

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Moravia Shop Invest, s. r. o.**, se sídlem Václavské nám. 66, Praha 1, zastoupený JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, náměstí Přemysla Otakara II. 32/117, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Malinovského nám. 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2010, č. j. 30 Ca 115/2009 - 48,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Úřad městské části Brno – Královo pole, stavební úřad územním rozhodnutím č. 116 ze dne 31. 5. 2004, č. j. 03/5783/ÚS/8116/St. umístil stavbu „Dopravní napojení areálu CARREFOUR Brno – Královo Pole, stavba dočasná, okružní křižovatka Sportovní“ v k. ú. Ponava.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, které Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení rozhodnutím ze dne 6. 8. 2004, č. j. OÚSŘ U 04/36335/Mak zamítl.

Žalobce rozhodnutí odvolacího orgánu napadl u Krajského soudu v Brně, který žalobu nejprve usnesením ze dne 25. 9. 2006, č. j. 30 Ca 250/2004 – 73 odmítl s tím, že v důsledku pravomocného rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. 21 Co 153/2005 není žalobce vlastníkem pozemku č.p. 564/19 v k. ú. Ponava, a proto nemohlo rozhodnutím žalovaného dojít k zásahu do práv žalobce.

Na základě žalobcem podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2007, č. j. 5 As 43/2007 - 100 usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu Nejvyšší správní soud shledal v tom, že krajský soud žalobu meritorně neprojednal, ale usnesením ji odmítl.

Krajský soud v dalším řízení rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení ze dne 6. 8. 2004, č. j. OÚSŘ U 04/36335/Mak rozsudkem ze dne 19. 11. 2008, č. j. 30 Ca 9/2008 – 114 zrušil pro vady řízení a věc vrátil odvolacímu orgánu k dalšímu řízení.

Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení následovně dne 29. 6. 2009 vydal pod č. j. MMB/0132260/2009 nové rozhodnutí podle ustanovení § 101 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterým odvolání žalobce proti územnímu rozhodnutí č. 116 zamítl jako nepřípustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu.

Nové rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že žalobce byl v době prováděného územního řízení v roce 2004 v katastru nemovitostí veden jako vlastník pozemku p. č. 564/19 v k. ú. Ponava. Stavba dopravního napojení však byla umisťována na pozemky p. č. 568/3, 874/1, 875/1, 875/3, 875/6, 875/8, 569/1 a 569/15 k. ú. Ponava a výše uvedeného pozemku žalobce se nedotýkala.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí dále konstatoval, že okruh účastníků územního řízení vymezoval pro daný případ § 34 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a nález Ústavního soudu vyhlášený ve Sbírce zákonů dne 21. 4. 2000 pod č. 96/2000 Sb., dle nichž účastenství v územním řízení má dvě podmínky, a to existenci vlastnického nebo věcného práva jako podmínku základní, a přímé dotčení existujícího vlastnického práva jako podmínku druhou. V posuzovaném případě podle žalovaného nebyla splněna druhá podmínka, protože pozemku č. p. 564/19 k. ú. Ponava se vzhledem k jeho vzdálenosti nemohla navrhovaná stavba přímo dotknout a jejím umístěním mohly být dotčeny pouze zájmy společnosti v území týkající se návrhu na umístění jiné stavby, což však bylo předmětem samostatného řízení.

Žalovaný odvolání zamítl také z důvodu, že v době nového rozhodování byla podle aktuálního výpisu z katastru nemovitostí vlastníkem pozemku p. č. 564/19 k. ú. Ponava společnost ABC Ponava, s.r.o. a i z tohoto důvodu bylo odvolání žalobce posouzeno jako nepřípustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, tj. podané někým, koho nelze považovat za oprávněného účastníka územního řízení.

Žalobce proti novému rozhodnutí žalovaného opět brojil u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobu zamítl, neboť námitky žalobce neshledal důvodné.

Krajský soud při posuzování věci vycházel i z rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2004, č. j. 18 C 94/98 - 250 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 7. 2005, č. j. 21 Co 153/2005, kterými bylo určeno, že vlastníkem pozemku p. č. 564/19 v k. ú. Ponava je společnost ALSTOM Power s.r.o. ALSTOM Group.

Z uvedených rozsudků vyplývá, že mezi společností ALSTOM Power s.r.o. ALSTOM Group jako prodávajícím a žalobcem jako kupujícím byla dne 30. 1. 1998 podepsána kupní smlouva týkající se mimo jiné i pozemku p. č. 564/19 v k. ú. Ponava. Protože v posuzovaném případě došlo k platnému a účinnému odstoupení od kupní smlouvy společností ALSTOM Power s.r.o. ALSTOM Group, byl nastolen právní stav, jako kdyby ke kupní smlouvě zakládající převod vlastnictví nikdy nedošlo. K odstoupení od smlouvy došlo již v roce 1998. Žalobce tedy v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně (31. 5. 2004) nebyl vlastníkem předmětného pozemku p. č. 564/19 a tedy ani nemohl být účastníkem územního řízení podle ustanovení § 34 stavebního zákona, protože podmínkou účastenství je existující vlastnické právo. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku konstatuje, že v době rozhodování správního orgánu I. stupně však nebyla tato skutečnost postaveno najisto, neboť tento stav deklaroval až výše uvedený rozsudek městského soudu ve spojení s rozsudkem krajského soudu.

Krajský soud v nyní přezkoumávaném řízení dospěl k závěru, že měl-li správní orgán za účinnosti starého správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.) povinnost rozhodovat o tom, že někdo není účastníkem řízení a neučinil tak, tj. nesprávně s někým jednal jako s účastníkem řízení, odvolací orgán mohl jeho odvolání zamítnout jako nepřípustné (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 8/2005-118, ze dne 7. 12. 2005, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 825/2006), pak za obdobné výslovně zakotvené povinnosti v ustanovení § 28 správního řádu lze vyslovit závěr, že jednal-li správní orgán I. stupně nesprávně s někým jako s účastníkem řízení, přičemž tato vada vyšla najevo až po podání odvolání, odvolací orgán zamítne jeho odvolání postupem podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu.

Rozsudek krajského soudu žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl včasnou kasační stížností z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s..“), tedy z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. Procesní pochybení spatřuje stěžovatel především v tom, že přestože byl správním orgánem (I. stupně – poznámka NSS) označen účastníkem řízení a jako s účastníkem řízení s ním bylo jednáno, pak bez rozhodnutí – usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu, že účastníkem řízení není, nemohlo být jeho odvolání žalovaným zamítnuto jako nepřípustné. Krajský soud měl důsledně požadovat nápravu tohoto pochybení ve správním řízení, což však neučinil. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že projednávaná kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit pro vady řízení, když uznal pochybení správního orgánu I. stupně, který měl vydat usnesení dle § 28 správního řádu, že žalobce není účastníkem řízení. Krajský soud podle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, že pokud taková vada vyjde najevo až po podání odvolání, lze ji napravit postupem podle § 92 odst. 1 správního řádu, tedy zamítnutím odvolání jako nepřípustného, tj. podaného někým, koho nelze považovat za oprávněného účastníka řízení.

Stěžovatel trvá na tom, že pokud byl správním orgánem označen za legitimního účastníka řízení a jako s účastníkem s ním bylo jednáno, platí dle § 28 odst. 1 správního řádu vyvratitelná domněnka, že je účastníkem řízení, dokud se neprokáže opak. Důkaz opaku jde podle stěžovatele k tíži správního orgánu, který řízení vede. Pokud tedy nedošlo k vydání usnesení, že daná osoba není účastníkem konkrétního územního řízení, je tato osoba nadále oprávněným účastníkem řízení a odvolání podané touto osobou se nemůže považovat za nepřípustné. Krajský soud měl důsledně požadovat nápravu tohoto pochybení ve správním řízení a měl z tohoto důvodu napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc vrátit k novému projednání, v jehož rámci by bylo pochybení napraveno.

S ohledem na výše uvedené se podle stěžovatele nejednalo o nepřípustné odvolání a krajský soud nesprávně aplikoval poslední větu § 86 odst. 2 správního řádu, podle něhož se ustanovení tohoto odstavce nepoužije, jde-li o nepřípustné odvolání.

Nejvyšší správní soud úvodem považuje za potřebné zmínit, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku neuznal pochybení správního orgánu I. stupně ohledně nevyužití úpravy § 28 odst. 1 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel, neboť se k této otázce vůbec nevyjadřoval.

Krajský soud podle stěžovatele dospěl k nesprávnému závěru, že pokud správní orgán nesprávně jedná s určitou osobou jako s účastníkem řízení a tato vada vyjde najevo až po podání odvolání, lze ji napravit postupem podle § 92 odst. 1 správního řádu, tedy zamítnutím odvolání pro jeho nepřípustnost.

Podle stěžovatele však v posuzovaném případě měla být využita úprava zakotvená v § 28 odst. 1 správního řádu a jeho odvolání z tohoto důvodu nemohlo být zamítnuto jako nepřípustné.

Podle § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. (podle něhož je nutné posuzovat účastenství stěžovatele v územním řízení v tomto konkrétním případě), účastníkem územního řízení o umístění stavby a o využití území je navrhovatel a dále osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena.

Podle § 28 odst. 1 správního řádu - zákona č. 500/2004 Sb., (část druhá, hlava III), 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. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

Odvolací řízení upravuje správní řád v části druhé, hlavě VIII. Podle § 93 odst. 1 správního řádu jestliže v této hlavě není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části (tedy druhé).

Podle § 81 odst. 1 správního řádu účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán opožděné nebo nepřípustné odvolání zamítne.

K otázce oprávnění účastníka správního řízení podat odvolání se vyjádřil, mimo jiné, Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 takto: „*Správní řád v ustanovení § 81 zakotvuje účastníkovi řízení právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Odvolání podané osobou od účastníka odlišnou je pak nutno považovat za nepřípustné. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřípustné odvolání rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z toho plyne, že na nepřípustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze jediným možným způsobem - a to zamítavým rozhodnutím.*“ Tyto závěry Ústavního soudu lze použít i v této věci. Rovněž i Nejvyšší správní soud za nepřípustné považoval takové odvolání, které podala osoba, která nebyla účastníkem řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009 - 94).

Nejvyšší správní soud kasační námitku neshledal důvodnou. Žalovaný v posuzované věci postupoval správně, když po zjištění, že stěžovateli nesvědčí účastenství v územním řízení, zamítl jím podané odvolání jako nepřípustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu. Jiný postup žalovaného by v posuzované věci nebyl správný ani účelný. Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatele, že pokud v územním řízení nedošlo k vydání usnesení dle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, že daná osoba není účastníkem konkrétního řízení, je tato osoba nadále oprávněným účastníkem řízení a odvolání podané touto osobou se nemůže považovat za nepřípustné. Tato argumentace stěžovatele odporuje materiálnímu pojetí účastenství. Z materiálního pojetí účastenství vyplývá, že účastníkem řízení je osoba, které zákon takové postavení přiznává, a to bez ohledu na to, zda s ní správní orgán jako s účastníkem jedná či nikoli. V daném případě byla řešena jiná situace, než kterou řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118. Žalobce v této věci nebyl opomenutým účastníkem, naopak správní orgán I. stupně, podle obsahu odůvodnění jeho rozhodnutí ze dne 31. 5. 2004, rozšířil okruh účastníků řízení nad rámec § 34 stavebního zákona právě o žalobce, i když i podle názoru správního orgánu I. stupně vlastnická práva žalobce v tomto řízení nebyla dotčena, avšak správní orgán I. stupně přihlížel k zájmům, které žalobce v území má. Své rozhodnutí ze dne 31. 5. 2004, č. j. 03/5783/ÚS/8116/St. o umístění stavby: „Dopravní napojení areálu CARREFOUR Brno – Královo Pole, stavba dočasná, okružní křižovatka Sportovní“ v k. ú. Ponava, správní orgán I. stupně žalobci doručil a žalobce proti němu podal odvolání. V projednávané věci odvolací orgán - žalovaný dospěl k závěru, že odvolání podala osoba, které postavení účastníka řízení nenáleželo, což vyjádřil svým výrokem, jímž odvolání žalobce proti výše uvedenému rozhodnutí jako nepřípustné zamítl z důvodu, že navrhovaná stavba se pozemku č. p. 564/19 k. ú. Ponava vzhledem k jeho vzdálenosti nemohla přímo dotknout, a dále z důvodu, že v době nového rozhodování stěžovatel nebyl vlastníkem předmětného pozemku, a svoje závěry řádně odůvodnil. Žalovaný postupoval v souladu s ustanoveními správního řádu upravujícími odvolací řízení v hlavě VIII, části druhé, nemusel obdobně použít ustanovení hlavy III téže části.

Závěr krajského soudu, že žalovaný v posuzované věci nepochybil, když odvolání stěžovatele zamítl jako nepřípustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, tak Nejvyšší správní soud shledal správným. Stěžovatel měl možnost brojit proti tomuto rozhodnutí správní žalobou a následně i kasační stížností, což také učinil.

Za této situace krajský soud nepochybil ani při aplikaci poslední věty ustanovení § 86 odst. 2 správního řádu, podle něhož se ustanovení § 86 odst. 2 nepoužije, jde-li o nepřípustné odvolání. Ani tato kasační námitka nebyla shledána důvodnou.

Nejvyšší správní soud kasační námitky stěžovatele neshledal důvodné, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Žalovanému náklady řízení nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 23. června 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu