

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **Ing. V. J.**, zastoupený JUDr. Mojmírem Ježkem, Ph.D., advokátem se sídlem Betlémské nám. 6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2010, č. j. 31 A 101/2010 - 62,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2010, č. j. 31 A 101/2010 - 62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

Rozhodnutím Městského úřadu Znojmo, odboru výstavby ze dne 2. 8. 2010, č. j. MUZN 63170/2010, byla k žádosti „Společenství Dukelská 151, Znojmo“ na pozemku parc. č. 263/60 v katastrálním území Znojmo-Louka povolena stavba označená jako „stavební úpravy bytového domu Znojmo č.p. 2859, Dukelských bojovníků 151“.

Proti zmíněnému rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce odvolání, které Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu svým rozhodnutím ze dne 8. 10. 2010, č. j. JMK 120341/2010, zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jako nepřípustné.

Žalovaný ve svém rozhodnutí nejprve poukázal na § 81 odst. 1 správního řádu, podle kterého právo podat odvolání přísluší pouze účastníkovi řízení. Žalovaný tedy

předně zkoumal, zda žalobci v daném stavebním řízení takové postavení náleželo, přičemž dospěl k závěru, že nikoli. Žalovaný nejprve konstatoval, že v souladu s § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), mělo postavení účastníka v daném stavebním řízení bezpochyby Společenství Dukelská 151, Znojmo jako stavebník a dále město Znojmo jako vlastník sousedního pozemku. Dále žalovaný konstatoval, že podle výpisu z katastru nemovitostí je dotčená budova bytovým domem ve smyslu zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů"). Příslušné společenství vlastníků jednotek pak dle výpisu z rejstříku společenství vlastníků jednotek, vedeného Krajským soudem v Brně, oddíl S, vložka 6840, vzniklo ke dni 1. 11. 2008. Dle názoru žalovaného se tedy v daném případě zjevně jednalo o situaci upravenou v § 109 odst. 1 písm. g) věta před středníkem stavebního zákona v návaznosti na § 109 odst. 1 písm. b) téhož zákona, kdy zákon do pozice účastníka stavebního řízení staví namísto vlastníka stavby (v daném případě spoluvlastníků společných částí bytového domu) společenství vlastníků jednotek. Stavební úřad tak dle žalovaného nepochybil, jestliže s jednotlivými spoluvlastníky společných částí předmětného bytového domu nejednal jakožto s účastníky stavebního řízení, neboť jejich práva a zájmy byly v tomto řízení hájeny společenstvím vlastníků jednotek.

Uvedené rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud usnesením ze dne 20. 12. 2010, č. j. 31 A 101/2010 - 62, tuto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť dospěl k závěru, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. V odůvodnění usnesení krajský soud blíže uvedl, že „*předpokladem postupu podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. je existence žalobou napadeného správního rozhodnutí zasahujícího do subjektivního oprávnění žalobce, které se opírá o právní předpis. [...] Žalobou napadeným rozhodnutím, jímž žalovaný vydal rozhodnutí o stavebním povolení na předmětnou stavbu na základě žádosti stavebníka společenství vlastníků jednotek (Společenství Dukelská 151, Znojmo, Dukelských bojovníků 2859/151), se žalovaný nedotkl práv žalobce, která by pro něj vyplývala z práva hmotného, ani nezasáhl do práv daných pro vedení řízení. Z toho vyplývá, že žalobou napadeným rozhodnutím nedošlo k žádným změnám z hlediska práva hmotného v pozici žalobce. Podle citovaného ustanovení § 109 odst. 1 písm. g) je ve věci účastníkem stavebního řízení společenství vlastníků jednotek, a to na základě zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů*".

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž výslovně odkazoval na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) b) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud nicméně v návaznosti na svou judikaturu připomíná, že i v případě, kdy jsou stěžovatelem uplatňovány další důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s., je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, dostupný na www.nssoud.cz).

Stěžovatel konkrétně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož rozhodnutím správních orgánů nemohl být dotčen na svých právech. K tomu podotýká, že stavební úřad povolil stavebníkovi, tj. v daném případě osobě odlišné od stěžovatele, provést stavební úpravy na majetku stěžovatele, a to vše bez jeho souhlasu. Pokud krajský soud opřel svou argumentaci o § 109 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, je takový výklad zmíněného ustanovení dle názoru stěžovatele nesprávný. Úmyslem zákonodárce totiž zajisté nebylo vyloučit vlastníky jednotek, kteří jsou zároveň spoluvlastníky společných částí domu, z účasti na řízení, které se přímo dotýká jejich majetku. Cílem nové právní úpravy bylo dle stěžovatele toliko umožnit účast společenství vlastníků jednotek ve stavebním řízení, což původní právní úprava (tj. zákon č. 50/1976 Sb.) neumožňovala. Stěžovatel v této souvislosti dále argumentuje zněním § 109 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle kterého je účastníkem stavebního řízení vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem. Zmíněné ustanovení tedy ve srovnání s § 109 odst. 1 písm. b) stavebního zákona neobsahuje dovětek „*nejde-li o případ uvedený v písmenu g)*“ [podle § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení „*společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu*“ – pozn. NSS]. Vzhledem k tomu, že stavbou se dle stavebního zákona rozumí i změna dokončené stavby a že vlastníci bytových jednotek jsou v převážné většině případů i spoluvlastníky pozemku zastavěného bytovým domem, domnívá se stěžovatel, že účastenství vlastníků jednotek ve stavebním řízení by bylo i v případě uvedeném v § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona obvykle založeno podle písm. c) téhož ustanovení. V dané situaci by pak bylo značně nelogické, aby zákon zároveň vylučoval jejich účastenství podle § 109 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Stěžovatel dále podotýká, že i v případě, že by se s ním soud neztotožnil v otázce výkladu ustanovení § 109 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, musel by dospět k závěru, že stěžovatel byl účastníkem daného stavebního řízení s ohledem na skutečnost, že povolené stavební úpravy se netýkaly pouze společných částí domu, ale také balkónů, jež jsou v daném případě příslušenstvím bytových jednotek a jsou tudíž ve výlučném vlastnictví jednotlivých vlastníků jednotek. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na příslušné prohlášení vlastníka budovy, v němž je výslovně uvedeno, že společnými částmi předmětného bytového domu budou mimo jiné balkóny a lodžie přímo přístupné ze společných částí domu, což ovšem není případ balkónů dotčených povolenými stavebními pracemi. Takové vymezení společných částí budovy je podle stěžovatele zcela v souladu s § 2 písm. g) zákona o vlastnictví bytů. Ke stejnému závěru ostatně, jak stěžovatel připomíná, dospěl i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 2/2004 - 214, v němž posuzoval obdobnou věc. V návaznosti na uvedené pak stěžovatel podotýká, že zákon o vlastnictví bytů nezakládá zmocnění společenství vlastníků jednotek spravovat majetek ve výlučném vlastnictví jednotlivých vlastníků jednotek.

S ohledem na uvedené se tedy stěžovatel domnívá, že kasační stížností napadené rozhodnutí je nezákonné, jelikož není pravda, že stěžovatel byl osobou zjevně

neoprávněnou podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 10. 2010, č. j. JMK 120341/2010.

Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že současná právní úprava účastenství ve stavebním řízení nepřiznává postavení účastníka řízení vlastníkům bytů, kteří jsou členy společenství vlastníků jednotek, dále stěžovatel navrhuje, aby soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil věc Ústavnímu soudu k posouzení, zda taková právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem. Stěžovatel je toho názoru, že při takovém výkladu předmětných zákonných ustanovení by byla v podstatě vyloučena procesní ochrana jeho základních práv. Dovozuje rozpor této úpravy s článkem 36 Listiny základních práv a svobod a s článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Zároveň stěžovatel při takovém výkladu předmětných zákonných ustanovení shledává rozpor se zásadou rovnosti při ochraně vlastnictví, když vlastníci bytů, kteří jsou členy společenství vlastníků jednotek, jsou výrazně znevýhodněni oproti vlastníkům bytů v budovách, které režimu zákona o vlastnictví bytů nepodléhají.

Alternativně pak stěžovatel navrhuje danou normu neaplikovat pro rozpor s mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána (tj. Úmluva).

Stěžovatel konečně navrhuje, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. V této souvislosti stěžovatel uvádí, že provedení předmětných stavebních prací pro něj znamená újmu, která je fakticky nenahraditelná, neboť je nepravděpodobné, že by se stavební úřad po zrušení stavebního povolení uchýlil k nařízení odstranění stavby, neboť tento postup by byl technicky velmi obtížný. Stěžovateli by tudíž nezbývalo nic jiného než se domáhat náhrady vzniklé škody po osobách, které závadný stav způsobily.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení před krajským soudem (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále uvedeném rozsahu důvodná. Nejvyšší správní soud totiž musel přisvědčit stížní námitce nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby, byť na základě poněkud jiné argumentace, než kterou uváděl stěžovatel.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba v předmětné věci odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., žaloba tedy nebyla krajským soudem meritorně posuzována. Krajský soud ovšem chybně hodnotil žalobní legitimaci stěžovatele ve vztahu ke stavebnímu povolení a pominul, že v daném případě rozhodoval primárně o žalobě, jež směřovala proti rozhodnutí, kterým žalovaný podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl odvolání stěžovatele

proti rozhodnutí stavebního úřadu jako nepřípustné, neboť dospěl k závěru, že stěžovateli nepříslušelo postavení účastníka daného stavebního řízení. Povahou rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost se zdejší soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Přitom konstatoval, že narozdíl od včasného a přípustného odvolání, o němž odvolací orgán rozhoduje podle § 90 správního řádu a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání, v případě opožděného nebo nepřípustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, a to právě uplynutím lhůty pro odvolání, na čemž již opožděné nebo nepřípustné odvolání nemůže nic změnit. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání, tak netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřípustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, dostupné na www.nssoud.cz).

Stěžovatel tedy skutečně v dané fázi řízení nebyl oprávněn brojit žalobou přímo proti stavebnímu povolení, které bylo vydáno v řízení, jehož se prozatím neúčastnil, naopak k žalobě proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo jeho odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítnuto jako nepřípustné, zcela nepochybně aktivně legitimován byl. Již ve svém rozsudku ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publ. pod č. 287/2004 Sb. NSS, totiž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; legitimován k podání žaloby je účastník, jehož odvolání (rozklad) byl správním orgánem zamítnut. Tak bezesporu obstojí žaloba, ve které účastník důvodně namítá, že závěr správního orgánu o tom, že odvolání bylo podáno opožděně, není důvodný“*. Tento závěr byl následně potvrzen např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, www.nssoud.cz, nebo v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111, a ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 – 135, dostupných na www.nssoud.cz. Ačkoliv se v těchto rozhodnutích Nejvyšší správní soud zabýval povahou rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), není pochyb o tom, že citovaný závěr se vztahuje i na rozhodnutí, jímž správní orgán zamítl odvolání pro opožděnost či nepřípustnost podle nyní účinné právní úpravy, tj. podle § 92 odst. 1 správního řádu. To ostatně dokládá i další navazující judikatura, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, www.nssoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publ. pod č. 2127/2010 Sb. NSS.

Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu také zdůrazňuje již zmiňovanou skutečnost, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu

zamítnuto jako nepřípustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení.

Z citované judikatury je tedy zřejmé, že stěžovatel byl v daném případě oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí ze dne 8. 10. 2010, č. j. JMK 120341/2010, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí stavebního úřadu jako nepřípustné. Krajský soud tudíž byl povinen tuto žalobu meritorně posoudit, byť pouze ve výše vymezeném rozsahu, tedy v otázce, zda bylo odvolání stěžovatele vskutku nepřípustné či nikoli. Rozhodnutí, jímž krajský soud tuto žalobu v plném rozsahu odmítl, je tedy nezákonné.

Jak již bylo konstatováno, dalšími stížními námitkami, které přesahují rámec § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., se Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí nemohl zabývat. Bude na krajském soudu, aby po řádně provedeném řízení, kdy si mj. vyžádá správní spis a nařídí ve věci jednání, nebudou-li dány důvody postupu podle § 51 odst. 1 nebo 2 s. ř. s., o žalobě stěžovatele směřující proti rozhodnutí žalovaného meritorně rozhodl.

V rámci věcného přezkoumání rozhodnutí žalovaného, tj. při posuzování otázky, zda bylo odvolání stěžovatele po právu zamítnuto jako nepřípustné, se bude muset krajský soud v mezích uplatněných žalobních bodů zabývat v prvé řadě tím, zda ustanovení § 109 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona vylučuje z účasti *„ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku,“* jednotlivé vlastníky jednotek. Bude-li odpověď krajského soudu na tuto právní otázku kladná, bude se muset krajský soud dále zabývat tím, zda se stavební řízení v daném případě skutečně týkalo výlučně *„domu nebo společných částí domu anebo pozemku“*, a to i vzhledem k tvrzení stěžovatele, podle něhož balkóny předmětného bytového domu dotčené povolenými stavebními úpravami jsou ve výlučném vlastnictví jednotlivých vlastníků bytových jednotek.

Pokud krajský soud dospěje k závěru, že v posuzovaném případě je namístě použít § 109 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona a že v důsledku toho je nutné vyloučit stěžovatele jako vlastníka jednotky a spoluvlastníka společných částí domu z účasti na předmětném stavebním řízení, bude se krajský soud muset dále zabývat otázkou, zda je taková právní úprava v souladu s ústavním pořádkem. Otázku ústavnosti této právní úpravy sice stěžovatel výslovně vznesl až v kasační stížnosti, nicméně tuto otázku si krajský soud je oprávněn a zároveň i povinen posoudit sám i bez toho, aby na ni žaloba výslovně upozorňovala, neboť předpokladem použití každého zákonného ustanovení soudem je soulad tohoto ustanovení s ústavním pořádkem (viz čl. 95 odst. 1 Ústavy). Pokud krajský soud dospěje v takovém případě k závěru o ústavnosti dané právní úpravy, svůj závěr řádně odůvodní, v opačném případě věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předloží Ústavnímu soudu.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přednostně rozhodl o věci samé, nerozhodoval již o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. května 2011

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu