



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobkyně RNDr. J. Š., zastoupené JUDr. Ivetou Slezákovou, advokátkou v Hodoníně, Velkomoravská 23, PSČ 695 01, proti žalovanému Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno, proti rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín ze dne 8. 1. 2002, čj. RR/02/TR/26, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2004, čj. 30 Ca 51/2002-131,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**
- IV. Odměna advokátky žalobkyně JUDr. Ivety Slezákové se určuje částkou 1075 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresního úřadu Hodonín ze dne 8. 1. 2002, čj. RR/02/TR/26 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), bylo jako nepřipustné zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Hodonín, stavebního úřadu ze dne 15. 10. 2001, čj. SÚ/2884/2001/Št'-StPo, kterým bylo stavebníku Město Hodonín vydáno stavební povolení na stavbu „S. ú. z. s. H. – I. Etapa“.

Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou u Krajského soudu v Brně, který její žalobu rozsudkem ze dne 10. 3. 2004 zamítl. Uvedl, že zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) je vůči zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), právním předpisem speciálním a žalovaný postupoval správně, pokud účastenství hodnotil podle pravidel uvedených ve stavebním zákoně. Žalobkyně tedy jako nájemnice bytu v domě postaveném na pozemku sousedícím s

pozemkem, na kterém byla povolena stavba, nebyla účastníkem stavebního řízení, a to s ohledem na ustanovení § 59 odst. 4 stavebního zákona. Odvolání žalobkyně bylo tedy důvodně zamítnuto jako nepřipustné. Krajský soud se neztotožnil ani s názorem žalobkyně na povinnost odvolacího správního orgánu uvádět v rozhodnutí vydaném podle § 60 správního řádu důvody, proč neshledal podmínky pro obnovu řízení nebo pro změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolací správní orgán totiž rozhoduje o zamítnutí nepřipustného odvolání ještě před tím, než začne jeho obsah přezkoumávat z hlediska možné obnovy řízení či přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení. Z těchto hledisek pak odvolání posuzuje teprve po jeho zamítnutí, neboť z pohledu mimořádných opravných prostředků lze přezkoumávat pouze pravomocná rozhodnutí. Je-li pak takový podnět neodůvodněný, vyrozumí o tom podatele toliko sdělením, v němž mu sdělí i důvody; sdělení není způsobilé přezkoumání ve správním soudnictví. V daném případě šlo o sdělení Okresního úřadu Hodonín ze dne 14. 1. 2001.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností a namítala nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V první námitce nesouhlasila s tím, jak se krajský soud vypořádal s otázkou jejího účastenství ve stavebním řízení. Tvrdila, že podle § 14 správního řádu měla být účastníkem stavebního řízení, neboť její práva mohla být navrhovanou stavbou dotčena (písemně na to upozornila již před zahájením stavebního řízení stavební úřad), a to do doby než se prokáže opak. Ten prokázán nebyl. Krajský soud pak v této souvislosti nesprávně vyložil vztah správního řádu a stavebního zákona; platí sice, že stavební zákon je vůči správnímu řádu zákonem speciálním, nicméně otázku účastenství neupravuje natolik komplexně, aby se vedle něho nemohl uplatnit i správní řád, např. § 14 správního řádu, který na rozdíl od § 59 stavebního zákona stanoví postup, jakým mají osoby uplatňovat právo na účastenství ve správním řízení, a rovněž zavazuje správní orgány s takovou osobou jednat a její práva jí vysvětlit. To se v daném případě nestalo a byla porušena základní pravidla správního řízení (§ 3 odst. 2 správního řádu).

V druhé námitce stěžovatelka brojila i proti výkladu § 60 správního řádu. Tvrdila, že odvolací správní orgán je povinen odvolání nejprve přezkoumat z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, a teprve neshledá-li tyto důvody, odvolání zamítne. Důvodem pro zamítnutí odvolání dle tohoto ustanovení je nejen jeho opožděnost či nepřipustnost, ale také fakt, že nebyl shledán důvod obnovy řízení či změny nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. I tuto skutečnost je přitom povinen odůvodnit přímo v rozhodnutí. Závěr o tom, že odvolání odůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení přitom není vázán až na právní moc rozhodnutí, jímž se odvolání zamítá, neboť shledání důvodu ještě není obnovou řízení nebo přezkoumáním odvolání mimo odvolací řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti žalobkyně nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud (dále též „soud“) nejprve posuzoval, zda řízení před krajským soudem nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] či nicotné. To nezjistil, a proto přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu a v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.); dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

První stížní námitkou stěžovatelka brojí proti tomu, jak krajský soud vyložil vztah stavebního zákona ke správnímu řádu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí:

Podle § 140 stavebního zákona „*není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení.*“ Podle správního řádu se tedy v řízení podle stavebního zákona postupuje v případech, kdy stavební zákon příslušné instituty neupravuje. Účastníky stavebního řízení přitom stavební zákon vymezuje. Pozitivně je vyjmenovává v ustanovení § 59 odst. 1 a 2; v ustanovení § 59 odst. 4 pak určuje, kdo účastníkem stavebního řízení není, jsou to nájemci bytů a nebytových prostor. Mezi tyto osoby stěžovatelku zařadil i krajský soud a Nejvyšší správní soud se s jeho hodnocením ztotožňuje.

Stěžovatelka je členkou stavebního bytového družstva H. a nájemcem družstevního bytu v domě, který družstvo vlastní. Tento dům přitom podle stěžovatelčina tvrzení sousedí se stavbou zimního stadionu, a proto jsou touto stavbou dotčena jak její vlastnická a užívací práva k domu, tak tato práva stavebního bytového družstva. Názor stěžovatelky je však v přímém rozporu s již citovaným § 59 odst. 4 stavebního zákona, který nájemce bytů a nebytových prostor z účasti ve stavebním řízení vylučuje. Ačkoli se stěžovatelka domnívá, že vůči bytu, resp. domu disponuje vlastnickými právy, je třeba konstatovat, že je pouze nájemcem příslušného bytu, a citované ustanovení na ni plně dopadá. Vlastnickými právy k domu v daném případě disponuje toliko stavební bytové družstvo. Na postavení stěžovatelky nic nemění ani smlouva o uzavření budoucí smlouvy o převodu družstevního bytu do vlastnictví člena družstva uzavřená podle § 23 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb. I z této smlouvy může stěžovatelka seznat, že vlastníkem bytu je stavební bytové družstvo a bude jím až do doby, než tato smlouva dospěje k naplnění a bude uzavřena smlouva o převodu bytu. Ochrana práv stěžovatelky jako nájemce je zajištěna občanským zákoníkem a nájemní smlouvou a její práva nájemce se stavebním povolením nemění.

Úprava okruhu účastníků je tedy ve stavebním zákonu pojata odchýlně od obecné úpravy obsažené ve správním řádu a tuto úpravu je třeba považovat za komplexní. I pro použití správního řádu pak zůstává místo, jde však toliko o procesní aspekt účastenství. Lze tedy souhlasit se stěžovatelkou, že tam, kde se účastenství v řízení domáhá osoba, kterou stavební úřad k řízení nepřizval, je na místě postupovat podle § 14 správního řádu. Jestliže tato osoba tvrdí, že její práva mohou být stavebním povolením dotčena, a stavební úřad tvrdí opak a nehodlá s touto osobou jako s účastníkem řízení jednat, musí o tom rozhodnout ve smyslu § 14 správního řádu ve správním řízení. Do doby, než je takové rozhodnutí pravomocné, musí stavební úřad s takovou osobou jednat jako s účastníkem řízení.

Stěžovatelka upozorňuje na to, že se účastenství ve stavebním řízení domáhala ještě před zahájením stavebního řízení, nicméně stavební úřad s ní výše popsaným způsobem nejednal; odkazuje přitom na dopis ze dne 10. 7. 2001. V tomto dopise stěžovatelka společně s jedenácti dalšími obyvateli domu sousedícího se stavbou zimního stadionu žádá stavební úřad o sdělení, zda stavební úřad posuzoval více variant způsobu chlazení, jaký způsob chlazení byl vybrán a která fakta hovoří právě v jeho prospěch. Dále pisatelé žádají o informaci o tom, kdy a kde bude možné nahlédnout do projektové dokumentace, včetně vyjádření dotčených orgánů státní správy. V závěru dopisu pak vyjadřují předpoklad, že stavební bytové družstvo H. je účastníkem stavebního řízení a proto nebude problém vyhovět žádosti jeho členů.

Po posouzení obsahu tohoto dopisu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jej nelze považovat za písemnost, jíž by se stěžovatelka domáhala účasti ve stavebním řízení. Nebyl tedy dán předpoklad pro to, aby stavební úřad o účasti stěžovatelky ve stavebním řízení rozhodoval podle § 14 správního řádu.

K druhé stížní námitce Nejvyšší správní soud uvádí:

Podle § 60 správního řádu je odvolací orgán „*povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřijatelné odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne*“.

O výklad tohoto ne zcela srozumitelně formulovaného ustanovení vedla teorie i praxe dlouhé spory. Vrchní soud v Praze svého času vyložil, že ustanovení § 60 správního řádu vytváří podklad pro dvojí a navzájem se vylučující procesní postup. V prvním případě správní orgán shledá důvody pro obnovu řízení či pro změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení a pak věcně příslušný správní orgán provede řízení podle části čtvrté oddílu druhého správního řádu (obnova řízení), resp. části čtvrté oddílu třetího správního řádu (přezkoumání mimo odvolací řízení), aniž by vydával zvláštní procesní rozhodnutí o zamítnutí odvolání; účastníka řízení přitom o těchto skutečnostech pouze vyrozumí přípisem. V druhém případě správní orgán důvody neshledá a jediné tehdy (arg. „jinak“) odvolání zamítne (srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 795/2001).

Druhý výklad tvrdí, že správní orgán opožděné nebo nepřijatelné odvolání vždy zamítne a poté uváží, zda z tohoto odvolání nevyplývají důvody pro nařízení obnovy řízení nebo pro přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Odvolání přitom bude mít povahu podnětu k zahájení řízení z úřední činnosti; návrhem by bylo jen tehdy, pokud by to z něho přímo vyplývalo a účastník řízení by s takovým posouzením výslovně souhlasil. Tento názor lze nalézt např. v publikacích: Mikule, Kopecký, Staša: Stavební právo, Správní řízení ve věcech stavebních, 1997; Vopálka, Šimůnková, Šolín, Správní řád, komentář, 2. vydání, C. H. Beck, 2003. K tomuto názoru se přiklání i Nejvyšší správní soud, a to z následujících důvodů.

Nejvyšší správní soud se domnívá, že v daném případě je nejprve potřeba postavit najisto, že odvolání je skutečně opožděné nebo nepřijatelné, tj. ukončit odvolací řízení rozhodnutím o zamítnutí odvolání. Toto rozhodnutí by rovněž mělo nabýt právní moci, neboť teprve právní moc je zárukou nezměnitelnosti (řádnými opravnými prostředky) a závaznosti rozhodnutí. Před právní mocí by sice mohl být tzv. shledán důvod obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, avšak pouze předběžně. I sama stěžovatelka připouští, že závazné úkony by v případě kladného posouzení mohly být prováděny až po právní moci rozhodnutí.

Tento výklad dále odvolateli přináší daleko jistější postavení ve vztahu k případné žalobě k správnímu soudu, neboť se mu vždy dostane soudem přezkoumatelného rozhodnutí. Při použití prvně zmiňovaného přístupu by tomu tak pokaždé nemuselo být. Dospěl-li by orgán, který by vedl eventuální mimoodvolací řízení, k závěru, že není důvod pro změnu nebo zrušení odvolání napadeného rozhodnutí, tuto okolnost by odvolateli řízení sdělil pouhým dopisem (Výběr soudních rozhodnutí ve věcech správních č. 29/1994, Soudní judikatura ve věcech správních č. 510/1999, č. 877/2001). Odvolatel by poté neměl k dispozici žádné rozhodnutí, proti jehož nezákonnosti by mohl u správního soudu brojit. Chyběl by mu prostor zejména pro to, aby mohl namítat, že jeho odvolání ve skutečnosti vůbec nebylo opožděné či nepřijatelné a mělo být věcně přezkoumáno.

Po provedených úvahách lze uzavřít, že zkoumání odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, následuje až poté, co odvolací orgán odvolání zamítne. Nelze mu tedy vytýkat, že rozhodnutí v tomto směru dostatečně neodůvodnil.

Pro úplnost lze dodat, že závěry, k nimž se Nejvyšší správní soud právě dobral, jsou totožné s novou právní úpravou založenou zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (srov. § 92 odst. 1 tohoto zákona).

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly. Při rozhodování o odměně zástupce stěžovatelky se soud řídil ustanoveními § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) a přiznal zástupci stěžovatele 1000 Kč odměny za jeden úkon právní služby (převzetí a příprava zastoupení v řízení o kasační stížnosti) a 75 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. srpna 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu