

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Ing. J. Z.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem se sídlem Údolní 5, Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 6. 2009, č. j. MMB/0116684/2009, sp. zn. OUSR/0078555/2009/7, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) M. Č. a 2) O. Č., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2011, č. j. 31 Ca 133/2009 - 84,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2011, č. j. 31 Ca 133/2009 - 84, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 8. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/42251/2007/BO, zamítl odvolání žalobce (dále též „stěžovatel“) proti rozhodnutí stavebního úřadu Úřadu městské části Brna, Brno – Slatina ze dne 26. 1. 2000, č. j. 11/2/2000/Mach, kterým byla v první části výroku povolena změna stavby – *novostavba RD na p.p.č. 1706 v k.ú. Slatina* a v jeho druhé části povoleno užívání předmětné stavby. Rozsudkem Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 28. 1. 2009, č. j. 31 Ca 202/2007 – 37, bylo uvedené rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení, z nějž vzešlo v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2009, kterým bylo odvolání žalobce podle §

92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) jako nepřípustné zamítnuto.

[2] Žalobce napadl posledně jmenované rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, který ji usnesením ze dne 2. 3. 2011, č. j. 31 Ca 133/2009 – 84, odmítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl, že žalobce se podanou žalobou domáhá toliko svých procesních účastenských práv. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně minimálně po dobu sedmi let nijak nebrojil, zhodnotil krajský soud počínání žalobce jako procesní obstrukci a způsob faktického zneužití práva. Soud se zcela ztotožnil s argumentací žalovaného týkající se skutkového a právního posouzení věci a neměl, co by k procesnímu postavení žalobce dodal a přezkoumával, neboť k faktickému zásahu do jeho veřejných subjektivních práv skutečně nedošlo. Mezi základní podmínky řízení patří tvrzený zásah do hmotných či procesních práv žalobce; v daném případě je z charakteru žalobou napadených rozhodnutí zřejmé, že do veřejných subjektivních práv žalobce zasaženo nebylo. Dodal, že správní rozhodnutí jako akt veřejné moci nemůže být napadáno „donekonečna“. Opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí a nejistotu v právním postavení účastníků. Současně zdůraznil, že je zcela k tíži žalobce, že po dobu sedmi let byl s prvostupňovým rozhodnutím správního orgánu srozuměn a nijak proti němu nebrojil. I ve správním řízení totiž platí římskoprávní zásada, podle níž právo patří bdělým. Proto soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. odmítl.

II. Kasační stížnost

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že závěry krajského soudu jsou zcela obecné a nemají oporu v provedených důkazech. Krajský soud, stejně jako správní orgány, posuzoval otázku „přímého dotčení“ práv žalobce pouze ve vztahu k budově ve vlastnictví žalobce, která je svým charakterem zemědělskou stavbou, nikoli však dotčení práv vážících se k pozemku označenému p. č. 1708, zahrada, v k. ú. Slatina. Z povahy schvalované změny stavby osob zúčastněných na řízení z rodinného domu na prodejnu náhradních dílů a příslušenství pro motocykly je i laikovi zřejmé, že tento provoz s sebou přináší emise, hrozbu znečištění půdy mazivy a jinými chemickými látkami, zvýšení hlučnosti a jiné negativní vlivy. Podle § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) postačuje pro účastenství sousedních vlastníků ve stavebním řízení existence pouhé „možnosti“ přímého dotčení jejich práv; proto je zcela zjevné, že postup správních orgánů, stejně jako krajského soudu, není v souladu s právem.

[4] Stěžovatel má dále za to, že krajský soud nesprávně vyhodnotil skutečnost, že stavba osob zúčastněných na řízení stojí částečně i na pozemku stěžovatele. Již z titulu vlastníka pozemku, na němž stojí stavba třetí osoby, měl stěžovatel být účastníkem stavebního řízení o změně stavby, a protože se tak nestalo, trpí rozhodnutí žalovaného vadou, pro kterou musí být zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. V této souvislosti upozorňuje stěžovatel na nález pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99.

[5] Za nepřípadný považuje stěžovatel argument krajského soudu, že jde z jeho strany o procesní obstrukce a zneužití práva, pokud své podání podal až po sedmi letech od zahájení užívání předmětné stavby, když po celou dobu o její existenci věděl a proti způsobu užívání ničeho nenamítal. Vyloučením žalobce ze stavebního řízení o změně stavby mu správní orgán odňal možnost jakékoli obrany; žalobce se o všech skutečnostech týkajících se předmětného řízení dozvídal pouze náhodou a se značným zpožděním.

