



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **Krajského úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem v Karlových Varech, Závodní 353/88, za účasti **V. L.**, zastoupeného JUDr. Milanem Hulmákem, advokátem se sídlem v Praze 2, Botičská 4, za účasti osob zúčastněných na řízení **1) V. M.**, **2) K. M.**, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2004, č. j. 58 Ca 16/2004 – 67,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2004, č. j. 58 Ca 16/2004 – 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2004, č. j. 58 Ca 16/2004 – 67, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 12. 1. 2004, č. j. 1851/RR/RO/SP/03, jímž bylo jako nepřipustné zamítnuto podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) odvolání V. L. (dále jen „účastník“) proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 4. 3. 2003 č. j. SÚ/6109/1/02/Ko-330, jímž byla na žádost společnosti M. i., spol. s r. o. povolena stavba „Bytový dům, Karlovy Vary, Pražská ulice“. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že účastník podal odvolání proti stavebnímu povolení, přičemž ve správním řízení bylo jako s účastníky řízení jednáno se společností M. i., spol. s r. o., Ing. O. H., Městem Karlovy Vary, K. M. a V. M. V průběhu stavebního řízení se účastník domáhal postavení účastníka řízení, avšak stavební úřad rozhodnutím ze dne 17. 1. 2003, č. j. SÚ/7240/02/Ko-330, které nabylo právní moci dne 3. 3. 2003, rozhodl, že účastníkem stavebního řízení není. Podle názoru krajského soudu rozhodnutí podle § 60 správního řádu, jímž bylo odvolání osoby, která o sobě tvrdí, že měla být účastníkem správního řízení, zamítnuto jako nepřipustné

je rozhodnutím, které s konečnou platností vyslovuje, že tato osoba účastníkem řízení být neměla. Takové rozhodnutí musí splňovat náležitosti rozhodnutí podle § 47 odst. 3 správního řádu. Především z něho musí být patrné, jak se správní orgán vypořádal s námitkou účastníka, že s ním mělo být jednáno jako s účastníkem stavebního řízení. Jak ale vyplývá z odůvodnění správního rozhodnutí, stěžovatel se s těmito námitkami vůbec nevypořádal, a proto není zřejmé, z jakého důvodu nebyl účastník za účastníka řízení považován. Uvedené povinnosti se nemohl stěžovatel zprostit odkazem na skutečnosti uvedené v odůvodnění jiných správních rozhodnutí, a to ani v tom případě, kdy byla otázka účastnění řešena samostatným procesním rozhodnutím v rámci stavebního řízení, neboť každé správní rozhodnutí musí splňovat náležitosti § 47 odst. 3 správního řádu. Procesní rozhodnutí o tom, že osoba, která se domáhá svého účastnění není účastníkem stavebního řízení, vydané v průběhu stavebního řízení je rozhodnutím, které se dotýká pouze procesních práv stěžovatele. Správní orgán jím s ohledem na rychlost řízení vyslovuje svoji představu o okruhu účastníků řízení, která však nemusí být správná. Takové rozhodnutí nezbavuje vyloučenou osobu práva podat opravný prostředek proti stavebnímu povolení, tj. rozhodnutí, které potencionálně zasahuje do jejich veřejných subjektivních práv, ani nezbavuje správní orgán povinnosti řádně se zabývat jejími námitkami uplatněnými v opravném prostředku. Z těchto důvodů je podle krajského soudu napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť podle jeho názoru zrušil krajský soud napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, aniž by k tomu byl důvod uvedený v § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V posuzovaném případě stěžovatel posoudil odvolání účastníka jako nepřijatelné, protože bylo podáno někým, koho nelze považovat za oprávněného účastníka řízení, což sám krajský soud označil jako posouzení správné. V žádném případě odvolání neodmítl bez dalšího, ale posoudil, zda tvrzení v něm obsažená nezakládají důvod pro obnovu řízení či přezkum mimo odvolací řízení, a toto odůvodnil. V napadeném rozhodnutí stěžovatel podrobně vylíčil, že problematika účastnění účastníka ve stavebním řízení byla podrobně řešena v samostatném správním řízení, a to je uvedeno i v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Stěžovatel se jí podrobně zabýval v souvislosti s přezkoumáním rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, kterým bylo rozhodnuto o tom, že účastník není účastníkem stavebního řízení, které nabylo právní moci 7. 2. 2003. Stěžovatel je názoru, že se problematikou účastnění ve stavebním řízení zabýval dostatečně, když vycházel zejména ze skutečnosti, že bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že účastník není účastníkem stavebního řízení. Stěžovatel znovu náležitě přezkoumal tvrzení účastníka, který měl za to, že s ním měl správní orgán jednat jako s účastníkem řízení, čímž v zásadě tvrdil důvod pro obnovu řízení podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu a dospěl k závěru, že v odvolání proti stavebnímu povolení nejsou uvedeny důvody k takovému postupu. Sám účastník neodůvodňuje tvrzené účastnění ve stavebním řízení dostatečně konkrétně, resp. přesně neodůvodňuje „přímé“ dotčení svých práv, kterým je účastnění „sousedů“ ve stavebním řízení podmíněno. V této věci stěžovatel zdůraznil skutečnost, že bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o tom, že účastník není účastníkem stavebního řízení. Kdyby se judikatura soudů ustálila tak, že by se vyžadovalo podrobné odůvodnění i rozhodnutí o zamítnutí odvolání osoby, jejíž účastnění bylo již pravomocně vyloučeno zvláštním rozhodnutím, ztratilo by smysl vydávat rozhodnutí o tom, že někdo není účastníkem řízení. Krajský soud spatřuje nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí pouze v tom, že z něho není zřejmé, z jakého důvodu stěžovatel nepovažuje účastníka za účastníka stavebního řízení. Ostatní části rozhodnutí tedy v žádném případě nepřezkoumatelností netrpí, a krajský soud se proto v souladu s ustanovením § 76 s. ř. s. mohl a měl zabývat dalšími žalobními body. Z uvedených důvodů navrhl stěžovatel, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc vrácena k dalšímu řízení.

Účastník ve svém vyjádření uvedl, že vzhledem k tomu, že jeho žalobě bylo vyhověno, není subjektivně oprávněn k podání kasační stížnosti, ale přesto je nucen vyjádřit svůj částečný nesouhlas s argumentací krajského soudu, pokud jde o účinky opomíjení účastníka v předchozích stádiích řízení. Tyto námitky se však týkají pouze odůvodnění a nemají přímou vazbu na výroky napadeného rozsudku. Podle názoru účastníka nemá oporu v zákoně výklad krajského soudu, že špatné rozhodnutí, jímž správní orgán I. stupně vymezuje okruh účastníků řízení, nemá vliv na právní moc rozhodnutí. Takový výklad představuje silné omezení oprávnění účastníka. Ochrana takto opomenutých účastníků se pak omezuje pouze na mimořádné opravné prostředky. Krajský soud zde poukazuje na § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, ale toto ustanovení dopadá zjevně na jiné situace, a to na případy osob, jejichž účastenství nebylo v řízení před správním orgánem vůbec řešeno. Tomu nasvědčuje i podmínka, že náprava nemohla být sjednána v odvolacím řízení. Možnost sjednat nápravu odnětí možnosti účastnit se řízení již v odvolacím řízení je zde v přímém rozporu s argumentací krajského soudu. Ztotožnění se s právním názorem krajského soudu znamená, že osoba, která se domáhá účastenství, s níž však správní orgán z různých důvodů jako s účastníkem jednat nechce, se může domoci svých práv pouze ve lhůtě tří let od právní moci prvostupňového rozhodnutí. Ve lhůtě tří let však musí být o povolení obnovy rozhodnuto a další podmínkou přitom je obecný zájem na povolení obnovy. Podle názoru účastníka proto, pokud správní orgán nejedná protiprávně s osobami, které jsou na základě zákona účastníky řízení, nemůže jimi napadené rozhodnutí nabýt právní moci a odvolání takové osoby proti prvostupňovému rozhodnutí je přípustné. Vzhledem k uvedeným skutečnostem účastník navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Zúčastněná osoba V. M. ve svém vyjádření uvedl, že se ztotožňuje s kasační stížností a vyjádřil přesvědčení, že krajský soud při svém rozhodnutí nepostupoval v souladu se zákonem a neřídil se platnými právními normami. Rozhodující otázkou, kterou je nutné podle názoru zúčastněné osoby vyřešit, je otázka, zda účastník je účastníkem stavebního řízení. Účastník ve smyslu § 59 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, není účastníkem stavebního řízení a jako takový nemohl proti stavebnímu povolení podat opravný prostředek. Navíc otázku jeho účastenství se správní orgán již pravomocně vyřešil tak, že není účastníkem řízení. Účastník ve svém podání uvádí řadu důvodů, pro které nesouhlasí s vydaným stavebním povolením a prokazuje skutečnost, že stavbou budou údajně dotčena jeho vlastnická práva. Neuvědomuje si však, že i jeho vlastnické právo je omezeno vlastnickým právem jiných osob, tedy i zúčastněné osoby. Účastník ve svém podání neprokázal žádným způsobem tu skutečnost, že by byl vlastníkem sousedního pozemku. S ohledem na uvedené skutečnosti vyslovila zúčastněná osoba souhlas s tvrzeními stěžovatele a žádala, aby napadený rozsudek byl zrušen.

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

Skutečnost, v níž spatřuje krajský soud nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí, která vedla k jeho zrušení, je nedostatečné odůvodnění neodpovídající požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu, když se jedná o rozhodnutí, které s konečnou platností vyslovuje, že účastník není účastníkem správního řízení. Takový výklad podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba odmítnout jako nesprávný, protože vede k závěru, který nemá rozumný smysl. Jednak by totiž zcela ztratilo své opodstatnění rozhodnutí ze dne

17. 1. 2003 a jednak řešit znovu otázku účastenství s konečnou platností v odvolacím řízení vedeném proti rozhodnutí ve věci samé je zcela protismyslné.

Podle § 14 odst. 1 správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.

Protože rozhodnutí, kterým bylo vysloveno, že někdo je nebo není účastníkem správního řízení je rozhodnutím procesní povahy, bylo za účinnosti ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2000 vyloučeno z přezkumu. Za této právní úpravy nic nebránilo tomu, aby se fyzická nebo právnická osoba i po vydání negativního rozhodnutí o svém účastenství domáhala žalobou přezkoumání rozhodnutí ve věci samé. V této souvislosti lze poukázat na konstantní judikaturu Vrchního soudu v Praze, např. usnesení ze dne 4. 12. 1997 5 č. j. 5 A 88/97 - 26 a ze dne 31. 8. 1998 č. j. 5 A 7/98 - 13.

V dané věci však procesní rozhodnutí o tom, že účastník není účastníkem správního řízení nabylo právní moci dne 3. 3. 2003, tedy za účinnosti s. ř. s., a proto je nutno při posuzování otázky, zda se účastník mohl domáhat žalobou jeho přezkumu u soudu, vycházet z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se může 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, domáhat žalobou zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Z dikce citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že soudnímu přezkumu podléhají všechna rozhodnutí, jimiž se zasahuje do právní sféry žalobce, pokud není dána výslovná kompetenční výlučka. Vzhledem k tomu, že dikce ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je ve sledovaném směru obdobná dikci ustanovení § 244 odst. 1 o. s. ř. ve znění po 1. 1. 2001, tj. po nabytí účinnosti zákona č. 30/2000 Sb., Nejvyšší správní soud neshledal žádný racionální důvod, pro který by se interpretace ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. měla odchylovat od interpretace ustanovení § 244 odst. 1 o. s. ř., a to i z toho důvodu, že při dvojitým možným způsobu interpretace zákonné procesní úpravy je nutno preferovat takovou, která umožňuje účastníkovi řízení domáhat se svých práv u nezávislého a nestranného soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V projednávané věci proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoliv se lze ztotožnit s tvrzením krajského soudu, že rozhodnutí ze dne 17. 1. 2003 je rozhodnutím procesním, nelze z této skutečnosti dovozovat, že nepodléhalo soudnímu přezkumu. Soudním řádem správním totiž nedošlo k omezení rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí v tom smyslu, že by byla z tohoto přezkumu opětovně vyloučena správní rozhodnutí procesní povahy, a proto účastníkovi nebránilo nic v tom, aby se domáhal jeho přezkumu příslušným krajským soudem, což neučinil. Bylo-li o neúčastenství účastníka pravomocně rozhodnuto v průběhu správního řízení, a účastník měl možnost se domáhat přezkumu tohoto rozhodnutí soudem, nelze tuto otázku znovu řešit v rámci jeho odvolání podaného ve věci samé, protože pro to není žádný zákonný důvod.

Nezabýval-li se tedy stěžovatel opakovaně v odůvodnění rozhodnutí o odvolání podaném proti stavebnímu povolení důvody, pro které již bylo pravomocně vysloveno, že účastník není účastníkem správního řízení a pouze odkázal na příslušné pravomocné procesní rozhodnutí o této otázce, nelze takovému rozhodnutí vytýkat nedostatky podle § 47 odst. 3 správního řádu a dovozovat z toho jeho nepřezkoumatelnost.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost stěžovatele důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 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 ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu