

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **obec Moravany**, se sídlem Střední 28, Moravany, zastoupený JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 643/9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, zastoupený JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2011, č. j. 31 A 11/2010 – 74,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2011, č. j. 31 A 11/2010 - 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2011, č. j. 31 A 11/2010 – 74, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „stěžovatel“) ze dne 7. 12. 2009, č. j. JMK 164502/2009, sp. zn. S - JMK 198921/2009/OÚPSŘ jímž bylo zamítnuto odvolání obce Moravany a potvrzeno usnesení Městského úřadu Šlapanice, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), kterým bylo rozhodnuto podle ust. § 28 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), že obec Moravany není účastníkem správního řízení o povolení předčasného užívání stavby. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že výčet účastníků řízení o povolení předčasného užívání stavby uvedený v ust. § 123 odst.

1 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) představuje zvláštní úpravu, která má přednost před obecnou úpravou v ust. § 27 správního řádu. Vedle toho se jedná v návaznosti na ust. § 192 stavebního zákona o výčet taxativní, neboť jen v případech, kdy stavební zákon neobsahuje vlastní úpravu okruhu účastníků konkrétního řízení, se postupuje podle obecných ustanovení § 27 správního řádu. Proto krajský soud dospěl k závěru, že obec Moravany není účastníkem řízení o předčasném užívání stavby „sídlo firmy MOOD a tlg. Centrum“ (dále jen „stavba“) podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Její žalobu však shledal důvodnou, neboť se podle jeho názoru stavební úřad dopustil podstatného procesního pochybení, když usnesení oznámil pouze obci Moravany a jejímu právnímu zástupci, zatímco podle ust. § 28 odst. 1 správního řádu jej bylo třeba oznámit tomu, o jehož účasti je v řízení rozhodováno, a ostatní účastníky o něm vyrozumět. Toto pochybení nenapravil ani stěžovatel tím došlo k porušení procesních pravidel s důsledkem nezákonnosti vydaného rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Ztotožnil se se závěry krajského soudu ohledně taxativní povahy výčtu okruhu účastníků řízení o povolení předčasného užívání stavby v ust. § 123 odst. 1 stavebního zákona, ale za nesprávný považuje jeho výklad ust. § 28 odst. 1 správního řádu. Skutečnost, že nebyli vyrozuměni ostatní účastníci řízení, nelze podle stěžovatele považovat za vadu řízení ani za vadu, kterou byla nastolena nezákonnost rozhodnutí, neboť správní řád nevymezuje pojem, co je považováno za vyrozumění a jakým způsobem má být provedeno. Termín vyrozumění nelze směšovat s termínem doručení. Pro vyrozumění správní řád nestanoví žádné podmínky. Vyrozumět ostatní účastníky je tedy možno telefonicky, případně e-mailem nebo i ústně. Podle stěžovatele není jeho rozhodnutí nezákonným. Proto na posuzovaný případ nedopadá rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, na který odkázal krajský soud. Vyrozumění ostatních účastníků lze totiž učinit jak v průběhu řízení, tak i po právní moci rozhodnutí. Rozhodnutím ve smyslu ust. § 28 odst. 1 správního řádu se ve vztahu k dalším účastníkům nezakládají, nemění a neruší jejich práva a povinnosti. Stěžovatel dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud konstatoval porušení procesních pravidel, aniž by však uvedl, jaké dopady do práv účastníků řízení toto pochybení mělo.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se již zabývat ostatními námitkami.

Rozsudek je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný pokud z jeho odůvodnění „není vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém

stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě a proč soud subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy“ (citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz). Nepřezkoumatenost je také dána, „opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz), a rovněž tehdy „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (...). Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“ jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

V daném případě jsou úvahy krajského soudu z odůvodnění napadeného rozsudku patrné. Krajský soud nejprve interpretoval vymezení okruhu účastníků v ust. § 123 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k obecné úpravě v ust. § 27 správního řádu a dospěl k závěru, že účastníkem řízení o povolení předčasného užívání stavby je pouze stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby. V souvislosti s povinností vyrozumět ostatní účastníky o usnesení, jímž bylo rozhodnuto o účasti osoby, která tvrdí, že je účastníkem řízení, krajský soud dospěl k závěru, že tito účastníci vyrozuměni nebyli, čímž došlo k porušení procesních pravidel s důsledkem nezákonnosti vydaného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí proto netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, třebaže se krajský soud již nezabýval dopady do práv účastníků řízení. Z citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že krajský soud považoval nevyrozumění ostatních účastníků za vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. A právě skutečnost, zda se jedná o podstatnou vadu či nikoliv, je zásadní spornou otázkou v dané věci.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s vymezením účastníků řízení o povolení předčasného užívání stavby provedeným krajským soudem. Již v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 3 As 44/2004 - 123, publ. pod č. 620/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, se Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*(ř)ízení o povolení předčasného užívání stavby je upraveno v § 83 StavZ, které je součástí oddílu, jež upravuje kolaudační řízení jako celek. Okruh účastníků kolaudačního řízení je stanoven v § 78 odst. 1 StavZ. Toto ustanovení obsahuje speciální úpravu okruhu účastníků, jež vylučuje aplikaci obecné právní úpravy obsažené v § 14 odst. 1 SŘ. Vztah speciality § 78 odst. 1 StavZ k § 14 odst. 1 SŘ potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněném pod č. 95/2000 Sb. (zveřejněno též jako nález č. 42 ve svazku 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu).*“ Přesto, že se tyto závěry vztahují k zákonu č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákonu č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze je, co se týče vztahu mezi zvláštní úpravou účastenství ve stavebním zákoně a obecnou úpravou ve správním řádu, uplatnit i v nyní posuzované věci. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 77, www.nssoud.cz, v němž se zabýval vztahem řízení o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu, a s odkazem na tato rozhodnutí i v rozsudku ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 112/2010 - 111, kde uvedl: „*Vzhledem k tomu, že správní orgány měly v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu postupovat podle starého*

stavebního zákona, bylo třeba vymezit okruh účastníků v souladu s ust. § 78 odst. 1 citovaného zákona, podle kterého jimi jsou stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, a vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Podle ust. § 139 písm. d) starého stavebního zákona se stavebníkem rozumí též investor a objednatel.“

V nyní účinném stavebním zákoně jsou již, na rozdíl od předchozí právní úpravy, účastníci řízení o povolení předčasného užívání stavby definováni. Podle ust. § 123 odst. 1 jsou jimi pouze stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby. Jedná se výčet taxativní a speciální vůči obecnému ustanovení § 27 správního řádu. Vztah ke správnímu řádu upravuje stavební zákon výslovně v ust. § 192, podle kterého se na postupy a řízení podle stavebního zákona použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že aplikaci správního řádu pro stanovení okruhu účastníků řízení vylučují obdobná ustanovení např. § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (rozsudek ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 43/2011 – 53, www.nssoud.cz). K subsidiárnímu užití ust. § 27 správního řádu dochází v případě, kdy stavební zákon neobsahuje žádné ustanovení, kterým by okruh účastníků vymezoval. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz je uvedeno, že *„Zákon č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon), který je třeba na věc aplikovat, neboť jak řízení o odstranění stavby, tak řízení o dodatečné povolení stavby bylo zahájeno již za účinnosti tohoto zákona, neobsahuje žádné ustanovení, kterým by se vymezoval okruh účastníků řízení o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad v tomto řízení postupuje s ohledem na § 129 odst. 3 nového stavebního zákona dle ustanovení § 111 až § 115, která však taktéž nevymezují okruh účastníků řízení. S ohledem na subsidiární použití správního řádu (§ 192 nového stavebního zákona) je tedy nezbytné užít definici účastníků řízení dle § 27 správního řádu. V případě žalobce přichází v úvahu účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, které je založeno na možnosti přímého dotčení na právech či povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí. Podmínka „přímého dotčení na právu“ je typickým neurčitým pojmem (srov. viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 48, č. 1641/2008 Sb. NSS).“*

S ohledem na výše uvedené krajský soud nepochybil, když za účastníky řízení označil pouze stavebníka, zhotovitele a vlastníka stavby. Z obsahu správního spisu krajský soud dovodil, že usnesení stavebního úřadu bylo doručeno pouze obci Moravany a jejímu právnímu zástupci, zatímco ostatní účastníci vyrozuměni nebyli. Přesto, že správní řád nedefinuje pojem „vyrozumění“, ani nijak výslovně neupravuje způsob, jakým má být vyrozumění provedeno, není pochyb, že se jedná o postup správního orgánu, jímž je dosaženo požadovaného procesního cíle, jímž je sdělení informace o konkrétním procesním úkonu. Jedná se o pojem správním řádem často používaný, např. v ust. § 13 odst. 4, § 15 odst. 5, § 33 odst. 4, § 44 odst. 2, § 51 odst. 2 atd. Přitom správní řád zásadně neupravuje, kdy a jakým způsobem má být vyrozumění provedeno. Výjimkou jsou ust. § 56, § 76 odst. 3 a § 131 odst. 7 (vhodným způsobem), § 80 odst. 6 (veřejnou vyhláškou), § 121 odst. 1 (nejméně 5 dnů předem) či § 175 odst. 5 (do 60 dnů ode dne doručení stížnosti správnímu orgánu). Za vyrozuměním ve smyslu ust. § 28 odst. 1 správního řádu je proto možné považovat jakýkoliv vhodný způsob seznámení účastníků řízení s obsahem usnesení, kterým správní orgán rozhodl, zda osoba je či není účastníkem. Zároveň toto ustanovení rozlišuje mezi oznámením a vyrozuměním, kdy v případě

vyrozumění lze dovodit nižší nároky na způsob jeho provedení. Vyrozumět ostatní účastníky je tedy možno telefonicky, případně e-mailem nebo i ústně, jak se domnívá stěžovatel. Nicméně se nepochybně jedná o procesní povinnost správního orgánu, na čemž nic nemění absentující definice vyrozumění ve správním řádu.

Tím, že stěžovatel nevyrozuměl o napadeném usnesení účastníky řízení, porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, a je tedy třeba zabývat se tím, zda toto porušení mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, tedy zda existují důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele postupem podle ust. § 76 odst. 1 písm c) s. ř. s., které v řízení před správními soudy reflektuje skutečnost, že ne každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

K vymezení nežádoucího stavu způsobeného procesním pochybením, tedy nezákonného rozhodnutí, lze opět odkázat na již citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, dostupný na www.nssoud.cz. V něm rozšířený senát dospěl k názoru, že *„(v) prvé řadě platí, že vada řízení před správním orgánem je pro soudní přezkum relevantní pouze tehdy, mohla-li mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. To znamená, že musí existovat alespoň teoretická možnost, aby procesní pochybení mělo vliv na přezkoumávané rozhodnutí. Taková možnost ovlivnění rozhodnutí však může nastat z povahy věci pouze tam, kde vada předchází vydání napadeného rozhodnutí, a nikoliv tam, kde správní orgán nejprve rozhodl, a teprve poté porušil některé ustanovení procesního předpisu.“* Dále pak je podle rozšířeného senátu nezákonným takové rozhodnutí, které *„je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“*

Obecně platí, že vada řízení neohrozila meritorní zákonnost napadeného rozhodnutí, jestliže lze dovodit, že výrok rozhodnutí by byl stejný, i kdyby k vadě řízení nedošlo (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2001, sp. zn. 22 Ca 473/2000, publ. pod č. 909/2002 SJS). Rozhodnutím se pak podle ust. § 67 odst. 1 správního řádu zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Procesní pochybení proto může mít alespoň teoretický vliv na přezkoumávané rozhodnutí tehdy, existuje-li souvztažnost mezi ním a osobami či právy, o kterých je rozhodováno, a to v přímé návaznosti na předmět řízení. Důsledek v podobě nezákonného rozhodnutí může mít např. vada, kdy skutkové závěry správního orgánu nemohou obstát bez důkazu, který byl proveden bez respektování procesních práv účastníka řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č. j. 5 Afs 51/2008 – 95, www.nssoud.cz). Dále se může jednat o nedostatečné poučení účastníka řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007 – 42, www.nssoud.cz), neuvedení popisu skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným, ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz), případně pokud neodpovídá odůvodnění výše pokuty obsahu skutku, jak byl vymezen výrokem správního rozhodnutí, jímž byla pokuta za správní delikt uložena (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 7 As 53/2010 – 72, www.nssoud.cz). Rovněž může jít o vadu, kdy správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Také vydání rozhodnutí ve věci samé před rozhodnutím o námitce podjatosti může představovat takovou vadu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 7 A 192/2000 – 76, www.nssoud.cz), stejně jako rozhodnutí o jiném nároku, než který účastník řízení uplatnil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 2 A 1089/2002-OL-21, publ. pod. č. 160/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Rozhodnutím v řízení o povolení předčasného užívání stavby je konkrétním osobám zakládáno právo užívat stavbu. Neoznámení usnesení, kterým stavební úřad rozhodl o tom, že obec Moravany není účastníkem řízení o povolení předčasného užívání stavby, těmto osobám nemělo vliv na jejich procesní postavení v tomto řízení ani nebylo způsobilé projevit se v rozhodnutí ve věci samé. Smyslem a účelem jeho oznámení je zachování procesního přehledu účastníků řízení, tedy sdílení informací, které se týkají „jejich“ řízení a jsou správnímu orgánu k dispozici. Závěr krajského soudu, že došlo k porušení procesních pravidel s důsledkem nezákonnosti vydaného rozhodnutí, proto nelze považovat za správný.

Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 26. října 2011

JUDr. Eliška Cihlářová

předsedkyně senátu