[6] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „starý správní řád"), proto mělo být podle tohoto zákona projednáno i odvolání proti takovému rozhodnutí. Pokud tedy postupoval žalovaný bez jakéhokoli důvodu podle nového správního řádu, nečinil tak v souladu s právem. Krajský soud se touto námitkou žalobce vůbec nezabýval. Nadto starý správní řád neobsahoval ustanovení obdobné § 84 odst. 1 v současnosti účinného správního řádu a tudíž nevylučoval situaci, kdy bude odvolání podáno řadu let poté, co již bude správní rozhodnutí po formální stránce označeno jako pravomocné. V souvislosti s otázkami včasnosti podání opravného prostředku stěžovatel opětovně upozornil na judikaturu NSS (rozsudek ze dne 24. 7. 2007, č.j. 6 As 10/2007 – 75; rozsudek rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, osobou oprávněnou, která je zastoupena advokátem, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná.

[8] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, či zastavení řízení, lze uplatnit pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz především rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tak kromě nezákonnosti samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu zahrnuje též procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Tento důvod nezahrnuje eventuální pochybení žalovaného správního orgánu pokud jde o výklad hmotného nebo procesního práva, resp. dokonce pochybení jiných správních orgánů v řízeních předchozích (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Afs 149/2008 - 83, zejména bod 7). Stěžovatelovy námitky, které směřují proti usnesení krajského soudu tomuto vymezení obsahově odpovídají; věcné námitky poukazující na nezákonnost rozhodnutí odvolacího a prvostupňového správního orgánu Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti z výše uvedených důvodů projednat nemohl.

[9] Kasační soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem trpělo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tento závěr však soud neopírá o námitky uváděné stěžovatelem; zmiňovaná vada řízení, kterou kasační soud zkoumal z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř.

s.), spočívá v tom, že krajský soud podanou žalobu odmítl, ačkoli ji měl v mezích uplatněných žalobních bodů věcně posoudit.

[10] Nejvyšší správní soud vyšel při svém rozhodování z následujících skutečností, úvah a závěrů:

[11] Krajský soud uvedl svou argumentaci konstatováním, že žalobce se podanou žalobou domáhá toliko svých procesních účastenských práv, což ve spojení se skutečností, že po dobu sedmi let žalobce nijak nebrojil proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, zhodnotil jako procesní obstrukci a způsob praktického zneužití práva. Krajský soud uvedl, že se ztotožňuje s argumentací žalovaného a nemá, co by ohledně procesního postavení žalobce v předmětném správním řízení dále dodal, neboť k faktickému zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce nedošlo, z čehož je zřejmé, že žalobou jsou napadena rozhodnutí, jimiž se správní orgány nedotkly práv žalobce, která by vyvěrala z jím tvrzeného práva. Soud pokračoval citací ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který stanoví, že: „*Nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliž soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.*“ Dále citoval ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., který zní: „*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.*“ Poté dovodil, že mezi základní podmínky řízení patří tvrzený zásah do hmotných či procesních práv žalobce, přičemž konstatoval, že z charakteru a obsahu napadených rozhodnutí je zřejmé, že do veřejných subjektivních práv žalobce nebylo postupem nijak zasaženo. Na s. 4 usnesení pak uzavřel, že „*s přihlédnutím k výše uvedené argumentaci nezbylo, než žalobu ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout, neboť za situace, kdy k faktickému zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce nedošlo, nebyly splněny zákonné podmínky řízení*“.

[12] Z uvedeného tedy plyne, že podle krajského soudu nebyl žalobce rozhodnutím žalovaného zkrácen na právech a právě toto zkrácení na právech je onou jinou podmínkou řízení, kterou krajský soud v žalobcově věci postrádá. Takový přístup je však mylný.

[13] Podmínky řízení jsou předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. Pro žalobce ve správním soudnictví, který napadá rozhodnutí správního orgánu, musí být splněny (kromě obecných podmínek řízení na straně účastníků, jimiž jsou způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a v případě zastoupení též plná moc zmocněnce) předpoklady stanovené v citovaném § 65 odst. 1 s. ř. s. Jednak tedy žalobce musí tvrdit, že byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu; jednak tento úkon musí být „rozhodnutím“, tzn. musí se jím zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat žalobcova práva a povinnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005 – 62, publ. pod č. 1477/2008 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007 – 98). Jinak řečeno, podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se procesní legitimace zakládá tvrzením o tom, že došlo ke zkrácení práv žalobce úkonem správního orgánu, jež je „rozhodnutím“.

[14] Z uvedeného se podává, že soud před meritorním projednáním žaloby musí posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení mimo jiné v tom, zda žalobce skutečně tvrdí, že úkonem správního orgánu došlo k zásahu do jeho práv. Přitom není dostačující, jestliže žalobce namítá porušení svých práv pouze v obecné rovině, ale musí být zřejmé, do kterého jeho práva mělo být zasaženo. Z podané žaloby vyplývá, že žalobce tvrdil zásah do svých práv rozhodnutím správních orgánů, přičemž toto tvrzení podpořil zcela konkrétními argumenty. O to, že napadený akt žalovaného je „rozhodnutím" ve smyslu legislativní zkratky citovaného ustanovení s. ř. s., spor nebyl; krajský soud však přehlédl, že procesní legitimace se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž tvrzením, že ke zkrácení došlo. Závěr o tom, zda žalobce skutečně byl či nebyl zkrácen, je už závěrem o legitimaci věcné, a je tedy určující pro úspěšnost či neúspěšnost žaloby. Nelze jím ovšem podmiňovat věcné projednání žaloby, resp. její přípustnost či nepřípustnost, jak to učinil krajský soud.

[15] Jak uvedl zdejší soud ve shora citovaném rozsudku ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Afs 40/2005 – 62, *„to, že nebyly splněny podmínky řízení ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze najisto vyslovit jen tehdy, pokud napadený úkon není rozhodnutím [zde pak platí kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s.], pokud žalobce netvrdí, že byl zkrácen na právech (v takovém případě by však patrně ani nepodával žalobu, resp. jeho podání ke správnímu soudu by nebylo možno jako žalobu kvalifikovat), nebo pokud je takové zkrácení pojmově vyloučeno: tak tomu bude nejspíše v případech, kdy správní orgán svým rozhodnutím plně vyhoví žalobcově žádosti nebo kdy zcela odklidí dřívější rozhodnutí vydané v neprospěch žalobce, a žalobcovo právní postavení se tak vrátí do stavu před vydáním onoho dřívějšího rozhodnutí (k tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze publikované pod č. 709/2000 Soudní judikatury ve věcech správních).*"

[16] To ale není žalobcův případ. Jak již bylo shora uvedeno, napadený úkon žalovaného je rozhodnutím (tato skutečnost není sporná), žalobce v žalobě dostatečně konkrétně tvrdil zkrácení na svých právech a zkrácení v tomto případě není pojmově vyloučeno. Napadeným rozhodnutím totiž žalovaný nevyhověl žalobcově odvolání a konstatoval, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud jej nezahrnul do okruhu účastníků řízení o změně stavby a kolaudačního řízení.

[17] Lze tedy mít za to, že žalobce shora uvedeným podmínkám procesní legitimace vyhověl.

[18] Ze shora uvedené argumentace tedy jasně vyplývá, že konstatoval-li krajský soud v napadeném usnesení, že „je zřejmé, že do veřejných subjektivních práv žalobce nebylo postupem správních orgánů nijak zasaženo", vyjadřoval se k žalobcově věcné legitimaci a posuzoval již tedy žalobu meritorně; toto posouzení ovšem provedl takovou procesní formou, jež pro meritorní posouzení není určena. Nejvyšší správní soud proto v této fázi řízení nemůže sám meritorně hodnotit žalobcovu věc, dokud se o ní řádně nevysloví krajský soud.

[19] Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení krajského soudu je zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a proto přistoupil k jeho zrušení a vrácení k dalšímu řízení.

[20] Nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za nutné podotknout, že kromě pochybení ve výběru procesní formy pro meritorní projednání věci, krajský soud pochybil, jestliže se k otázkám věcné legitimace žalobce vyjádřil nepřezkoumatelným způsobem. Co se týče otázky zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce, krajský soud toliko uvedl, že se ztotožňuje s argumentací žalovaného a že nemá, co by dále přezkoumával, neboť k faktickému zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce v daném případě nedošlo. Z charakteru a obsahu napadených rozhodnutí je podle krajského soudu zřejmé, že do veřejných subjektivních práv žalobce nebylo nijak zasaženo. Nejvyšší správní soud nemůže takové odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu akceptovat, neboť nesplňuje ani základní požadavky kvality právní argumentace, jež byly již mnohokrát vyjádřeny v bohaté judikatuře Ústavního soudu (např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06; nález ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08; nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94; nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97; všechny nálezy dostupné na http://nalus.usoud.cz) i Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS; rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52; rozsudek ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 – 34). Z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Krajský soud proto musí kromě jiného dbát v novém řízení i na naplnění požadavků kladených na právní argumentaci a s příslušnými otázkami se ve svém rozhodnutí vypořádat přezkoumatelným způsobem.

IV. Závěr

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci byl shledán důvod kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, neboť usnesení krajského soudu bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, když krajský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného meritorně neprojednal, ale usnesením ji odmítl. Proto Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti a ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku; bude se tedy podanou žalobou zabývat věcně a přezkoumá rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2009 na základě žalobních námitek. V tomto řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu