stěžovatel v průběhu kolaudačního řízení domáhal přiznání postavení účastníka řízení. Městský úřad na jeho výzvy a podání reagoval opakovaným sdělením důvodů, pro které jej nepovažuje za účastníka kolaudačního řízení a proč o jeho neúčastenství nerozhodne usnesením podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu. Odvolání, kterým stěžovatel napadl kolaudační rozhodnutí, pak krajský úřad zamítl jako nepřípustné podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu, a to v podstatě z toho důvodu, že stěžovatel nemohl podat opravný prostředek, neboť jako vlastník sousední nemovitosti nepatří do okruhu účastníků kolaudačního řízení, který je taxativně vymezen v ust. § 78 stavebního zákona.

Podle ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona jsou účastníky kolaudačního řízení 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.

Citované ustanovení stanoví okruh účastníků kolaudačního řízení taxativně, přičemž stěžovatele jako vlastníka nemovitosti na protilehlé straně komunikace přiléhající ke kolaudované stavbě není možné zařadit do žádné z výše uvedené kategorie účastníků, a stěžovatel v tomto směru ani nic konkrétního netvrdí. Užší vymezení účastníků kolaudačního řízení, oproti řízení stavebnímu, je odůvodněno jeho účelem, kterým je posouzení, zda určitá stavba byla postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby. V kolaudačním řízení je tedy akcentována úloha stavebního úřadu jako orgánu dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena jeho úloha zprostředkovatele vypořádání různých zájmů v území a různých zájmů účastníků řízení odlišných od stavebníka (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, č. j. 6 As 49/2008 - 96, www.nssoud.cz). Vlastníci sousedních či blízkých nemovitostí nemohou být účastníky kolaudačního řízení, přičemž své námitky mohli uplatnit v přecházejícím

stavebním řízení. Možností, která zakládá účast i pro ostatní stavbou dotčené osoby neuvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, je uplatnění ust. § 78 odst. 2 citovaného zákona. Podmínkou však je, že stavební úřad sloučí s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, k čemuž v dané věci nedošlo. Právní úprava okruhu účastníků kolaudačního řízení je tedy speciální ve vztahu k obecné úpravě účastenství obsažené ve správním řádu. Proto se pro stanovení okruhu účastníků kolaudačního řízení ust. § 27 správního řádu nepoužije, a to ani z části. Tato stížní námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatel dále s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39 namítal, že je-li okruh účastníků řízení sporný, je nutné ve věci vydat usnesení podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu.

Podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že otázkou, zda bylo v daném případě povinností městského úřadu vydat usnesení podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu, se již zabýval krajský soud v řízení o žalobě podané stěžovatelem na ochranu proti nečinnosti, přičemž dospěl k závěru, že městský úřad nečinný nebyl, a žalobu proto rozsudkem ze dne 16. 9. 2009, č. j. 10 Ca 78/2009 – 27 zamítl. Kasační stížnost podaná proti tomuto rozsudku byla následně Nejvyšším správním soudem zamítnuta rozsudkem ze dne 31. 3. 2010, č. j. 7 Ans 4/2009 - 54.

Pokud jde o obsah této stížní námitky, je interpretace ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu, jak ji podává stěžovatel v kasační stížnosti, nesprávná. Usnesení podle citovaného ustanovení o tom, zda subjekt tvrdící své účastenství je či není účastníkem řízení, není třeba vydávat vždy, když se určitý subjekt domáhá postavení účastníka řízení, ale pouze v případech, kdy existují pochybnosti o správném vymezení okruhu účastníků řízení (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu). V dané věci pak vzhledem k taxativnímu výčtu účastníků kolaudačního řízení (§ 78 stavebního zákona) a s ohledem na to, že stěžovatel v průběhu kolaudačního řízení nekonkretizoval, na základě jakého právního důvodu dovozuje své postavení účastníka řízení ve smyslu ust. § 78 stavebního zákona, takové pochybnosti správním orgánům nevznikly. Rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39 (dostupný na www.nssoud.cz), na který stěžovatel v této souvislosti poukázal, závěr o správnosti postupu správních orgánů podporuje. V citovaném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že *„dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena expressis verbis přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. V případě opačném a dále vždy, kdy je pro vyhodnocení předmětné otázky nutno provést jakékoli skutkové šetření, jde již o odstraňování nejistoty pokud jde o okruh účastníků řízení a nutně zde tedy v tomto směru existují pochybnosti.“* Závěr krajského soudu, že o účastenství stěžovatele nebylo

v kolaudačním řízení třeba rozhodovat, a proto v dané věci neexistovala překážka bránící vydání kolaudačního rozhodnutí, byl tedy správný, a tato stížní námitka je nedůvodná.

Ze všech důvodů výše uvedených není napadený rozsudek nezákonný, a proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví - li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 31. března 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu