



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobců: a) O. L. p. K., b) M., o. s., c) O. s. p. e. r. L. H.**, všichni zastoupeni JUDr. Jitkou Mothejzíkovou, advokátkou, se sídlem Haštalská 27, Praha 1, proti **žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 77/2004 – 27 ze dne 1. 7. 2004,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 77/2004 – 27 ze dne 1. 7. 2004, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou ke krajskému soudu se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali přezkoumání rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 18. 2. 2004, č. j. UPS 777/24146/03/Kř, jímž bylo změněno rozhodnutí Městského úřadu Vejprty, stavebního úřadu, ze dne 24. 11. 2003, č. j. SÚ/188/3675/03/B/R122, o zamítnutí žádosti firmy G. L., s. r. o. (dále jen „stavebník“), o změnu lhůty k dokončení stavby „F. v. e. L.“, tak, že žádosti stavebníka bylo vyhověno a lhůta k dokončení byla prodloužena do 30. 9. 2004.

Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením blíže označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalobu odmítl a své rozhodnutí odůvodnil tím, že podle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími, přičemž na tomto nic nemění skutečnost,

že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou. Pouze ale nejsou takovými rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě dospěl krajský soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím, které zakládá žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatelé jeho vydáním nemohli být zkráceni na svých právech, protože se jím o žádných právech ve smyslu citovaného ustanovení nerozhodovalo. Poukázal na skutečnost, že předmětným rozhodnutím žalovaného se prodloužil termín dokončení stavby, což představuje jednu z podmínek platného stavebního povolení. Proto je krajský soud toho názoru, že pouhým prodloužením termínu dokončení stavby nedošlo k zásahu do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností stěžovatelů. Takovým mohlo být pouze rozhodnutí o povolení stavby, které nabylo právní moci dne 11. 2. 2000. Jelikož stěžovatelům chyběla aktivní žalobní legitimace, krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítl.

Proti tomuto usnesení podali stěžovatelé kasační stížnost, kterou odůvodňují kasačními důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Krajský soud dle jejich názoru nesprávně posoudil otázku aktivní žalobní legitimace stěžovatelů, neboť rozhodnutím správního orgánu došlo ke změně původně vydaného rozhodnutí o povolení stavby ve stavebním řízení minimálně v otázce lhůty k dokončení stavby, tudíž nelze tvrdit, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím pouze z tzv. formálního hlediska. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by mělo jít o úkon ze soudního přezkumu vyloučený a odkazují na § 65 odst. 1 a 2 a § 70 s. ř. s. Rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby je rozhodnutím, jímž bylo založeno právo stavebníka pokračovat ve stavbě. Tímto rozhodnutím byla jednoznačně dotčena i práva ostatních účastníků správního řízení, jelikož stavba v důsledku napadeného rozhodnutí pokračovala zásahy do životního prostředí v dané lokalitě, provázena negativními jevy každé stavby, jako je hluchost, prašnost atp. Stěžovatelé tak byli zkráceni na svých právech, neboť oprávněně předpokládali, že stavba bude ukončena v původně stanovené lhůtě, nebo že k její realizaci vůbec nedojde. Stěžovatelé se domnívají, že mají aktivní legitimaci k podání žaloby i podle § 65 odst. 1 s. ř. s., zcela určitě ji však mají podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Okruh účastníků řízení při tom zůstává před soudem stejný, jako před správním orgánem. Stěžovatelé dále namítají, že žalobu proti rozhodnutí ve stavebním řízení nemohli napadnout žalobou, neboť druhý z nich ještě jako občanské sdružení v roce 1999 neexistoval a zejména nebylo zřejmé, že stavebník bude porušovat zákony, stavbu nezačíná, dojde ke změně technologie apod. Právě z těchto důvodů nemělo být stavebníkově žádosti o prodloužení termínu k dokončení stavby vyhověno. Stěžovatelé se dále domnívají, že krajský soud nesprávně posoudil úkon žalovaného, proti němuž žaloba směřovala, z čehož vyšla i nesprávná právní kvalifikace právního důvodu žaloby. Z tohoto důvodu došlo k nezákonnému rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Dále poukazují na nejzávažnější důvody jimi podané žaloby, konstatují, že krajský soud se vůbec nevypořádal s námitkou uplynutí platnosti původně vydaného stavebního povolení a tím i neoprávněnosti podané žádosti o prodloužení lhůty k dokončení stavby.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím Krajského soudu v Ústí nad Labem a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Z obsahu podání je zřejmé,

že stěžovatelé namítají kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a kasační stížnost je tedy přípustná.

Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu zjistil, že územní rozhodnutí o umístění stavby „F. v. e. L.“ na pozemcích p. č. 41/1, 234/5, 234/6, 576/1, 121, 234/1, 410/1 v katastrálním území L. u V. (dále jen „stavba“) bylo vydáno dne 14. 7. 1997 a nabylo právní moci dne 18. 8. 1997. Stavební povolení na stavbu bylo vydáno dne 23. 12. 1999 a právní moci nabylo dne 11. 2. 2000. Dne 5. 12. 2001 obdržel Městský úřad Vejprty (dále jen „stavební úřad“) sdělení stavebníka ze dne 3. 12. 2001 o zahájení stavby. Dne 21. 12. 2001 obdržel stavební úřad žádost stavebníka o změnu stavby před jejím dokončením, a to o prodloužení lhůty k jejímu dokončení. Po provedeném řízení vydal stavební úřad dne 26. 2. 2002 rozhodnutí, jímž prodloužil termín dokončení stavby do 31. 10. 2003, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 29. 3. 2002. Dne 3. 9. 2003 podal stavebník stavebnímu úřadu žádost o druhé povolení změny stavby před jejím dokončením – změny lhůty k dokončení stavby do 31. 9. 2004. Na den 3. 10. 2003 nařídil stavební úřad ústní jednání ve věci této žádosti spojené s místním šetřením. V jeho průběhu uplatnili účastníci řízení (včetně všech tří stěžovatelů) své námítky. Na jejich základě a na základě dalších doložených dokladů rozhodl stavební úřad rozhodnutím ze dne 27. 10. 2003, č. j. Sú/188/3675/03/R122, kterým podle § 68 zákona č. 50/1976 Sb., o územní plánování a stavebním řádu, v tehdy platném znění (dále jen „stavební zákon“), zamítl žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením. V odůvodnění zejména uvedl, že stavba nebyla zahájena do dvou let od právní moci stavebního povolení, které v důsledku toho pozbylo platnosti, a o jeho změně tak již není možné rozhodovat.

Proti tomuto rozhodnutí podal stavebník prostřednictvím svého zástupce odvolání, v němž zejména napadl nesprávný závěr stavebního úřadu o uplynutí platnosti stavebního povolení, neboť sám stavební úřad již jedenkrát prodloužení lhůty k dokončení stavby povolil a zahájení stavby v této souvislosti nezpochybnil. Je proto nepochybné, že stavba zahájena byla a stavební povolení bylo platné. Dále stavebník zpochybnil účastenství stěžovatelů ad b) a c) v řízení. Rovněž konstatoval, že okruh účastníků probíhajícího řízení je v daném případě užší než v „běžném“ stavebním řízení, neboť je omezen pouze na ty, kterých se navrhovaná změna dotýká. Jde při tom pouze o změnu doby, v níž má být stavba dokončena.

Rozhodnutím ze dne 18. 2. 2004 rozhodl žalovaný tak, že změnil rozhodnutí Městského úřadu Vejprty, stavebního úřadu, a lhůtu k dokončení stavby prodloužil do 30. 9. 2004. Ve svém rozhodnutí uvedl, že je na stavebním úřadu, aby rozhodl, zda stavebníkem navrhovanou změnu povolí či nepovolí. V případě změny lhůty k dokončení stavby je okruh účastníků řízení nesporně menší než v případě změny stavby jako takové, proto měl stavební úřad okruh účastníků v tomto smyslu zúžit. Zamítl tak námítky stěžovatelů s tím, že se netýkaly doby dokončení stavby, ale podmínek realizace stavby, a proto měly být uplatněny ve stavebním řízení. Ke skutečnostem uvedeným ve stavebníkově odvolání žalovaný uvedl, že některé z důkazů osvětlujících skutečnost, zda byla stavba ke dni 11. 2. 2002 (konec platnosti stavebního povolení) skutečně zahájena, nejsou jednoznačné. V důkazní nouzi proto musel přihlídnout k tomu, že stavební úřad vydal dne 26. 2. 2002 rozhodnutí, jímž povolil první změnu lhůty k dokončení stavby. Tím tedy deklaroval, že stavba byla dle jeho názoru zahájena. Závěrem žalovaný uvedl, že posouzení procesu E. nebylo zákonem v době vydání stavebního povolení pro větrné elektrárny požadováno. O. s. M. bylo u Ministerstva vnitra České republiky registrováno dne 1. 4. 2003 a z tohoto důvodu nemohlo být účastníkem stavebního řízení, proto nemohlo být účastníkem ani řízení o změně stavby před jejím dokončením.

Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatelé žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Jeho nezákonnost spatřují v tom, že byly zamítnuty jejich námitky, ale pouze v omezeném rozsahu. Rozhodnutí stavebního úřadu tak nebylo přezkoumáno v celém rozsahu. Žalovaný dále neoprávněně vyloučil stěžovatele ad b) s odkazem na to, že žádost směřovala pouze k prodloužení lhůty k dokončení stavby. Při tom měl rozhodnutí stavebního úřadu zrušit, neboť stavebník žádostí o prodloužení lhůty k dokončení stavby obchází zákon. Stěžovatelé rovněž obsáhle vyjmenovávají důvody, proč dle je jejich názoru nesprávný závěr žalovaného o tom, že stavba byla ve výše uvedené dobu již zahájena. Ze všech těchto důvodů se stěžovatelé domáhají zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud žalobu odmítl s odůvodnění uvedeným výše.

Nejvyšší správní soud se napadeným usnesením krajského soudu zaobíral v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti, jak mu přikazuje § 109 odst. 2, 3 s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) lze podat kasační stížnosti z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Stěžovatelé mohou být účastníky řízení o kasační stížnosti (§ 105 odst. 1 s. ř. s.), protože byli účastníky jak správního řízení tak řízení před soudem I. stupně.

V daném případě dospěl krajský soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím, které zakládá žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť stěžovatelé jeho vydáním nemohli být zkráceni na svých právech, protože se jím o žádných právech ve smyslu citovaného ustanovení nerozhodovalo (šlo pouze o změnu lhůty k dokončení stavby). Nejvyšší správní soud však neshledal tento závěr správným.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. má aktivní žalobní legitimaci ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. Dělicím kritériem pro přípuštění soudního přezkumu správních rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je konkrétní projev v právní sféře účastníka řízení. Uvedené ustanovení tedy nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (k tomu srov. rozhodnutí publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Je nesporné, že pokud jde o aktivní legitimaci o. L. p. K. (prvního žalobce), podle tohoto ustanovení se posuzované rozhodnutí o prodloužení termínu k dokončení stavby přímo obce dotýká. Vyplývá to z jejího postavení jako vlastníka pozemní komunikace, z níž povede přístup k výstavbě elektráren. Oprávnění vystupovat v právních vztazích svým jménem a nést odpovědnost z těchto vztahů jí zakládá jako veřejnoprávní korporaci zákon č. 128/2002 Sb., o obcích (§ 2). Je třeba připomenout, že čl. 36 Listiny základních práv a svobod stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Jde o právo na soudní ochranu vůči každému, kdo do práva druhého neoprávněně zasahuje, když práva a povinnosti jsou každému stanoveny právním předpisem soukromého práva. V odstavci 2 je navíc uvedeným článkem garantováno právo na ochranu před zásahem do subjektivního práva mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem vůči adresátům takového aktu. Listina stanoví, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Obecně se lze dovolat svých práv (nikoli cizích), a to stanoveným

postupem. Je tak zřejmé, že osoba dovolávající se zásahu do práv, musí nositelem takových práv být (k tomu srov. též usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 12. 2000, č. j. 6 A 90/2000 - 19). V projednávané věci je prokázáno, že obec L. p. K. je nositelem vlastnických práv k pozemku sousedícímu se stavbou, a je proto oprávněna se domáhat přezkoumání zákonnosti rozhodnutí u soudu.

V přezkoumávaném případě je pak zřejmé, že jde sice o změnu stavby před jejím dokončením pouze v rozsahu časové lhůty k dokončení stavby, i tato změna je však způsobilá významným způsobem zasáhnout do právní sféry účastníků řízení, tedy mj. i stěžovatele sub a). Pokud totiž ze stavebního řízení ústícího ve vydání stavebního povolení vyvstala lhůta, v níž dotčení účastníci mohli očekávat dokončení stavby a též ukončení existence negativních dopadů realizace stavby (prachu, hlučnosti, provozu nákladních vozidel apod.), pak i „pouhá“ změna této lhůty představuje významnou okolnost. Je nesporné, že k zásahu do práv účastníků řízení došlo v míře menší než v případě vlastního vydání stavebního povolení, nelze ovšem dovodit, že by účastníci řízení akceptující vydání stavebního povolení neměli z tohoto důvodu později již nikdy možnost domáhat se soudního přezkumu správního rozhodnutí, které by tolerovalo neúměrné a objektivně neopodstatněné prodlužování realizace stavby. V žádném případě pak nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že se v daném případě nejedná o správní rozhodnutí nebo že se jedná o rozhodnutí pouze formálně.

Jinak se však odvozuje aktivní legitimace k podání žaloby občanskými sdruženími (druhý a třetí žalobce). Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odst. 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Občanské sdružení, které se zabývá ochranou jednotlivých složek životního prostředí, není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o nichž bylo ve správním řízení rozhodováno, a proto může v žalobě účinně namítat jen porušení procesních práv (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 379/2004 Sb. NSS). Z obsahu správní žaloby je přitom zcela zřejmé, že stěžovatelé sub b) a c) uplatňují právě procesní pochybení žalovaného, totiž nevypořádání se s jejich námitkami ve správním řízení.

Z uvedených důvodů je zřejmé, že krajský soud pochybil, když žalobu stěžovatelů věcně neprojednal a nezabýval se jimi uplatněnými žalobními body. V dalším řízení proto žalobu projedná, přičemž se vypořádá i s procesní legitimací jednotlivých stěžovatelů (žalobců) ve vztahu k jimi uplatňovaným žalobním bodům. Nejvyšší správní soud je rovněž nucen v souladu s usnesením svého rozšířeného senátu č. j. 8 As 32/2005 - 81 ze dne 23. 5. 2006 konstatovat, že krajský soud dále pochybil, když při rozhodování o žalobě o jejím podání nevyrozuměl ostatní účastníky správního řízení a neumožnil jim tak účastnit se soudního řízení jako osobám zúčastněným (§ 34 s. ř. s.). I toto své pochybení krajský soud v dalším řízení napraví.

Za této procesní situace se Nejvyšší správní soud již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bude rozhodnuto krajským soudem v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2006

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu