



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobců a) M. A., b) M. N., c) A. S., d) J. S., a e) J. N., zastoupených Mgr. Ing. Jaroslavou Sodomkovou, advokátkou v Praze 1, Jindřišská 20, proti žalovanému Městskému úřadu Rudná, Rudná, Masarykova 94, zastoupenému JUDr. Reginou Soukupovou, advokátkou v Praze 1, Konviktská 12, v řízení o žalobě proti úkonu žalovaného ze dne 8. 8. 2003, čj. 3150/03/Ky, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2005, čj. 44 Ca 41/2005-49,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2005, čj. 44 Ca 41/2005-49, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Rudná veřejnou vyhláškou ze dne 8. 8. 2003, čj. 3150/03/Ky, zrušil podle § 127 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), „nesprávné opatření“ vydané nečinností stavebního úřadu – souhlas k provedení ohlášených přípravných a stavebních prací, včetně oplocení pozemků parc. č. 155, 154, 149/3 a 168 v k. ú. H. [§ 57 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)]. Tento akt odůvodnil tím, že obdržel ohlášení stavby (dat. 4. 12. 2002) od S. m. n. v Ú., v němž mu bylo oznámeno zahájení přípravných a stavebních prací, včetně oplocení pozemků parc. č. 155, 154, 149/3 a 168 v k. ú. Ú., na stavbě rodinných domů pro občany postižené povodněmi, kteří přišli o bydlení (§ 137a stavebního zákona). Stavební úřad na toto ohlášení nereagoval a zavalil tím S. m. n. domněnku, že po uplynutí 30 dnů od ohlášení je možno stavební práce provést (§ 57 odst. 2 stavebního zákona). Svou nečinností tak stavební úřad *de facto* vydal „nesprávné opatření“, které je třeba zrušit. Stavební úřad byl na tuto skutečnost upozorněn Krajským úřadem Středočeského kraje, odborem územního a stavebního řízení a současně mu byla stanovena lhůta pro zrušení nesprávného opatření.

Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Praze domáhali zrušení shora uvedeného aktu žalovaného, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Uvedli, že vyhláška představuje úkon žalovaného, jako příslušného stavebního úřadu, kterým se ruší a závazně stanovují práva a povinnosti žalobců, a proto je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přestože zřejmě záměrně nemá náležitosti rozhodnutí podle § 47 správního řádu a ani nebyl vydán v řádném správním řízení. Posuzovaný úkon je rozhodnutím již proto, že ruší předchozí implicitní souhlas žalovaného s provedením ohlášených stavebních prací, na jehož základě právní předchůdci žalobců a následně i žalobci nabyli určitých práv. Žalobci připojili k žalobě mj. informace o parcelách parc. č. 155/2, 155/4, 155/6 a 155/7 v k. ú. Ú., z nichž vyplývají vlastnická práva žalobců k těmto parcelám. Žalobci zároveň žádali, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobců a přikázal obnovit stav před zásahem (§ 82 s. ř. s. za použití § 87 s. ř. s.), došel-li by k závěru, že úkon žalovaného není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 21. 11. 2005, čj. 44 Ca 41/2005-49, odmítl žalobu jako podanou osobami k tomu zjevně neoprávněnými [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Vyšel ze závěru, že ohlášení stavby (dat. 4. 12. 2002) stavebnímu úřadu učinila neexistující osoba, protože nebyla prokázána existence sdružení registrovaného s názvem M. n., v Ú., jehož razítko je otištěno pod ohlášením. Ohlášení není řádně podepsáno, neboť není možné zjistit, kdo a v jaké funkci je podepsal. Žalobu podali žalobci, kteří ovšem nepodali ohlášení stavby ze dne 4. 12. 2002, a neprokázali, že by předmětem správního řízení, ve kterém byla vydána veřejná vyhláška, bylo jejich právo, nebo že správní orgán rozhodoval o jejich právu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), nebo že jsou osobami, kterých se veřejná vyhláška přímo dotýká, nebo že byli účastníky správního řízení. Žalobcům přitom musí svědčit právo, o němž bylo rozhodováno ve správním řízení a nemohou se dovolávat práv cizích. Z uvedených důvodů žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby na zrušení veřejné vyhlášky nebo k podání žaloby podle § 82 s. ř. s. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že z uvedených důvodů žalobu „zamítl“. Nicotnost napadeného aktu krajský soud neposuzoval, přestože je povinen přihlížet k nicotnosti z úřední povinnosti, neboť pro nedostatek aktivní legitimace žalobců nebyl napadený akt vůbec předmětem soudního přezkumu.

Žalobci (stěžovatelé) brojili proti usnesení krajského soudu kasační stížností. Dovolali se stížních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vady řízení před žalovaným, pro niž měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, a podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Zpochybnili závěr krajského soudu, že ohlášení stavby učinila neexistující osoba. Ohlášení stavby podalo O. s. n. v Ú., se sídlem Ú., K. h. 314, které je od 21. 8. 2002 řádně registrováno Ministerstvem vnitra. Sdružení sdružuje především vlastníky nemovitostí v obci Ú. a jeho personální substrát se měnil podle postupného dělení původních pozemků parc. č. 155, 154, 149/3 a 168 v k. ú. Ú. V současnosti jsou členy sdružení i všichni stěžovatelé, kteří posléze nabyli stavby rodinných domů rozestavěné mj. na základě předmětného ohlášení. Termín „majitelé nemovitostí“ byl na razítku otištěném na ohlášení uveden proto, aby bylo zřejmé, proč sdružení podává ohlášení, přestože není vlastníkem dotčených pozemků ani stavebníkem. Krajský soud si byl jistě vědom, o jaké občanské sdružení se jedná, neboť přípisem ze dne 6. 9. 2005 vyzval stěžovatele, aby mu zaslali stanovy Občanského sdružení v Ú. a sdělili, kde bylo sdružení registrováno a kdo za něj v rozhodné době jednal.

Stěžovatelé nesouhlasili se závěrem krajského soudu, podle něž neprokázali, že předmětem správního řízení, v rámci kterého byla vydána veřejná vyhláška, bylo jejich právo, ani neprokázali, že správní orgán rozhodoval o jejich právu, že jsou osobami, kterých se veřejná vyhláška přímo dotýká, nebo že byli účastníky správního řízení a že ohlášení stavby podali oni sami. Takový závěr krajského soudu, který bez důkazního řízení odmítl žalobu, je přinejmenším předčasný. Stěžovatelé se po ohlášení stavby (dat. 4. 12. 2002) stali vlastníky pozemků, na nichž byly ohlášeny stavební práce, a rozestavěných staveb na nich, toto doložili výpisy z katastru nemovitostí, a proto na ně musela přejít i veřejnoprávní práva a povinnosti, týkající se uvedených nemovitostí. Napadenou „quasiveřejnou vyhláškou“ jsou jejich práva rušena a je zřejmé, že jsou napadeným úkonem žalovaného dotčena přímo a zásadně. Stěžovatelé (v žalobě) netvrdili, že ohlášení stavby podali oni sami, proto nemohli tuto skutečnost ani prokazovat. Žalovaný zjevně účelově nevedl žádné správní řízení, v jehož rámci by byla vydána napadená vyhláška, ačkoli je vést měl a musel, a stěžovatelé proto nemohli být jeho účastníky. Krajský soud tuto skutečnost nejen nevzal v potaz, ale dokonce ji klade k tíži stěžovatelů.

Stěžovatelé dále namítli, že tvrzení krajského soudu o „zamítnutí“ žaloby i podle § 82 s. ř. s. postrádá oporu ve výrokové části rozhodnutí.

Správná není ani argumentace soudu o pomnutí tvrzené nicotnosti napadeného aktu kvůli nedostatku aktivní legitimace stěžovatelů, neboť jak sám uvedl je povinen přihlížet k nicotnosti z úřední povinnosti.

Stěžovatelé uzavřeli, že napadené usnesení krajského soudu je formalistické a povrchní, soud se odmítl zabývat věcí samou a pominul konkrétní důvody a souvislosti, které jej mohly vést k závěrům, že se napadené rozhodnutí přímo dotýká stěžovatelů a jejich práv. Důkazem opaku je přitom skutečnost, že žalovaný v současnosti vede proti stěžovatelům řízení o odstranění předmětných staveb podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a řízení o uložení pokut. Stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné, neboť stěžovatelé nebyli v řízení před krajským soudem aktivně legitimováni k podání žaloby, kterou brojili proti neexistujícímu rozhodnutí žalovaného a kterou podali opožděně. Žalobou napadená vyhláška žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 46 správního řádu, ale pouze oznámením o zrušení nesprávného opatření a nebyla způsobilá rušit nebo stanovit práva či závazky, které nemohly na základě ohlášení stavby ze dne 4. 12. 2002 vůbec vzniknout. V řízení nebylo prokázáno, že oznamovatel ohlášení stavby ze dne 4. 12. 2002 a osoba, na kterou vyhláška dopadá, je totožná se stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předem dalšího odůvodnění uvádí, že v posuzované věci může být dán pouze důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve vztahu k ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. důvodem speciálním.

Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na právní názor vyslovený ve svém rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004-59¹, podle kterého lze odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace (např. absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé (např. pokud žalobce tvrdí porušení práva, jehož pojmově vůbec nemůže být nositelem - srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, čj. 6 A 56/94–28, publikovaný ve Správním právu pod č. 145). V opačném případě musí soud návrh projednat a poté, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodnout ve věci rozsudkem.

V posuzované věci není nedostatek aktivní žalobní legitimace stěžovatelů zcela nesporný a nepochybný. Tomuto závěru ostatně nasvědčují i rozsah odůvodnění usnesení krajského soudu: přípis, kterým krajský soud vyzval stěžovatele, aby soudu zaslali stanovy O. s. n. v Ú. a sdělili některé skutečnosti týkající se tohoto sdružení; skutečnost, že krajský soud musel dovozovat nedostatek způsobilosti podatele ohlášení stavby, které je předmětem žalobou napadené veřejné vyhlášky; a rovněž rozbor, v němž soud dochází k závěru, že stěžovatelé nejsou legitimováni k podání žaloby podle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. a podle § 82 s. ř. s. Krajský soud měl proto za předpokladu splnění ostatních podmínek řízení žalobu věcně projednat, neboť v důsledku odmítnutí žaloby (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.) se nezabýval ani konkrétními důvody a souvislostmi, z nichž mohlo vyplynout, že se napadený úkon žalovaného přímo dotýká stěžovatelů a jejich práv.

Stěžovatelé napadli žalobou úkon žalovaného, kterým zrušil opatření vydané nečinností stavebního úřadu (souhlas k provedení ohlášených přípravných a stavebních prací, včetně oplocení pozemků) a v řízení před krajským soudem doložili výpisy z katastru nemovitostí, prokazující jejich vlastnictví relevantních pozemků. Nejvyšší správní soud proto nepochybuje, že žalobou napadeným úkonem jsou rušena práva týkající se nemovitostí stěžovatelů. Ostatně, žalovaný sám uvedl, že vede proti stěžovatelům řízení o odstranění předmětných staveb [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] a řízení o uložení pokut. Nejvyšší správní soud z uvedeného důvodu nepřisvědčil závěru krajského soudu, podle kterého stěžovatelé neprokázali, že předmětem správního řízení, ve kterém byla vydána veřejná vyhláška, bylo jejich právo a že jsou osobami, kterých se napadený akt přímo dotýká.

Podle krajského soudu stěžovatelé neprokázali, že byli účastníky správního řízení nebo že ohlášení stavby podali oni sami, Nejvyšší správní soud ovšem připomíná, že relevantní je především to, zda napadené rozhodnutí uložilo žalobci nějaké povinnosti nebo jej zkrátilo na jeho právech.

Stěžovatelé také namítli, že závěr krajského soudu o „zamítnutí“ žaloby v odůvodnění jeho usnesení (§ 82 s. ř. s.) postrádá oporu ve výrokové části rozhodnutí. V daném případě se ale zjevně jedná o chybu v psaní, kterou předseda senátu opraví kdykoliv i bez návrhu.

Stěžovatelé krajskému soudu rovněž vytkli, že se nezabýval tvrzenou nicotností napadeného správního aktu, přestože je k takové skutečnosti povinen přihlížet z úřední

¹ <http://www.nssoud.cz>

povinnosti. Tato výtka je předčasná. Výrok o nicotnosti napadeného rozhodnutí je výrokem ve věci samé, který vychází z hodnocení právních kvalit napadeného rozhodnutí soudem. Soud vysloví nicotnost napadeného rozhodnutí (podle § 76 odst. 2 s. ř. s. i bez návrhu) v rámci jeho meritorního přezkumu, tedy pouze tehdy, shledal-li podanou žalobu přípustnou a neodmítl ji (tj. za neexistence skutečností odůvodňujících odmítnutí návrhu podle § 46 s. ř. s.). Protože právě odmítnutí žaloby považuje kasační soud za nesprávné, bude se touto otázkou zabývat krajský soud v dalším řízení.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž krajský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. února 2007

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu