

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Hlasy Kozomína z. s.**, se sídlem Kozomín č. p. 81, zast. Mgr. Davidem Netušilem, advokátem, se sídlem Politických vězňů 911/8, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2017, č. j. 047060/2017/KUSK, za účasti: I) BOR Biotechnology, a.s., se sídlem Novodvorská 994/138, Praha 4, zast. Mgr. Ing. Zdeňkem Zůnou, advokátem, se sídlem Moravská 1553/52, Praha 2, II) S Estate s.r.o., se sídlem Úžická 32, Odolena Voda, zast. D. V., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2017, č. j. 48 A 70/2017 – 81,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2017, č. j. 48 A 70/2017 – 81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením Městského úřadu Kralupy nad Vltavou, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 30. 1. 2017, č. j. MUKV7470/2017/VYST (dále jen „zastavovací rozhodnutí“), stavební úřad zastavil zahájené opakované stavební řízení vedené pod č. j. MUKV 44311/2016 VYST, sp. zn. MUKV-S 428/2011 VYST, ve věci stavby „*Technologie pro zpracování biomasy, odpadního dřeva a ostatních dřevních hmot pro peleteizaci Kozomín*“ umístěné na pozemcích označených v daném rozhodnutí v katastrálním území Kozomín (dále jen „stavba“), pro společnost BOR Biotechnology, a. s., jako stavebníka (vystupuje v tomto řízení jako osoba zúčastněná na řízení I).

[2] Pro lepší orientaci v posuzované věci považuje soud za vhodné alespoň stručně rekapitulovat průběh předcházejících správních a soudních řízení: Stavba byla původně povolena stavebním povolením ze dne 19. 8. 2011, č. j. MUKV-24828/2011 VYST, její změna byla dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 10. 3. 2014, č. j. MUKV-9505/2014 VYST (žalobce byl účastníkem stavebního řízení o dodatečném povolení stavby). Dne 25. 9. 2015 byl vydán kolaudační souhlas a stavba byla zapsána do katastru nemovitostí.

[3] Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo napadeno žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Krajský soud žalobě vyhověl a dodatečné stavební povolení zrušil svým rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 48 A 32/2014 – 145. Odůvodnil to odkazem na zrušující rozsudek krajského soudu ze dne 17. 8. 2015, č. j. 50 A 4/2015 – 90, ohledně změny relevantní části územního plánu sídelního útvaru obce Kozomín, která má vliv na stavbu. Uvedl, že „*řízení před správními orgány bylo stiženo vadou spočívající v tom, že tyto orgány vycházely z nezákonného opatření obecné povahy (změny územního plánu), a jejich závěry tak nemají oporu v zákonné územně plánovací dokumentaci*.“ Rozsudek ve věci sp. zn. 50 A 4/2015 byl pro nezákonnost zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, č. j. 1 As 201/2015 – 181.

[4] Žalovaný odvolání žalobce proti zastavovacímu rozhodnutí (uvedenému v odstavci [1]) zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. Aproboval postup stavebního úřadu, jenž – poté, kdy se mu věc vrátila po zrušujícím rozsudku krajského soudu pod sp. zn. 48 A 32/2014 – opakované stavební řízení zastavil. Podle žalovaného vzal stavební úřad správně v úvahu, že jediným důvodem zrušení dodatečného stavebního povolení byla existence zrušovacího rozsudku krajského soudu ve věci sp. zn. 50 A 4/2015 ohledně změny relevantní části územního plánu sídelního útvaru obce Kozomín, který však byl sám později zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 201/2015. Podle žalovaného se v důsledku posledně uvedeného rozsudku „resuscitovalo“ dodatečné stavební povolení, protože odpadl důvod pro jeho zrušení. Dodal, že „stavebník realizoval stavbu na základě dodatečného povolení v době, kdy toto bylo platné a účinné“. Proto by bylo „zjevně neúčelné, nákladné a účastníky řízení zatěžující“ vést opakované stavební řízení.

[5] Krajský soud žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného odmítl pro nedostatek *věcné legitimace* podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť žaloba byla podána osobou *zjevně neoprávněnou*. V odůvodnění usnesení krajský soud uvedl, že žalobce sice má *aktivní žalobní legitimaci* (protože v žalobě uvedl tvrzení, z nichž vyplývá, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech), nikoli ale *legitimaci věcnou*.

II. Kasační stížnost

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Tvrdí, že jeho věcná legitimace plyne z toho, že byl účastníkem stavebního řízení a byl také v předcházejícím soudním řízení aktivně věcně legitimován k podání žaloby, která vyústila ve zrušující rozsudek krajského soudu ve věci sp. zn. 48 A 32/2014. Ohledně stavebního řízení uvádí, že jako účastník (opakovaného) stavebního řízení může *legitimně usilovat*, aby stavebníkovi nebylo vydáno stavební povolení, nebo mu případně bylo nařízeno odstranění stavby. Poukazuje přitom na § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), podle něhož *u stavby podle odstavce 1 písm. e) vede stavební úřad opakované stavební řízení. Za žádost se pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. V opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až 115; doplnění podkladů požaduje pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí. Nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby*.

[8] Podle stěžovatele se stavební úřad tímto ustanovením neřídil. Kdyby se jím řídil, stěžovatel by měl postavení účastníka řízení, jež je mu nyní upřeno kvůli zastavovacímu rozhodnutí. Napadené usnesení krajského soudu je formalistickou aplikací práva, která vede k neústavním důsledkům (odkazuje např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. III. ÚS 151/06, nebo ze dne 7. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 369/06).

[9] Nakonec v kasační stížnosti opakuje žalobní námitky, aniž by jimi polemizoval se závěry krajského soudu. Ty však nejsou pro projednávanou věc významné.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I

[10] Žalovaný souhlasí s názorem krajského soudu, že stěžovatel neprokázal věcnou žalobní legitimaci. Stěžovatel nebyl zastavovacím rozhodnutím zkrácen na svých právech a žádné právní účinky pro něj nemělo. Neprojednáním žádosti o stavební povolení byl dotčen především stavebník (osoba zúčastněná na řízení I), který podáním žádosti o stavení povolení řízení zahájil. Zastavovacím rozhodnutím se o povolení stavby nerozhodovalo, stěžovatel proto nebyl v takovém právním postavení, aby musel čelit právním účinkům, které by směřovaly do jeho právního postavení.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I. má za to, že krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení dostatečně vyložil zákonné důvody, na jejichž základě odmítl žalobu, kterou proti zastavovacímu rozhodnutí podal spolek založený za účelem ochrany přírody a krajiny (tj. stěžovatel).

[12] Stěžovatel svými podáními ve správních i soudních řízeních výše uvedený účel nenaplňuje, výrazně jej překračuje nebo se s ním míjí, a popírá tak smysl zákonné úpravy. Kromě toho osoba zúčastněná na řízení I ve vyjádření dodala, že stěžovatel institut žaloby proti správnímu rozhodnutí mylně považuje za *actio popularis*, tedy žalobu, kterou může podat soukromoprávní subjekt na ochranu veřejného zájmu. Ta je však ve správním soudnictví typicky nepřípustná, s výjimkou žaloby dle § 66 s. ř. s., který cílí na jiné případy a aktivní legitimaci přiznává jiným subjektům.

[13] Stěžovatel kromě toho pomíjí rozdíl mezi rozhodnutím o stavebním povolení a rozhodnutím o zastavení (opakovaného) stavebního řízení, resp. pomíjí odlišné právní důsledky, jakými se obě správní rozhodnutí mohou promítnout do právní sféry účastníků uvedených správních řízení. Stěžovatel proto nesprávně dovozuje, že pokud byl dle krajského soudu oprávněn k podání žaloby proti rozhodnutí, jímž bylo vydáno stavební povolení, musí být oprávněn i k podání žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo zastaveno (opakované) stavební řízení. Mylně předpokládá, že mu ve všech řízeních náležejí identická práva.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Jelikož dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, zabýval se soud důvody, které podle stěžovatele svědčí o nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl pak k závěru, že napadené rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné a kasační stížnost je důvodná.

[15] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, v němž uvedl, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat také ta rozhodnutí, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním. Právě to je případ napadeného usnesení krajského soudu.

[16] Krajský soud odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odůvodnil tím, že z § 65 s. ř. s. vyplývá, že *aktivní legitimaci* k podání žaloby má pouze osoba, která splňuje předpoklady uvedené v odstavcích 1 nebo 2 tohoto ustanovení, přičemž základní podmínkou žalobní legitimace je uplatnění dostatečně konkrétního a plausibilního tvrzení, že stěžovatel byl napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře.

[17] Dodal, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, shrnul, že *aktivní žalobní legitimace* v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Žalobu pak lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou *zjevně neoprávněnou*. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59).

[18] Krajský soud pak konstatoval, že stěžovatel předložil tvrzení, z nichž vyplývá, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech a že je splněna podmínka *aktivní žalobní legitimace*. Co se týče *legitimace věcné*, tu stěžovatel postrádá, a proto

krajský soud žalobu odmítl. Z obsahu žaloby a rozhodnutí žalovaného totiž vyplývá, že stěžovatel nemohl být napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Jelikož bylo žalobou napadeno rozhodnutí o zastavení opakovaného stavebního řízení, tímto rozhodnutím mohl být na svém právu (procesním právu na věcném projednání žádosti) dotčen pouze stavebník (osoba zúčastněná na řízení I). Tím, že dané řízení bylo ukončeno, aniž by bylo o žádosti rozhodnuto věcně, se nic nezměnilo na právním postavení stěžovatele.

[19] Ze shora uvedeného je patrné, že ačkoli krajský soud správně uvedl, že postup dle ustanovení 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je vyhrazen *zcela zjevným* nedostatkům legitimace hmotné (tj. aktivní žalobní či procesní legitimace), v odůvodnění napadeného usnesení krajský soud nesprávně odůvodňuje odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nedostatkem *legitimace věcné.* Je tedy zřejmé, že výrok napadeného usnesení nekoresponduje s jeho odůvodněním.

[20] Jak již bylo výše uvedeno, aby mohl krajský soud žalobu podle shora uvedeného ustanovení odmítnout, muselo by se jednat o nedostatek *aktivní legitimace procesní*, který je zcela zjevný, nesporný a nepochybný (viz zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59). Tak tomu v projednávaném případě není již proto, že stěžovatel byl účastníkem stavebního řízení, takže mu naopak *aktivní legitimace procesní* alespoň „na první pohled" svědčí. Krajský soud měl tedy žalobu meritorně projednat. Existence či absence legitimace *věcné* pak může být zjištěna v rámci meritorního přezkumu a – je-li zjištěna její absence - soud žalobu zamítne. V každém případě však nedostatek věcné legitimace nemůže být důvodem pro odmítnutí žaloby podle 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[21] Z rozsudku citovaného v předchozím odstavci vycházel Nejvyšší správní soud i ve své pozdější judikatuře. Např. v rozsudku ze dne 13. 7. 2016, č. j. 1 As 201/2015 – 181, uvedl, že „[p]*odle konstantní judikatury je pak postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhrazen pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci", kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.*" Jak je uvedeno výše, pokud chtěl krajský soud zkoumat nedostatek věcné legitimace, měl věc meritorně projednat, nikoli žalobu bez dalšího odmítnout.

[22] Co se týče otázky věcné legitimace stěžovatele k podání žaloby, soud upozorňuje na skutečnost, že proti zastavovacímu rozhodnutí v řízení o žádosti o stavební povolení může brojit také jiný účastník řízení než sám žadatel (stavebník), což je patrné např. z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, č. j. 9 A 55/2013 – 51. Ačkoli v tomto případě (stejně jako v projednávané věci) žalobu podala osoba odlišná od stavebníka (vlastník sousední bytové jednotky), městský soud věc meritorně projednal a žalobu zamítl. Implicitně tak dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána osobou zjevně neoprávněnou, a proto nevolil postup v podobě odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (oproti nyní projednávané věci, kdy krajský soud žalobu odmítl, aniž by ji meritorně projednal).

[23] Pro úplnost soud dodává, že proti postupu spočívajícímu v zastavení řízení pro „zjevnou bezpředmětnost“, pokud stavební povolení bylo zrušeno a má se konat opakované stavební řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017 – 29, v němž rozhodl o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze, citovanému v předchozím odstavci. I zde Nejvyšší správní soud implicitně neshledal, že žalobce (jenž byl v postavení obdobném stěžovateli) byl osobou neoprávněnou k podání žaloby, resp. kasační stížnosti. V právní větě judikátu Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]*o účinnosti novely stavebního zákona z roku 2006 provedené zákonem č. 350/2012 Sb. (tj. od 1. 1. 2013) nelze zastavit, po předchozím zrušení stavebního povolení správním soudem, stavební řízení pro zjevnou bezpředmětnost s odůvodněním, že stavba byla v mezidobí dokončena a je užívána. Je třeba vést opakované stavební řízení podle § 129 stavebního zákona z roku 2006, a to i v případech, kdy bylo stavební řízení zahájeno a následně zrušené stavební povolení vydáno před účinností shora uvedené novely.*“

V. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém řízení krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 19. dubna 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu