

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **FIEDLER REALITY s. r. o.**, se sídlem Charvatská 1385/8, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, za účasti: **CAMASTRO a. s.**, se sídlem Trnitá 7/24, Brno, zast. Mgr. Ing. Hanou Továrkovou, advokátkou se sídlem tř. Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2010, č.j. 29 Ca 147/2009 - 78,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2010, č.j. 29 Ca 147/2009 - 78, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Územním rozhodnutím ze dne 27. 3. 2009, č.j. 080114098/ŠKAR/STU/005, rozhodl Úřad městské části města Brna, Brno-střed, o umístění stavby „Polyfunkční objekt DORN, ulice Dornych, Brno“ mezi ulicemi Dornych a Plotní na pozemcích p.č. 724/1, 725/1, 728/1, 734, 727, 730 a 729 v k.ú. Trnitá, obec Brno, včetně přípojek a přeložek inženýrských sítí, komunikačního napojení, chodníků a sadových úprav.

Proti uvedenému územnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 5. 2009, č.j. MMB/0119506/2009, zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť bylo podle jeho názoru podáno osobou, která nebyla účastníkem předchozího územního řízení vedeného stavebním úřadem.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 24. 8. 2010, č.j. 29 Ca 147/2009 - 78, rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost a předchozí vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud poukázal na odůvodnění územního rozhodnutí, z něhož plyne, že se stavební úřad v dané věci nezabýval námitkami, které uplatnil žalobce v průběhu územního řízení. Tento postup odůvodnil stavební úřad tím, že podle jeho názoru žalobci jako nájemci nebytových prostor v budově č.p. 193 v ulici Plotní, na pozemku p.č. 729, v k.ú. Trnitá, nenáleželo postavení účastníka řízení, jak vyplývá z § 85 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Tuto skutečnost sdělil stavební úřad žalobci přípisem ze dne 11. 3. 2009, č.j. 080114098/ŠKAR/STU/004. Krajský soud konstatoval, že v územním řízení došlo k podstatné vadě řízení spočívající v tom, že stavební úřad nerozhodl o účastenství žalobce v územním řízení formou usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. I přestože se krajský soud ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že žalobci nesvědčilo postavení účastníka v územním řízení podle § 85 odst. 3 stavebního zákona, konstatoval zároveň, že o účastenství žalobce mělo být rozhodnuto formou usnesení, a nikoliv pouhým sdělením, v němž stavební úřad informoval žalobce o tom, že nebyl účastníkem územního řízení.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, již opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel uváděl, že okruh účastníků územního řízení je vymezen v § 85 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že žalobce je nájemce nebytových prostor, zákon jej jako účastníka z řízení vylučuje. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobce zabudoval do objektu zabezpečovací systém, který je movitou věcí. Podle § 192 stavebního zákona se obecné předpisy o správním řízení užijí pouze tehdy, nestanoví-li stavební zákon jinak. Obecné předpisy o účastenství ve správním řízení tedy podle stěžovatele nelze použít ani podpůrně. Dále stěžovatel poukázal na § 28 odst. 1 správního řádu, z něhož podle něj vyplývá, že usnesení o tom, zda osoba tvrdící účastenství je či není účastníkem, se vydává pouze v případech, kdy existují pochybnosti o tom, zda této osobě postavení účastníka náleží či nikoliv. V dané věci však stavebnímu úřadu nevznikly žádné pochybnosti o tom, zda žalobce je či není účastníkem územního řízení, neboť podle § 85 odst. 3 stavebního zákona nájemci nebytových prostor nejsou účastníky řízení ze zákona. Stavební úřad tedy nebyl povinen vydávat usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Za této situace podle stěžovatele postačilo, pokud byl žalobce informován pouze sdělením. Z tohoto důvodu navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem stěžovatele, že usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu je třeba vydat pouze v případech,

kdy vzniknou pochybnosti o tom, zda ten, kdo o sobě tvrdí, že je účastníkem řízení, jím ve skutečnosti je. V daném případě takové pochybnosti nenastaly a ani nastat nemohly, protože podle § 85 odst. 3 stavebního zákona účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor a pozemků.

Ze soudního spisu dále vyplývá, že podáním doručeným krajskému soudu dne 19. 10. 2010 vzal žalobce žalobu v celém rozsahu zpět a navrhl, aby bylo řízení zastaveno.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu 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 důvodná.

Vzhledem k tomu, že žalobce doručil krajskému soudu dne 19. 10. 2010 zpětvzetí žaloby, zabýval se Nejvyšší správní soud nad rámec uplatněných stížních námitek nejprve otázkou, zda v daném případě byly splněny podmínky pro to, aby krajský soud o žalobě věcně rozhodl. Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. může navrhovatel vzít svůj návrh zcela nebo zčásti zpět, dokud o něm soud nerozhodl. V takovém případě je povinností soudu řízení usnesením zastavit [§ 47 písm. a) s. ř. s.]. Jedná se o projev dispoziční zásady, jež se v soudním řízení správním široce uplatňuje. Z citovaného ustanovení však plyne, že návrh, resp. žalobu lze vzít účinně zpět pouze do chvíle, než o ní příslušný soud rozhodne. V daném případě krajský soud rozhodl o žalobě shora uvedeným rozsudkem, který byl vyhlášen dne 24. 8. 2010 vyvěšením na úřední desce soudu. Zpětvzetí žaloby, jež bylo krajskému soudu doručeno až dne 19. 10. 2010, proto bylo neúčinné. Z tohoto důvodu nemohlo mít zpětvzetí žaloby vliv na další postup krajského soudu a zákonnost kasační stížností napadeného rozsudku.

Pokud jde o posouzení důvodnosti stížní námitky týkající se výkladu § 28 odst. 1 správního řádu, je třeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č.j. 2 As 8/2008 – 39, publikovaný pod č. 1657/2008 Sb.NSS, v němž se Nejvyšší správní soud výkladem tohoto ustanovení podrobně zabýval. Dospěl přitom k závěru, že usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství je účastníkem řízení či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není pochybností o tom, že tato osoba účastníkem řízení není. Podle § 28 odst. 1 správního řádu totiž platí, že *„[z]a účastníka bude* ***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, (...)*“. Není-li pochybností o tom, že osoba domáhající se postavení účastníka, účastníkem řízení není, postačí podle stanoviska zastávaného Nejvyšším správním soudem, pokud o tom správní orgán vyrozumí tuto osobu neformálním sdělením.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve zmiňovaném rozsudku dále uvedl, že „*dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá, aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal.* ***Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena expressis verbis přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy*** (důraz doplněn - pozn. NSS). *V případě opačném a dále vždy, kdy je pro vyhodnocení předmětné otázky nutno provést jakékoli skutkové šetření, jde již o odstraňování nejistoty, pokud jde o okruh účastníků řízení, a nutně zde tedy v tomto směru existují pochybnosti. Vzhledem k výše popsanému zásadnímu významu určení okruhu účastníků správního řízení pro zákonnost jeho dalšího průběhu je však nutno případy, kdy usnesení vydáváno nebude, vážit s maximální obezřetností a spíše zdrženlivě; ve sporných případech je lépe postupovat cestou poskytnutí větší ochrany potenciálních práv osoby, která se účastenství domáhá, tedy vydat usnesení*“.

V daném případě se žalobce domáhal toho, aby mu bylo přiznáno postavení účastníka v územním řízení o žádosti o umístění stavby. Okruh účastníků územního řízení je přitom upraven v ustanoveních § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona, která mají charakter taxativního výčtu. Naopak v § 85 odst. 3 stavebního zákona je výslovně stanoveno, že účastníky územního řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Tato úprava okruhu účastníků územního řízení obsažená v § 85 stavebního zákona má povahu *lex specialis* k obecné úpravě účastenství v § 27 správního řádu. Z tohoto důvodu se pro samotné stanovení okruhu účastníků územního řízení § 27 správního řádu nepoužije, a to ani zčásti. Správního řádu je však třeba užít v případě sporu o účastenství v územním řízení, neboť stavební zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by stanovilo postup stavebního úřadu v takovém případě, a je proto třeba postupovat podle § 28 správního řádu.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor krajského soudu, že stavební úřad pochybil, pokud nerozhodl o účastenství žalobce v územním řízení formou usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Z kopie nájemní smlouvy ze dne 6. 1. 2004, která je součástí správního spisu, vyplývá, že žalobce měl pronajaty nebytové prostory ve II. patře budovy č.p. 193, ul. Plotní, v k.ú. Trnitá. Ustanovení § 85 odst. 3 stavebního zákona upravující okruh účastníků územního řízení ovšem účastenství nájemců nebytových prostor výslovně vylučuje. Lze tak učinit bez dalšího závěr, že žalobce jako nájemce uvedených nebytových prostor účastníkem územního řízení nebyl. Obstát nemůže ani argument žalobce, že v pronajatém nebytovém prostoru byl jeho nákladem instalován integrovaný bezpečnostní systém a bezpečnostní vestavěný trezor. Jedná se totiž o zařízení, která, byť byla pevně spojena se stavbou, v níž měl žalobce pronajaty nebytové prostory, neměla sama povahu samostatné stavby jakožto nemovité věci, u níž by vlastnické nebo jiné věcné právo zakládalo ve smyslu § 85 stavebního zákona právo na účast ve stavebním řízení. V daném případě proto bylo již z tvrzení žalobce *prima facie* zjevné, že mu postavení účastníka v územním řízení podle § 85 odst. 1 až 3 stavebního zákona nesvědčilo. Tato skutečnost vyplývala přímo ze zákona. Nad rámec prosté aplikace § 85 stavebního zákona nebylo třeba provádět v posuzované věci jakékoli právní hodnocení nebo další skutková šetření. Stavebnímu úřadu proto nemohly vzniknout pochybnosti o účastenství žalobce v územním řízení. Ostatně i krajský soud se v odůvodnění svého rozsudku zcela ztotožnil s názorem správních orgánů, že žalobce účastníkem územního řízení nebyl.

Za daných okolností proto postačilo, aby stavební úřad vyrozuměl žalobce neformálním sdělením o tom, že žalobce není účastníkem územního řízení a nepřísluší mu tedy uplatňovat práva účastníka. Vzhledem k tomu, že o tomto závěru nevznikly žádné pochybnosti, nebylo třeba, aby o této otázce rozhodl stavební úřad usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu. Ani stěžovatel nepochybil, pokud odvolání žalobce proti územnímu rozhodnutí zamítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že uplatněná stížní námitka je důvodná.

Nejvyšší správní soud tudíž shledal kasační stížnost důvodnou a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu 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).

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzované věci nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozsudku krajského soudu zastavil řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele, neboť, jak již bylo uvedeno, žalobce vzal svoji žalobu zpět až poté, co o ní krajský soud rozhodl, a důvody pro zastavení řízení tedy v předchozím řízení před krajským soudem nebyly splněny (viz § 110 odst. 1 s. ř. s., věta první za středníkem). V dalším řízení však krajský soud znovu posoudí, zda jsou po zrušení rozsudku krajského soudu splněny podmínky pro postup podle § 47 písm. a) s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud 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 31. října 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu