

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: a) A. Z., b) J. Z., oba zastoupeni JUDr. Zdeňkem Koschinem, advokátem se sídlem Štefánikova 48, Praha 5, proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: J. Č., o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 18. 4. 2011, č. j. 52 A 61/2010 - 83,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Magistrát města Pardubic (dále jen „speciální stavební úřad“) vydal dne 19. 3. 2007 rozhodnutí, č. j. OD 6.450.1/06/Mo D 66/06, o povolení stavby „Technická infrastruktura Srch – jih“ SO 07 – komunikace zpevněné plochy na pozemcích p. č. 94/3, 95/5, 97/1, 522/7 a 107/92 v k. ú. Srch (dále jen „stavba“). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 4. 2007. Žalobci (dále „stěžovatelé“) podali dne 11. 9. 2008 proti tomuto rozhodnutí odvolání, eventuálně formulované jako návrh na obnovu řízení. V uvedeném odvolání stěžovatelé mj. poukázali na to, že jsou opomenutými účastníky správního řízení, neboť jsou předmětným stavebním povolením přímo dotčeni na svých právech budoucího kupujícího, resp. budoucího vlastníka nemovitostí, na nichž je stavba budována.

[2] Krajský úřad Pardubického kraje (dále „žalovaný“) poprvé rozhodl o zamítnutí odvolání stěžovatelů dne 5. 12. 2008. Toto rozhodnutí žalovaného však krajský soud zrušil rozsudkem ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. 52 Ca 6/2009, pro nepřezkoumatelnost, a sice z důvodu, že žalovaný své rozhodnutí odůvodnil opožděností odvolání a zároveň i jeho nepřípustností. Žalovaný poté vydal dne 3. 8. 2009 nové rozhodnutí, jímž odvolání stěžovatelů opět zamítl (jako nepřípustné) s odůvodněním, že stěžovatelé nebyli účastníky stavebního řízení. Toto rozhodnutí žalovaného krajský soud rozsudkem ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. 52 Ca 41/2009, opět zrušil, a sice z důvodu, že žalovaný v rozporu s ustanovením § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), projednal odvolání stěžovatelů jako by byli účastníky řízení, byť jim toto postavení nepřiznal (zkoumal totiž, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení či pro obnovu řízení a vydání nového rozhodnutí), a dále z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[3] Žalovaný do třetice vydal dne 13. 8. 2010 rozhodnutí, č. j. ODSHI-51816/2010-Sv, kterým odvolání stěžovatelů zamítl jako nepřípustné, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelé nemají právní titul, na základě kterého by se mohli domáhat účastenství v předmětném stavebním řízení. Odkázal přitom na pravomocný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 22. 9. 2009, č. j. 23 Co 430/2008 - 918, jímž byl změněn rozsudek Okresního soudu v Pardubicích ze dne 27. 6. 2008, č. j. 18 C 147/2007 - 850, tak, že se zamítá požadavek stěžovatelů, aby J. V., jakožto vlastnice v rozsudku blíže specifikovaných pozemků v k. ú. Srch, byla se stěžovateli povinna uzavřít kupní smlouvu na prodej těchto pozemků. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podali stěžovatelé žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, shora označeným rozsudkem zamítl. Tento rozsudek krajského soudu napadli stěžovatelé kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatelé uplatňují důvody kasační stížnosti vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c) i d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítají tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, vady řízení před správním orgánem, zmatečnost řízení před soudem i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu.

[5] Stěžovatelé nejprve obsáhle citují pasáže ze své žaloby a poukazují na některé pasáže z rozsudku krajského soudu ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. 52 Ca 41/2009. Konkrétně zdůrazňují své tvrzení v žalobě, že krajský soud zaujal pro žalovaného „*zcela závazné stanovisko, podle něhož na žalobce je nutno jako na potenciální účastníky hledět až do rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR o jimi podaném mimořádném opravném prostředku, dovolání proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích č. j. 23 Co 430/2008 - 918 ze dne 22. září 2009, podaném dne 31. prosince 2009*“. Poté následují citace z žaloby proti napadenému rozsudku krajského soudu a souhrn vybraných částí odůvodnění napadeného rozsudku. Dále stěžovatelé v kasační stížnosti uvádějí (s. 9), že naposled citovaný právní závěr krajského soudu se v rozsudku sp. zn. 52 Ca 41/2009 sice neobjevuje, ale stěžovatelé tímto názorem argumentovali a v ústním odůvodnění rozsudku byl tento závěr údajně z úst předsedy senátu vysloven. Stěžovatelé upozorňují na to, že odůvodnění rozsudku soudu je pro účastníky závazné nejenom v jeho písemné formě, ale i ve formě ústní.

[6] Podstatu svých námitek stěžovatelé spatřují v následujících skutečnostech. Stěžovatelé uplatnili žalobou ze dne 6. 4. 1999 právní nárok na uzavření kupní smlouvy na blíže specifikované pozemky (dotčené předmětným stavebním povolením). Usnesením Okresního soudu v Pardubicích ze dne 14. 7. 1999, sp. zn. 18 C 75/99, ve spojení s usnesením Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 29. 10. 1999, č. j. 22 Co 512/99 - 49, byla paní J. V. zavázána zdržet se převodu vlastnického práva k pozemkům p. č. 97 a 98/9, zapsaným na LV č. 525 pro obec a k.ú. Srch, na jinou osobu než na stěžovatele. Rozsudkem Okresního soudu v Pardubicích ze dne 6. 11. 2003, č. j. 18 C 75/99-512, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 19. 10. 2004, č. j. 23 Co 81/2004 - 551, došlo k zamítnutí žaloby stěžovatelů z roku 1999. Poté však byl k dovolání stěžovatelů vydán dne 22. 3. 2007 (tj. 3 dny po vydání předmětného stavebního povolení) rozsudek Nejvyššího soudu, č. j. 33 Odo 343/2005 - 576, jímž byly předchozí rozsudky krajského a okresního soudu zrušeny, a současně došlo k obnovení platnosti předběžného opatření, jímž byla paní V. zavázána zdržet se převodu vlastnického práva k předmětným pozemkům.

[7] Stěžovatelé zdůrazňují, že občanské soudní řízení je nutné chápat jako celek, a to v rozsahu řízení nalézacího, odvolacího, ale i dovolacího, neboť se postupuje v intencích občanského soudního řádu, který civilní řízení hodnotí jako třístupňové. Nesouhlasí proto s hodnocením krajského soudu, podle něhož by vyčkání do ukončení občanskoprávního řízení bylo v rozporu se zásadou právní jistoty a legitimního očekávání těch účastníků stavebního řízení, kteří nabyli veřejné subjektivní právo na základě stavebního povolení. Stěžovatelé proto zastávají názor, že nejméně do ukončení dovolacího řízení, které nyní probíhá před Nejvyšším soudem (pozn. soudu: jedná se zřejmě o dovolání proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 22. 9. 2009, č. j. 23 Co 430/2008 - 918), nebude zřejmé, zda stěžovatelé měli být účastníky stavebního řízení. Stavební povolení přitom bylo podle stěžovatelů vydáno v době faktické platnosti předběžného opatření.

[8] Řízení podle občanského soudního řádu je podle stěžovatelů nutno považovat za ukončené až tehdy, kdy bylo vydáno pravomocné rozhodnutí a v zákonné lhůtě proti němu nebylo podáno dovolání, resp. až do ukončení dovolacího řízení. Pokud je dovolání přípustné, je nutné na stěžovatele pohlížet jako na potenciální účastníky správního řízení, tj. osoby, které mohou mít minimálně tzv. jiná práva. V tomto ohledu se krajský soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu z důvodu nesrozumitelnosti a z důvodu nedostatku rozhodnutí, jakož i v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, spatřují stěžovatelé v tom, že si krajský soud samovolně vymezil žalobní námitky jinak, než jak je formulovali stěžovatelé v žalobě. K tomu stěžovatelé polemizují s některými formulacemi v odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu; konkrétně že „*žalobci nebyli k podání žaloby proti J. V. nuceni, ale ta byla výsledkem jejich svobodného rozhodnutí*“, a dále že „*žalobci, pokud účastníky stavebního řízení nebyli, tak jim žádná nenahraditelná újma rovněž vzniknout nemohla*“. Odůvodnění napadeného rozsudku považují stěžovatelé za velmi obtížně přezkoumatelné, neboť členění tzv. žalobních bodů a jejich rozlišení je značně nepochopitelné nejenom logicky, nýbrž i gramaticky.

[10] Namítanou zmatečnost řízení před soudem stěžovatelé spatřují v tom, že soudci senátu 52 A, případně někteří z nich, mohli být vyloučeni z důvodu své podjatosti ve vztahu k žalovanému, který je krajským úřadem v kraji, kde má své sídlo i soud.

[11] Na základě uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[12] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se na výzvu soudu ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Argumentace Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanými důvody kasační stížnosti, ke kterým je jinak povinen přihlížet i z úřední povinnosti, tedy zmatečností řízení před krajským soudem a nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

IV. a)

[15] Soudní řízení je zmatečné, pokud chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud v daném případě neshledal ani jednu ze skutečností způsobujících zmatečnost řízení. Stěžovatelé namítají potenciální vyloučení soudců senátu 52 A z důvodu, že sídlo krajského soudu se nachází ve stejném kraji jako sídlo žalovaného.

[16] Námitku podjatosti ve smyslu ustanovení § 8 s. ř. s. nicméně stěžovatelé v průběhu řízení před krajským soudem nevznesli, ačkoli o tom byli krajským soudem řádně poučeni; nelze k ní tedy přihlížet. Je však zřejmé, že takováto námitka podjatosti by zjevně nemohla být shledána důvodnou, neboť nezakládá důvodné pochybnosti o podjatosti soudců rozhodujícího senátu krajského soudu. K vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci totiž může v zásadě dojít teprve tehdy, když je evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nebude moci nebo schopen nezávisle a nestranně rozhodovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, dostupný na http://nalus.usoud.cz). Takový vztah přitom nelze bez dalšího spatřovat v tom, že krajský soud a žalovaný mají svá sídla ve stejném kraji.

IV. b)

[17] Nejvyšší správní soud se poté zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu. Stěžovatelé především uvádějí, že krajský soud samovolně formuloval jejich žalobní námitky. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je

zřejmé, že jednotlivé žalobní námitky pro přehlednost rozčlenil do čtyř žalobních bodů, k nimž se postupně vyjádřil. Tento postup nelze krajskému soudu vytýkat, neboť z obsahu části V. žaloby, kam stěžovatelé koncentrovali své žalobní námitky, lze skutečně vyčíst čtyři (blíže konkretizované) žalobní body: (1.) že žalovaný postupoval mimo rámec rozsudku krajského soudu ze dne 15. 4. 2010, č. j. 52 Ca 41/2009 - 94, (2.) že s případným zrušením rozsudku krajského soudu ze dne 22. 9. 2009, č. j. 23 Co 430/2008 - 918, dovolacím soudem se mohou stěžovatelé dostat do postavení kupujících předmětných pozemků, na nichž je stavba budována, (3.) že paní V. práva stěžovatelů neguje a svými postupy nutí stěžovatele brojit i proti veřejnoprávním rozhodnutím vydávaným na podporu jejich faktického postupu, a konečně (4.) že Nejvyšší soud vydal dne 22. 3. 2007 rozsudek, kterým byl zrušen předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 19. 10. 2004. Krajský soud se v rámci zvolené struktury žalobních bodů vypořádal se všemi žalobními námitkami stěžovatelů; ostatně ani stěžovatelé netvrdí, že by se krajský soud s některou žalobní námitkou dostatečně nevypořádal. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pak jistě nelze spatřovat v tom, že se soud věnoval jednotlivým žalobním námitkám v jiném pořadí, než v jakém byly uvedeny v žalobě.

[18] Odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu je poměrně rozsáhlé, což je vedle bohatých odkazů na judikaturu Nejvyššího právního soudu dáno i tím, že se krajský soud pečlivě vypořádal se všemi žalobními námitkami. Přestože mohl být rozsudek jistě zpracován srozumitelněji a přehledněji, nelze dospět k závěru, že by byl nesrozumitelný; ostatně stěžovatelé poukazují na obtížnou srozumitelnost rozsudku jen v obecné rovině. Ve vztahu k citovaným formulacím z odůvodnění rozsudku pak není zřejmé, v čem by jejich nesrozumitelnost měla spočívat; stěžovatelé zřejmě napadají (bez bližšího rozvedení) spíše obsah těchto formulací. Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou vadu řízení, která by mohla způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ani tato stížnostní námitka proto není důvodná.

IV. c)

[19] Stěžejní námitkou stěžovatelů je nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem spočívající v tom, zda stěžovatelé měli mít v řízení o povolení stavby postavení účastníků či nikoliv. Speciální stavební úřad s nimi totiž jako s účastníky nejednal, což žalovaný svým rozhodnutím potvrdil. Postavení účastníků stavebního řízení stěžovatelé odvozují ze skutečnosti, že jsou osobami oprávněnými k uzavření kupních smluv mj. na pozemky dotčené stavebním povolením, tzn., že jsou osobami s „jinými právy“ k pozemkům, na nichž měla být stavba provedena, spadající mezi účastníky řízení ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Vzhledem k tomu, že na základě smlouvy o budoucí smlouvě ze dne 6. 12. 1994 nedošlo k uzavření kupních smluv na dotčené pozemky, stěžovatelé se povinnosti uzavření kupních smluv ze strany prodávající domáhali v občanském soudním řízení.

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda postavení budoucích kupujících, vyplývající ze smlouvy budoucí kupní, obecně zakládá „jiné právo k pozemkům a stavbám“ ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle ustanovení § 139 písm. f) stavebního zákona se pojmem "jiná práva k pozemkům nebo stavbám" rozumí zejména právo hospodaření s majetkem státu a právo odpovídající věcnému břemeni. I s ohledem na demonstrativní výčet (použitý pojem *zejména*) lze pod tento pojem podřadit i

osoby s jinými obdobnými právy, přičemž v případě pochybností musí správní orgán pečlivě zvážit, zda jim postavení účastníka přizná či nikoliv a rozhodnout o tom usnesením (§ 28 odst. 1 s. ř.).

[21] Z dosavadní judikatury k této problematice lze poukázat na závěry, že osobou s „jinými právy" podle uvedeného ustanovení je např. osoba mající k pozemku nebo stavbě právo věcného břemene [viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, publ. pod č. 1838/2009 Sb. NSS; ostatně v současnosti to výslovně vyjadřuje ustanovení § 109 odst. 1 písm. d) nyní účinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Jiným právem ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je i právo na restituci, resp. na uzavření dohody o vydání nemovitostí, a to za situace, kdy rozsudkem civilního soudu byla uložena povinnost uzavřít dohodu o vydání těchto nemovitostí a stavební úřad o neplnění této povinnosti plynoucí z restitučního rozsudku měl dostatečnou vědomost (viz nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 512/01). Tato „jiná práva" má rovněž správce konkurzní podstaty v situaci, kdy pozemky sousedící s pozemkem, na němž je povolována stavba, náleží do konkurzní podstaty třetí osoby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, ze dne 8 As 9/2009-122, publ. pod č. 1989/2010 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud nicméně nezastává názor, že osoby, jimž svědčí právo vyplývající ze smlouvy o budoucí kupní smlouvě, tj. právo na budoucí nabytí vlastnického práva k dotčené nemovitosti, je možno bez dalšího považovat za osoby mající „jiná práva k pozemkům nebo stavbám" ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 (účinný do 31. 12. 2006). Smlouvou o smlouvě budoucí totiž ještě není přímo založeno právo k pozemkům nebo stavbám na nich ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nýbrž na jejím základě teprve může vzniknout právo v relativně krátkém období nabýt vlastnické právo k daným nemovitostem na základě kontraktační povinnosti (srov. § 50a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Je tak zřejmé, že se povolení k provedení a užívání stavby, kterou jsou dotčeny pozemky stávajícího vlastníka (budoucího prodávajícího), ještě přímo nedotýká práv vlastníka budoucího (budoucího kupujícího). Nelze totiž ani pominout, že právní vztah, vzešlý ze smlouvy o smlouvě budoucí, působí jen mezi účastníky a nemá absolutní účinky. Pokud by proto např. zavázaný z této smlouvy převedl na třetí osobu věc, jejíž obsah má být právě obsahem smlouvy o smlouvě budoucí, pak práva a povinnosti ze smlouvy o smlouvě budoucí zaniknou a mezi jejími účastníky vzniká náhradně odpovědnost za porušení této smlouvy (Švestka/Spáčil/Škárová/Hulmák a kol.: Občanský zákoník I – komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, str. 409).

[23] Nelze rovněž přehlédnout, že koncepce soudního přezkumu správních rozhodnutí je založena na tom, že tato rozhodnutí mohou být zrušena pro nezákonnost nebo vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Jinak řečeno, soud zruší rozhodnutí správního orgánu tehdy, jestliže zjistí z jeho strany pochybení, spočívající v nesprávném právním názoru anebo ve způsobu a průběhu jím vedeného správního řízení. Právní názor, že uzavření smlouvy o smlouvě budoucí bez dalšího představuje vznik jiného práva k pozemku, kterého se přímo či nepřímo týká stavební řízení (může jít i o pozemek sousední), by však znamenal, že by se správní orgán dopustil vad vedeného řízení i tehdy, když by postupoval v maximální míře pečlivě a obezřetně. Skutečnost, že byla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí, totiž nemusí být ze zákona nikde evidována ani signalizována a zpochybnit výsledek stavebního

řízení jen proto, že správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení s někým, o němž to v konkrétním případě bez jeho aktivní součinnosti ani nemohl vědět, by proto v praxi mohla vyvolávat situace značné právní nejistoty a vyloučit nelze ani účelové obstrukce.

[24] Ostatně ustanovení § 50a odst. 3 občanského zákoníku výslovně uvádí, že předmětný závazek uzavřít smlouvu, daný smlouvou o smlouvě budoucí, zaniká, pokud okolnosti, ze kterých účastníci při vzniku závazku vycházeli, se do té míry změnily, že nelze spravedlivě požadovat, aby smlouva byla uzavřena (*clausula rebus sic stantibus*). V konkrétním případě si proto lze představit, že touto změnou okolností může být např. i změna charakteru předmětných pozemků v důsledku změny územního plánu anebo vydání stavebního povolení na sousední pozemek, které v důsledku realizace této stavby bude způsobilé významně ovlivnit hodnotu či způsob užívání těchto pozemků. Důsledky, plynoucí ze zániku závazku uzavřít předmětnou smlouvu, však jsou svojí povahou civilněprávní a nemají bez dalšího význam ve stavebním řízení.

[25] Nelze také pominout, že současná zákonná úprava již vůbec nepočítá se skupinou účastníků řízení s „jinými právy“ ke stavbě či pozemku (viz § 109 zákona č. 183/2006, stavební zákon). Nejvyšší správní soud má proto za to, že i naznačená legislativní tendence potvrzuje, že osoby s právem na uzavření budoucí kupní smlouvy ke stavbám či pozemkům nepatří mezi účastníky stavebního řízení.

[26] V nyní projednávané věci soud nad rámec dříve uvedeného zdůrazňuje okolnosti daného případu. Jeho geneze začala uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí mezi stěžovateli a vlastnicí dotčených pozemků dne 6. 12. 1994 a protože kupní smlouva následně uzavřena nebyla, uplatnili dne 6. 4. 1999 právní nárok na její uzavření. Stavební řízení bylo dle informací obsažených ve správním spise zahájeno podáním žádosti o vydání stavebního povolení dne 29. 12. 2006, samotné stavební povolení pak bylo vydáno dne 19. 3. 2007. V době zahájení stavebního řízení, stejně jako v době vydání rozhodnutí o povolení stavby, již existoval pravomocný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 19. 10. 2004, č. j. 23 Co 81/2004 - 551, jímž byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Pardubicích ze dne 6. 11. 2003, č. j. 18 C 75/99 - 512, kterým byl zamítnut požadavek stěžovatelů na uzavření kupní smlouvy, tj. byla zamítnuta žaloba stěžovatelů na nahrazení projevu vůle. Z toho je zřejmé, že v průběhu řízení před speciálním stavebním úřadem neměli stěžovatelé platný právní titul ani k tomu, že jsou – jak tvrdili - účastníky stavebního řízení s tzv. jinými právy dle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[27] Proti rozhodnutí o stavebním povolení podali stěžovatelé odvolání s námitkou opomenutého účastenství dne 11. 9. 2008, tj. po více než roce od právní moci tohoto rozhodnutí. V tu dobu totiž již měli k dispozici rozsudek Nejvyššího soudu, ze dne 22. 3. 2007, č. j. 33 Odo 343/2005 - 576, jímž byly zrušeny předchozí rozsudky krajského a okresního soudu a věc byla vrácena Okresnímu soudu v Pardubicích k dalšímu řízení. V průběhu odvolacího řízení před správním orgánem, kdy došlo k výše popsanému „ping-pongu“ mezi žalovaným a krajským soudem, byl v návaznosti na rozhodnutí Nejvyššího soudu nejprve vydán dne 27. 6. 2008 rozsudek Okresního soudu v Pardubicích, č. j. 18 C 147/2007 - 850, jímž byl nahrazen projev vůle žalované uzavřít se stěžovateli kupní smlouvu na dotčené pozemky. Žalovaný však svým prvním rozhodnutím (dne 5. 12. 2008), i svým druhým rozhodnutím (dne 3. 8. 2009) odvolání stěžovatelů zamítl. Následně byl vydán rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 22. 9. 2009, č. j. 23 Co 430/2008 - 918, jímž byl změněn rozsudek Okresního soudu

v Pardubicích ze dne 27. 6. 2008, č. j. 18 C 147/2007 - 850, tak, že se požadavek stěžovatelů o nahrazení projevu vůle rozhodnutím soudu zamítá. Ke dni vydání posledního rozhodnutí žalovaného o odvolání stěžovatelů (13. 8. 2010) tak již opět stěžovatelé neměli právní titul, který by – podle jejich setrvalého právního názoru - založil jejich účastenství ve stavebním řízení.

[28] Jak je patrné z řízení před civilními soudy, otázka existence práva stěžovatelů na uzavření kupní smlouvy na dotčené pozemky byla řešena mnoho let. Z uvedeného však vyplývá, že správní úřady (speciální stavební úřad v prvním stupni i žalovaný jakožto orgán odvolací při posledním rozhodnutí o odvolání stěžovatelů) vycházely z pravomocného soudního rozsudku, a sice nejprve z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 19. 10. 2004, č. j. 23 Co 81/2004-551, a posléze z rozsudku téhož soudu ze dne 22. 9. 2009, č. j. 23 Co 430/2008-918. Těmito pravomocnými rozsudky vždy došlo k zamítnutí nároku stěžovatelů na právo koupit dotčené pozemky na základě budoucí smlouvy kupní. Ani na základě citovaných rozhodnutí civilních soudů proto nemohl žalovaný rozhodnout o odvolání stěžovatelů, jinak, než je zamítnout pro nepřípustnost.

[29] Nejvyšší správní soud tak dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud, totiž že stěžovatelé nebyli účastníky stavebního řízení, byť k tomuto závěru dospěl na základě poněkud jiného právního názoru. Jak totiž plyne ze shora předestřené argumentace, práva plynoucí ze smlouvy o smlouvě budoucí nelze považovat za „jiná práva“ ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[30] Jen jako *obiter dictum* proto zdejší soud koriguje právní závěry vyvozené krajským soudem z odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118 (publ. pod č. 1838/2009 Sb. NSS), v němž byla podrobně řešena problematika opomenutých účastníků řízení. Z uvedeného rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu totiž vyplývá, že pokud by případně muselo být odvolání stěžovatelů vyhodnoceno jako nesprávně zamítnuté pro nepřípustnost, právní jistota ostatních účastníků stavebního řízení by nemohla být prolomena pouze za předpokladu, že stěžovatelé prokazatelně včas seznali obsah rozhodnutí o povolení stavby, zároveň však nevyužili opravné prostředky (ve lhůtách počítaných od seznání obsahu rozhodnutí), které zákon účastníkovi poskytuje (odvolání, návrh na obnovu řízení). Teprve okamžikem získání vědomosti o obsahu rozhodnutí se totiž vytváří fikce, že rozhodnutí bylo opomenutým účastníkům oznámeno; teprve od tohoto okamžiku tedy proti němu mohli podat odvolání (v případě rozhodnutí I. stupně, které správní orgán má za pravomocné), popřípadě teprve tímto okamžikem se počínají odvíjet lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení (u rozhodnutí, které bylo k návrhu někoho jiného vydáno orgánem odvolacím).

[31] Dovodil-li tedy krajský soud, že *„pokud opomenutý účastník rozhodnutí nesezná jeho obsah v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci, tak v takovém případě rozhodnutí nabude právní moci i vůči opomenutému účastníku řízení se všemi důsledky plynoucími ze ztráty lhůt pro opravné prostředky řádné i mimořádné, a také lhůt žalobních*“ (s. 12 rozsudku), nejedná se o správný závěr. Právě naopak, pokud opomenutý účastník nesezná obsah rozhodnutí před okamžikem, kdy ostatní účastníci řízení již mohli považovat toto rozhodnutí za pravomocné, může dojít k prolomení právní moci tohoto rozhodnutí, jak je podrobně rozvedeno v předmětném rozsudku rozšířeného senátu.

[32] Za této situace by tedy muselo být zkoumáno, zda 1) stěžovatelé seznali s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí a měli tedy možnost se proti němu účinně bránit opravnými prostředky, a 2) zda stěžovatelé rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznali v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci. Teprve za splnění těchto (přísně posouzených) předpokladů by byl nedostatek samotného formálního doručení zhojitelnou procesní vadou. Krajský soud na základě nesprávné interpretace rozsudku rozšířeného senátu dovodil, že i kdyby stěžovatelé byli opomenutými účastníky stavebního řízení, nemohlo by již dojít k narušení právní jistoty účastníků řízení, neboť stěžovatelé seznali obsah rozhodnutí žalovaného *„během prvního týdne měsíce září roku 2008, přičemž odvolání podali dne 11. 9. 2008“*. Tento závěr by však naopak svědčil ve prospěch opomenutých účastníků řízení, neboť nebylo-li prokázáno, že stěžovatelé včas seznali obsah rozhodnutí o povolení stavby do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí tak, aby proti němu mohli podat opravné prostředky, může dojít ze strany těchto účastníků k jeho účinnému napadení i později. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně uvedl, že není vyloučeno, aby rozhodnutí, které správní orgán i ostatní účastníci řízení mají za pravomocné, bylo účinně napadeno opomenutým účastníkem řízení bez ohledu na dobu, která uběhla ode dne vyznačeného jako den právní moci.

[33] Jak k tomu dále uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, *„(z) práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut“*.

[34] Ani toto argumentační pochybení krajského soudu nicméně nemůže znamenat nezákonnost napadeného rozsudku s ohledem na jeho celkové vyznění. *Ratio decidendi* je totiž založeno na správném závěru, že stěžovatelé nejsou opomenutými účastníky daného stavebního řízení a chybná úvaha krajského soudu se týkala pouze hypotetického řešení situace, kdy by stěžovatelé těmito opomenutými účastníky byli, a proto se toto pochybení neprojevilo do výroku rozhodnutí o kasační stížnosti.

[35] Pokud stěžovatelé konečně poukazují na obsah rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. 52 Ca 41/2009, nejedná se o rozsudek, který by byl předmětem přezkumu na základě této kasační stížnosti. Upozorňují-li proto stěžovatelé na údajně odlišný obsah ústního a písemného odůvodnění soudního rozsudku, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ústní vyhlášení rozsudku (§ 49 odst. 11 s. ř. s.) by samozřejmě mělo korespondovat s jeho písemným vyhotovením. V daném případě však stěžovatelé poukazují na tento údajný nedostatek ve vztahu k rozsudku krajského soudu, jenž není předmětem tohoto řízení a nejedná se tedy o relevantní námitku v této věci.

[36] Stěžovatelé neuvedli další argumenty, pro které by měla být kasační stížnost shledána důvodnou, konkrétně pak k namítanému důvodu kasační stížnosti vymezenému v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nekonkretizovali další případné vady řízení před správními orgány. Nejvyšší správní soud se proto naplněním tohoto důvodu kasační stížnosti blíže nezabýval.

V. Shrnutí a náklady řízení

[37] Na základě shora provedené argumentace Nejvyšší správní soud neshledal naplnění kasačních důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) s. ř. s. a kasační stížnost proto jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[38] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádných povinností a proto jí rovněž nepřísluší právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady řízení přesahující jeho běžnou činnost, proto mu ani jejich náhrada přiznána nebyla.

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

V Brně dne 19. srpna 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu