



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 žalobců: a) O. K., b) O. V., obou zastoupených JUDr. Robertem Bezděkem, advokátem v Praze 4, Na Pankráci 30, proti žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje, Ústí nad Labem, Velká Hradební 311/48, zastoupený JUDr. Danielem Volákem, advokátem v Litvínově, Jiráskova 413, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2004, čj. UPS/789/03/23877/2004/Sv, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 3. 2005, čj. 15 Ca 74/2004-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalobcům se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad, stavební úřad, zastavil podle § 35 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) rozhodnutím ze dne 20. 10. 2003, čj. StÚ/1486/2002-Bře, územní řízení o dělení pozemků. Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, změnil k odvolání K. a V. rozhodnutím ze dne 12. 2. 2004, čj. UPS/789/03/23877/2004/Sv, část výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (pozemky více specifikoval a některé pozemky doplnil) a část jeho odůvodnění, v ostatních částech odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Mimo rámec shora zmíněného, dříve zahájeného a do té doby pravomocně neukončeného územního řízení vyslovil stavební úřad dne 21. 1. 2003 souhlas s obsahem geometrických plánů na dělení pozemků, které byly předmětem územního řízení o dělení pozemků.

K. a V. napadly rozhodnutí žalovaného (stejně jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně) žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Namítaly, že stavební úřad měl

postupovat formou územního řízení podle § 32 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, a poškození svých práv spatřují v tom, že vydáním souhlasu s dělením pozemků formou opatření podle § 32 odst. 2 písm. e) stavebního zákona nemuselo být při rozhodování bráno v úvahu stanovisko jednotlivých obcí jakožto účastníků územního řízení. Správní orgány zvoleným procesním postupem (vydáním opatření namísto územního rozhodnutí) obešly princip územního plánování, zejména § 1 a § 2 stavebního zákona a stavební úřad vydáním opatření porušil § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť žalobci jako účastníci řízení nemohli účinně hájit svá práva a zájmy. Žalobci dále uvedli, že při řízení nebyl respektován ani § 3 odst. 4 správního řádu a řízení nebylo vedeno správním orgánem tak, aby podporovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, neboť napadené rozhodnutí a opatření o dělení pozemků bylo vydáno stejnou osobou. Žalobci označili napadené rozhodnutí za vadné rovněž proto, že žalovaný se ve svém rozhodnutí řádně nevypořádal s otázkou, z jakého důvodu a podle kterého zákonného ustanovení bylo územní řízení zastaveno. Podle jejich názoru měl žalovaný postupovat podle § 30 správního řádu, požadujícího k zastavení řízení mj. souhlas všech účastníků, a nikoliv podle § 35 odst. 3 stavebního zákona, upravujícího zastavení řízení za předpokladu, že navrhovatel nedoplní svůj návrh podle výzvy správního orgánu ve stanovené lhůtě.

Žalovaný navrhl odmítnutí žaloby, nebo její eventuální zamítnutí, přičemž sporné otázky rozdělil na námitky procesní a věcné. K procesním otázkám především tvrdil, že napadená správní rozhodnutí jsou vyloučena ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) a c) s. ř. s., neboť nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a pouze upravují vedení řízení před správním orgánem. Zpochybnil rovněž žalobní legitimaci žalobců, kteří ji dovozují z § 65 odst. 2 s. ř. s. Dále považuje za nedostatečná tvrzení žalobců o zkrácení na jejich právech postupem správního orgánu, protože ti netvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Věcně žalovaný odmítl názor, podle něž měl zastavit územní řízení podle § 30 správního řádu a nikoliv podle § 35 odst. 3 stavebního zákona; v argumentaci poukázal na vzájemné subsidiární vztahy obou zákonů. K opatření, jímž byl udělen souhlas s dělením pozemků, zdůraznil, že jeho přezkum nebyl a nemohl být předmětem řízení o odvolání.

Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 3. 2005, čj. 15 Ca 74/2004-32, rozhodnutí žalovaného zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, kterou opřel o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

Krajský soud se podle stížních námitek nevypořádal s tvrzením stěžovatele, podle kterého jsou napadená správní rozhodnutí vyloučena ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) a c) s. ř. s., neboť nejsou rozhodnutími ve smyslu 65 odst. 1 s. ř. s. a pouze upravují vedení řízení před správním orgánem. Krajský soud uvažoval o podmínkách kompetenční výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s., ale nesprávně uzavřel, že rozhodnutím o zastavení řízení bylo s konečnou platností rozhodnuto o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro řádné projednání návrhu, a proto není rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Krajský soud se podle kasační stížnosti také opomněl vypořádat s námitkou stěžovatele, podle níž žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby. Žalobci svoji žalobní legitimaci pravděpodobně odvozují z § 65 odst. 2 s. ř. s. a svého předchozího účastenství ve správním (územním) řízení, resp. § 34 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého je účastníkem každého územního řízení obec. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. ovšem žalobci musí tvrdit nejen zkrácení na svých právech, která jim přísluší, ale zároveň musí tvrdit, že na nich byli zkráceni způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. Tvrzení žalobců o vadnosti napadeného rozhodnutí a chybném postupu stěžovatele není dostačující, neboť předpokladem aktivní žalobní legitimace je současné tvrzení, že tento postup mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí, což z žaloby nelze dovodit.

Rozsudek krajského soudu je podle kasační stížnosti vnitřně rozporný. Krajský soud správně zjistil, že *de facto* došlo k potvrzení, nikoliv ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale současně zrušil rozhodnutí stěžovatele s tím, že není možné zamítnout odvolání a potvrdit rozhodnutí správního orgánu I. stupně a současně toto rozhodnutí v jeho výroku změnit.

Kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu vyplývá, že Pozemkový fond České republiky podal dne 18. 9. 2002 návrh na vydání územního rozhodnutí na dělení pozemků, který obsahoval kromě označení navrhovatele a dalších formálních náležitostí podání i označení účelu navrhovaného dělení pozemků jako „Investiční záměr - větrné elektrárny“. Ve věci bylo konáno ústní jednání, na jehož základě byl navrhovatel vyzván k doplnění návrhu o přesně specifikované údaje a doklady a řízení bylo přerušeno (§ 29 odst. 1 správního řádu). Stavební úřad stanovil pro doplnění návrhu lhůtu do 31. 3. 2003 a výslovně poučil navrhovatele, že pokud nebudou nedostatky návrhu ve stanovené lhůtě odstraněny, řízení bude zastaveno. Dne 6. 1. 2003 navrhovatel předložil stavebnímu úřadu žádost o zastavení územního řízení a stavební úřad požádal další účastníky řízení, aby se v souladu s § 30 správního řádu k žádosti vyjádřili. S výjimkou jednoho všichni účastníci řízení vyjádřili svůj nesouhlas a požadovali, aby dělení pozemků bylo projednáno v zahájeném územním řízení a byly tak vzaty v úvahu jejich argumenty. Po marném uplynutí lhůty stanovené k doplnění návrhu bylo územní řízení rozhodnutím ze dne 20. 10. 2003, čj. StÚ/1486/2002-Bře, podle § 35 odst. 3 stavebního zákona zastaveno.

Mimo rámec zahájeného a do té doby pravomocně neukončeného územního řízení stavební úřad dne 21. 1. 2003 vyslovil souhlas s obsahem geometrických plánů na dělení pozemků, které byly předmětem tohoto územního řízení.

Nejvyšší správní soud se především zabýval otázkou, zda rozhodnutí žalovaného navazující na zastavení územního řízení (§ 35 odst. 3 stavebního zákona) podléhá soudnímu přezkumu.

Namítanou kompetenční vyluku soudního přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení stěžovatel spatřoval v procesní povaze tohoto rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení a které není aktem, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva a povinnosti.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli v názoru, že rozhodnutí o zastavení řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení je k

podání žaloby legitimován každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti. Podle smyslu a účelu citovaného ustanovení je žalobní legitimace dána ve všech případech, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce. Pojmem „rozhodnutí“ ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se ostatně zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, na které se v nyní posuzované věci pro stručnost odkazuje. Nutno dodat, že i když správní řízení není ukončeno konstitutivním rozhodnutím zakládajícím subjektivní hmotné právo, ale je skončeno např. rozhodnutím o zastavení řízení, může se toto rozhodnutí zásadním způsobem dotknout právní sféry účastníka řízení a nelze je bez dalšího podřadit pod rozhodnutí procesní povahy. Nepochybně totiž existuje rozdíl mezi rozhodnutím, kterým se upravuje pouze průběh správního řízení, a mezi rozhodnutím, kterým se s konečnou platností rozhoduje o tom, zda jsou dány zákonné předpoklady pro projednání návrhu účastníka řízení.

Pravomoc správních soudů je třeba vnímat mj. ve světle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod tak, že lze přezkoumat každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Meze práva na přístup k soudu představují tzv. kompetenční výluky, při jejich používání je však nutno klást si otázku, proč zákon určitou výlukou obsahuje, a respektovat její smysl. Smyslem výluky podle § 70 písm c) s. ř. s. je, aby se soud zabýval až výsledným rozhodnutím ve věci samé a případnou nesprávnost postupu při vedení řízení, tj. úkony, jimiž se upravuje vedení řízení, nečinil předmětem předběžného dílčího přezkumu. Nezákonnost takových úkonů může být později namítána jako vada řízení, vedoucí v případě vlivu na výrok rozhodnutí ve věci až ke zrušení takového rozhodnutí soudem. Z ústavních interpretačních pravidel současně plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva.

V posuzované věci tedy není podstatné, zda se jedná o rozhodnutí procesněprávní či hmotněprávní povahy, ale zda se může projevit v právní sféře účastníka řízení. Dojde-li k zastavení řízení, děje se tak soudně přezkoumatelným rozhodnutím správního orgánu, spadajícím do rozsahu generální klauzule § 65 odst. 1 s. ř. s., a nevyločeným z přezkumu ustanovením § 70 s. ř. s.

Co do namítaného nedostatku aktivní legitimace žalobců Nejvyšší správní soud konstatuje, že úprava správního soudnictví zakládá procesní žalobní legitimaci i pro osoby, které se staly účastníky řízení před správním orgánem, ale nemohou žalobu podat podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz § 65 odst. 2 s. ř. s.). Obec je účastníkem územního řízení (§ 34 odst. 3 stavebního zákona), v němž může uplatňovat svá práva, a jsou-li tato práva porušena způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí, může se žalobou domáhat jejich soudní ochrany.

Jak ze soudního spisu vyplývá, žalobci v žalobě namítali, že zvoleným procesním postupem, zejména vydáním opatření, kterým bylo schváleno dělení pozemků, došlo k poškození jejich práv účastníků územního řízení, neboť stavební úřad jim tak odňal možnost, aby jejich (negativní) stanoviska k věci byla při rozhodnutí zohledněna. Žalobci zdůraznili, že stavební úřad přes vědomí jejich zamítavého postoje k věci připustil, aby za

souběžně vedeného územního řízení týkajícího se dělení pozemků bylo v téže věci vydáno opatření, které bylo zcela v rozporu s jejich stanoviskem, uplatněným v územním řízení. Z citovaného vyjádření lze dovodit, že tvrzený zásah do právní sféry byl takové intenzity, že mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Formalistický přístup, jehož se stěžovatel ve své kasační námitce dovolává, a vyžadující po žalobcích doslovnou citaci zákonného ustanovení, tedy že „účastník řízení byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“ Nejvyšší správní soud považuje za nepřijatelný.

Co do další kasační námitky se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu o nesrozumitelnosti rozhodnutí stěžovatele, jehož výrokem došlo k částečnému nahrazení jak výroku tak i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Správní řízení tvoří v zásadě jeden celek, a to až do právní moci konečného rozhodnutí. Odvolací orgán má tedy možnost napravit jak vady řízení před správním orgánem I. stupně, tak i vadnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně. K tomu jej opravňuje § 59 odst. 1 správního řádu, podle něž se v posuzované věci jednalo o přezkum v celém rozsahu, bez omezení odvolacími námitkami. Při změně rozhodnutí platí rozhodnutí správního orgánu I. stupně společně s odvolacím, a to v mezích provedených změn. Změna ovšem spočívá ve změně výroku rozhodnutí, neboť pouze ten je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu.

Rozhodnutí odvolacího orgánu musí jako každé správní rozhodnutí obsahovat předepsané náležitosti (§ 47 správního řádu), náležitostí výroku je rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popř. též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení (§ 47 odst. 2 správního řádu). Odvolací orgán musí ve svém výroku vymezit, jak o odvolání rozhodl (tedy věcně i odkazem na příslušné ustanovení správního řádu) a při změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně musí po věcné i právní stránce specifikovat prováděnou změnu. Nic dalšího do výroku rozhodnutí nepatří, a to ani v případě, že odvolací orgán vzal v úvahu jiné důvody rozhodnutí než orgán I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede skutečnosti, které byly podkladem rozhodnutí, úvahy, jakými byl veden při hodnocení důkazů a právní předpisy, na jejichž základě rozhodoval (§ 47 odst. 3 správního řádu). V odvolacím rozhodnutí, jímž bylo změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, musí být změna výroku odůvodněna vyložením důkazního a právního stavu a je třeba se vypořádat i s odlišnostmi mezi důvody rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolacího.

Rozhoduje-li odvolací orgán o odvolání tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně změní, nemůže zdůvodnění pojímat do výroku rozhodnutí, nýbrž je musí zahrnout do odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Změna rozhodnutí ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu znamená změnu jeho výroku, a její důvody jsou obsaženy v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. V této souvislosti lze poukázat na stabilní judikaturu, např. již Vrchního soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 84/99-38 vyslovil, že „výrokem rozhodnutí o odvolání nelze měnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně; pokud se tak stane, může mít tato vada výroku za následek zmatečnost rozhodnutí a v tomto rozsahu založit i jeho nepřezkoumatelnost“. Tento názor převzal i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek publikovaný pod č. 1/2003 Sb. NSS).

Stěžovatel ale tvrdí, že posledně citovaný judikát nelze v nyní posuzované věci použít, neboť on přes formální změnu obsahově rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil.

Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. V případě žalobou napadeného rozhodnutí se součástí výroku, tedy závazné části rozhodnutí, stalo i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatel svým výrokem vyměnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně v částečném rozsahu za rozhodnutí jiné, současně rozhodl o jeho potvrzení. Přitom se nejednalo pouze o specifikaci výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale i o jeho doplnění.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, a krajský soud je správně zrušil.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť z něj nelze stěžovatelem tvrzené závěry nijak dovodit.

Co do zastavení správního (územního) řízení Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán byl oprávněn posoudit, zda jsou podklady v návrhu dostatečné pro vydání rozhodnutí. Neposkytoval-li předložený návrh dostatečný podklad pro posouzení, stavební úřad správně vyzval navrhovatele, aby návrh v přiměřené lhůtě doplnil a upozornil jej, že jinak územní řízení zastaví. Vzhledem k tomu, že navrhovatel svůj návrh na vydání územního rozhodnutí požadovaným způsobem ve stanovené lhůtě nedoplnil, stavební úřad územní řízení v souladu se zákonem (§ 35 odst. 3 stavebního zákona) zastavil. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru žalobců, podle něž měl správní orgán v daném případě postupovat podle § 30 stavebního řádu. Správní řád se použije pouze na situace, které nejsou stavebním zákonem řešeny (srov. § 140 stavebního zákona). Vzhledem k tomu, že příslušnou právní otázku stavební zákon řeší komplexně, postup podle § 30 správního řádu nebyl na místě. Zastavení správního řízení po marném uplynutí lhůty stanovené k doplnění návrhu proto proběhlo správně v režimu stavebního zákona.

Opatření správního orgánu I. stupně, kterým byly potvrzeny geometrické plány o dělení pozemků, nebylo předmětem odvolacího řízení ani rozhodování krajského soudu, proto se jím Nejvyšší správní soud nemohl zabývat.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalobcům žádné seznatelné náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly, proto jim soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. února 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu