ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce **Ing. F. K.**, zastoupeného Mgr. Miloslavem Čejkou, advokátem v Brně, Šumavská 31a, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo nám. 3/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 7. 2010, č. j. 31 Ca 135/2009 - 93,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 7. 2010, č. j. 31 Ca 135/2009 – 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 6. 2009, č. j. JMK 49592/2009, bylo dle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s ustanovením § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (účinný od 1. 1. 2006) zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Břeclav, odboru životního prostředí, ze dne 12. 1. 2009, č. j. MUBR 1950/2009. Tímto rozhodnutím bylo České republice – Zemědělské vodohospodářské správě v Brně povoleno užívání stavby *Z. P. – L., 3. stavba*. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce správní žalobou; ta byla usnesením Krajského soudu v Brně odmítnuta.

Krajský soud dovodil, že žalobci nesvědčí postavení účastníka kolaudačního řízení dle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním řízení a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) účinném do 31. 12. 2006, ani dle ustanovení § 78 odst. 2 tohoto zákona. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (nález ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 376/02) dospěl krajský

soud k závěru, že vlastník sousední nemovitosti (žalobce) není účastníkem kolaudačního řízení; svá práva a oprávněné zájmy mohl hájit v rámci územního a stavebního řízení. Úlohou stavebního úřadu v kolaudačním řízení je posoudit, zda je kolaudovaná stavba realizována v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací. Pokud by došlo ke kolaudaci stavby, která je provedena v rozporu s tím, pak má vlastník sousední nemovitosti jiné možnosti právní ochrany (například dle ustanovení § 127 občanského zákoníku). Dle názoru krajského soudu účastenství v kolaudačním řízení není podmínkou pro aktivní žalobní legitimaci, ale na druhou stranu má na rozsah této legitimace jisté dopady. Není-li vlastník sousední nemovitosti účastníkem kolaudačního řízení (neboť v něm o jeho právech rozhodováno není), nemůže dojít k dotčení jeho právní sféry ani porušením procesních předpisů. Výtky žalobce směřují vůči vadám dokazování (nesprávně zjištěný skutkový stav ve věci vlastníků jednotlivých pozemků dotčených kolaudovanou stavbou), které však nemohly způsobit žalobci újmu až v kolaudačním řízení. Žalobce tedy není osobou předpokládanou v ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), neboť v případě kolaudačního rozhodnutí se nejedná o rozhodnutí, kterým by bylo založeno, měněno nebo rušeno či závazně určeno jeho veřejné subjektivní právo či povinnost. Tento nedostatek představuje neodstranitelnou podmínku řízení, a proto krajský soud dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížností odvolávající se na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že není účastníkem kolaudačního řízení, ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona. Naopak jako vlastník 9/10 pozemků, na kterých je kolaudovaná stavba umístěna, mu svědčí účastenství ve smyslu písm. d) citovaného ustanovení stavebního zákona. Kolaudačním rozhodnutím je přímo dotčeno jeho právo užívat vlastní pozemky. Příslušný stavební úřad vydávající stavební povolení žádným způsobem neoznámil právní předchůdkyni stěžovatele, že se koná stavební řízení a na jejích pozemcích bude umístěna nádrž. Nezákonný stav byl stavebním úřadem vyřešen tak, že v podmínkách vydání stavebního povolení pod č. 4 uvedl, že v případě, kdy se nepodaří investorovi stavby získat potřebné pozemky pro stavbu díla, požádá příslušný stavební úřad o jejich vyvlastnění. Minimálně tedy v otázce vypořádání se s touto podmínkou byl stěžovatel účastníkem kolaudačního řízení a rozhodnutí o kolaudaci má přímý vliv na jeho vlastnické právo k pozemkům. Není pravdou, jak se uvádí v žádosti stavebníka o kolaudaci, že pozemky určené k záboru byly smluvně převedeny. Pozemky stěžovatele nebyly nikdy vyjmuty ze zemědělského užívání, má tedy právo je vlastnit, ovšem nikoli znehodnocené stavbou díla. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel upřesňuje, že jeho pozemky protíná těleso uměle vytvořené sypané hráze vodní nádrže a rozděluje je na pozemky před a za hrází. V listu vlastnictví stěžovatele je uvedeno, že na třech pozemcích je umístěna stavba (zastavěná plocha a nádvoří), ve skutečnosti jde ale o část sypané hráze. K problematice se vyjádřil i veřejný ochránce práv, který rovněž zaujal názor, že stěžovatel je účastníkem kolaudačního řízení. Stejně tak, jako s účastníkem kolaudačního řízení, se stěžovatelem jednaly i správní orgány.

Žalovaný se ke kasační stížnosti ani k jejímu doplnění nevyjádřil, ačkoli mu tato podání byla doručena.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v nich uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je nutno poznamenat, že napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu, z povahy věci, pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tak může posoudit pouze správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

Z předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v rámci kolaudačního řízení vedeného správním orgánem prvého stupně i v řízení odvolacím bylo se stěžovatelem jednáno jako s účastníkem řízení. Okruh účastníků kolaudačního řízení přitom vymezovalo ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona tak, že jimi jsou stavebník, vlastník stavby, uživatel a vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. V daném případě dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel je vlastníkem toliko sousední nemovitosti a nikoli nemovitosti, na níž se nachází kolaudovaná stavba; nemůže proto být účastníkem kolaudačního řízení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona, neboť jeho práv se kolaudační rozhodnutí dotýkat nemůže. Současně konstatoval, že se v dané věci nejedná o zvláštní případ účastenství, vyplývající ze společného řízení dle ustanovení § 78 odst. 2 stavebního zákona. Na tomto základě tak uzavřel, že stěžovateli nesvědčí aktivní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Tento názor nemůže Nejvyšší správní soud přijmout. Krajskému soudu lze jistě přisvědčit v tom, že z hlediska ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. by situace, kdy by bylo vyloučeno dotčení právní sféry žalobce, vylučovala jeho žalobní legitimaci, neboť toto ustanovení dopadá na situace, kdy je myslitelné, že se napadené rozhodnutí sféry veřejných subjektivních práv žalobce skutečně mohlo dotknout. Jde tedy o konstrukci aktivní legitimace na principu materiálním. Pokud by proto bylo najisto postaveno, že žalobce nemůže být na svých právech správním rozhodnutím dotčen (zde proto, že mu nesvědčí vlastnické právo ke kolaudované stavbě ani k pozemku, na němž se nachází), byl by názor krajského soudu akceptovatelný. Tento předpoklad krajského soudu není ovšem nikterak důkazně podložen. Jak již bylo uvedeno shora, správní orgány se stěžovatelem jako s účastníkem jednaly a jakkoli tato skutečnost nemůže sama o sobě založit jeho aktivní legitimaci [srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, dostupný, stejně jako další citovaná rozhodnutí tohoto soudu, z www.nssoud.cz, dle kterého *„(s)kutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“*], implikuje to oprávněnost tvrzení žalobce, že je vlastníkem nemovitostí zastavěných předmětnou stavbou. Krajský soud přitom poněkud apodikticky (a bez konkretizace) konstatoval, že z obsahu žaloby a spisu *„plyne, že pozemky měly být smluvně převedeny do vlastnictví bývalé Oblastní melioracní správy Brno“* a tvrzení žalobce, že tomu tak není, odmítl s tím, že tuto skutečnost měl namítat již v rámci předcházejících řízení. Krajský soud tedy nejen že

neuvedl, z čeho konkrétně dovozuje, že stěžovatel vlastníkem relevantních pozemků není (což by mu jinak žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. založilo), ale odmítl se i zabývat argumentací žalobce tento závěr popírající. Jakkoli lze v rovině obecné krajskému soudu přisvědčit v tom, že je-li namítána nezákonnost kolaudačního rozhodnutí s odkazem na fakt, že stavba se nachází na pozemku osoby, která s její existencí nesouhlasí, nemá tato námitka v kolaudačním řízení již místa, nemá to žádnou spojitost s otázkou aktivní legitimace takové osoby. Je nutno odlišit splnění podmínky pro přístup k soudu (zde případná existence vlastnického práva k některé z nemovitostí uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona postačuje) a podmínky pro případný úspěch v následně vedeném řízení, bude-li argumentace založena na již zmiňovaném nesouhlasu vlastníka se stavbou jako takovou. V řízení před krajským soudem tedy nebylo na jisto postaveno, zda je stěžovatel vlastníkem pozemků sousedících s kolaudovanou stavbou nebo pozemků nacházejících se přímo pod ní; předložený soudní a správní spis (s jejichž obsahem se Nejvyšší správní soud seznámil) na tuto otázku jednoznačnou odpověď taktéž nedávají. Lze proto konstatovat, že závěr krajského soudu o nedostatku aktivní legitimace žalobce ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je předčasný a napadené usnesení tedy z tohoto pohledu nemůže obstát.

I za situace, kdy by stěžovatel byl vlastníkem pozemků pouze sousedících s kolaudovanou stavbou (a nespadal by tak do okruhu účastníků kolaudačního řízení), však bylo povinností krajského soudu posoudit jeho případnou aktivní legitimaci k podání žaloby ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., což neučinil. Jak totiž zdejší soud konstatoval například v rozsudku ze dne 16. 7. 2004, č. j. 7 As 36/2003 - 48: „*Vycházel-li krajský soud při posuzování žalobní legitimace pouze z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a zcela bez povšimnutí ponechal možnost či nemožnost aplikace § 65 odst. 2 s. ř. s., je jeho usnesení o odmítnutí žaloby nepřezkoumatelné.*“ Otázka aktivní legitimace se totiž nevyčerpává toliko posouzením (ne)existence splnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Judikatura správních soudů důsledně rozlišuje aktivní žalobní legitimaci dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (materiální pojetí) a § 65 odst. 2 s. ř. s. (pojetí založené na předchozím procesním účastenství). Zde lze zmínit například rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 - 54, ze kterého se podává, že „*[ž]alobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena tvrzením o porušení hmotného práva, byť i tím, že k tomuto porušení došlo nepřímo, cestou porušení procesních předpisů. (Úspěšným) žalobcem podle tohoto odstavce tedy může být jen ten, kdo skutečně může tvrdit, že se mu nedostalo subjektivního oprávnění, pro které je opora v právu hmotném.*“ Naproti tomu „*[ž]alobce, který není k žalobě oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř .s., nicméně může žalovat podle § 65 odst. 2 s. ř. s., a to tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Toto ustanovení tak zaručuje právo na soudní ochranu i tomu, kdo není zamítnutím žádosti ukrácen na žádném hmotném právu (a to ani prostřednictvím toho, že by mu bylo upřeno právo procesní); i tento účastník řízení má totiž právo na to, aby o jeho žádosti bylo vedeno řádné řízení s dodržením všech procesních pravidel*.“ Dospěl-li tedy krajský soud k závěru, že kolaudační rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím žalovaného) nemohlo zasáhnout sféru hmotných práv stěžovatele, měl se vyjádřit k tomu, zda stěžovateli nesvědčí aktivní legitimace opírající se o jeho předchozí účastenské postavení ve správním řízení. Za daného stavu věci nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu se k této otázce konkrétně vyjadřovat, nicméně pro případ, že tato otázka v průběhu dalšího řízení vyvstane, je vhodné připomenout, že pojem *účastník řízení před správním orgánem* (užitý v § 65 odst. 2 s. ř. s.) je nutno vykládat tak, že jím je ten, s kým správní

orgán měl podle zákona jako s účastníkem jednat; je jím tedy (mimo jiné) i ten, s kým jako s účastníkem jednáno nebylo, ač mu zákon takové postavení přiznává; není jím naopak ten, s kým správní orgán jako s účastníkem jednal, ačkoli mu takové postavení ze zákona neplyne (k tomu viz například rozsudky zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002 a ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 8/2008 - 33).

S ohledem na shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud odmítnutím žaloby pochybil, a proto jeho usnesení, v souladu s § 110 odst. 1, větou první před středníkem s. ř. s., zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

O náhradě nákladů tohoto řízení bude rozhodnuto krajským soudem v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. června 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu