



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **S. n. z. k. T.**, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Praha 4, Za Zelenou liškou 967, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem Liberec 2, U Jezu 642/2a, za účasti: **G. P. a. s.**, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 14. 12. 2005, č. j. 59 Ca 13/2005 – 43,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků, ani osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 12. 2004, č. j. KULK 7394/2004 – rozh., bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu v Míloni, odboru výstavby, územního plánování a dopravy (dále jen „stavebního úřadu“) ze dne 21. 5. 2004, č. j. výst. 748/2004 OV. Stavební úřad v uvedeném rozhodnutí povolil změnu v užívání stavby skladu výbušnin na pozemku parc. č. 117, k. ú. L. u. M., obec B. v areálu kamenolomu B., pro účely využití stavby – sklad stavebního materiálu a náhradních dílů. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „zákon č. 114/1992 Sb.“), je občanské sdružení oprávněno účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánem státní správy, který řízení zahájil. Pouze v tomto případě má občanské sdružení postavení účastníka řízení. Řízení o změně v užívání stavby podle ust. § 85 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) je řízením návrhovým. Žalovaný dále konstatoval, že ze spisového materiálu zjistil, že návrh na povolení změny užívání stavby byl stavebnímu úřadu podán společností G. P. a. s. dne 5. 4. 2004. Podle ust. §

18 odst. 2 správního řádu je řízení na návrh účastníka zahájeno dnem, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout a řízení tak bylo zahájeno dne 5. 4. 2004. Zákonná osmidenní lhůta podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., pro písemné oznámení účasti v řízení žalobci marně uplynula 13. 4. 2004. Žalobce se sice přihlásil jako účastník řízení po informaci stavebního úřadu, která mu byla doručena dne 16. 4. 2004 podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 22. 4. 2004, tedy do osmi dnů poté, kdy se o zahájeném řízení dozvěděl, ale všechny tyto úkony jak stavebního úřadu tak i žalobce byly učiněny po marném uplynutí zákonné lhůty, kterou nelze navrátit. Žalovaný je tedy toho názoru, že žalobce se jako účastník řízení přihlásil až po marném uplynutí osmidenní lhůty, a nebylo mu proto možné přiznat postavení účastníka řízení a tudíž ani oprávnění podat proti rozhodnutí odvolání. Z uvedených důvodů žalovaný posoudil odvolání žalobce jako odvolání osoby, která právo podat odvolání neměla, tj. jako odvolání nepřípustné a přezkoumal ve smyslu ust. § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řádu (správní řád) odvolání žalobce z toho hlediska, zda neodůvodňovalo obnovu řízení anebo změnu či zrušení rozhodnutí stavebního úřadu mimo odvolací řízení jako nepřípustné. Žalovaný konstatoval, že vzhledem k tomu, že sklad byl kolaudačním rozhodnutím vydaným Okresním národním výborem Česká Lípa ze dne 28. 1. 1988 č. j. Výst. 818/87-332/2, zkolaudován jako sklad výbušnin a byl tedy až dosud určen ke skladování výbušnin, je nepochybně ve veřejném zájmu z důvodu bezpečnosti stanovit, že nadále již k původnímu účelu užíván nebude a že bude užíván ke skladování stavebního materiálu a náhradních dílů, a došel na základě vyjádření Městského úřadu v Mimoně, odboru zemědělství a životního prostředí ze dne 30. 4. 2004, č. j. 854/2004 OZ, k závěru, že změna užívání stavby skladu není takového charakteru, aby při ní mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona č. 114/1992 Sb., a není tak naplněn předpoklad uvedený v § 70 odst. 2 téhož zákona pro to, aby žalobce byl v tomto konkrétním případě o zahájení řízení informován. Žalovaný poté zaujal stanovisko k samotnému obsahu odvolání a konstatoval, že po přezkoumání podkladů podle § 60 správního řádu dospěl k závěru, že se stavební úřad při řízení nedopustil porušení zákona, které by odůvodňovalo obnovu řízení anebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal, že žalovaný pochybil, když ho v odvolacím řízení nepovažoval za účastníka řízení a jeho odvolání posoudil jako nepřípustné podle § 60 správního řádu. Žalobce se do řízení o změně v užívání stavby přihlásil svým podáním ze dne 22. 4. 2004, tedy v osmidenní lhůtě podle § 70 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb. Tato lhůta musí být počítána od doručení informace o zahájení příslušného řízení ze strany stavebního úřadu, nikoli od samotného zahájení řízení. V tomto směru žalobce odkázal na judikaturu správních soudů, a to rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2003, sp. zn. 38 Ca 826/2002, rozsudek téhož soudu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. 38 Ca 353/2001, a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 1. 2002, sp. zn. 7 A 95/99, přičemž kopie výše uvedených rozhodnutí přiložil. Žalobce konstatoval, že stavební úřad nepochybil, když jej do řízení na základě jeho podání přibral. Pochybil však žalovaný, když odvolání posoudil jako nepřípustné a žalobci nepřiznal postavení účastníka řízení. Žalobce má za to, že mu bylo upřeno právo, jež má každý, kdo se domáhá postavení účastníka, ač správní orgán soudí, že jím není, když žalobce nebyl žalovaným pravomocně z řízení vyloučen dříve, než samo skončilo. Žalobce namítal porušení ust. § 3 odst. 2 správního řádu, neboť nebyl náležitě poučován, aby v řízení neutrpěl újmu a porušení ust. § 33 odst. 2 správního řádu neboť se nemohl vyjádřit k rozhodným skutečnostem před vydáním napadeného rozhodnutí. Podle názoru žalobce okruh účastníků v řízení o změně v užívání stavby ve smyslu § 85 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), se řídí nejen stavebním zákonem, ale i zvláštními předpisy, které jsou

k němu ve vztahu speciality. Takovým předpisem je i zák. č. 114/1992 Sb., jak výslovně stanoví § 90 odst. 4 tohoto zákona, a vstup žalobce do předmětného řízení byl tak podle tohoto zákona možný, i když ve stavebním zákoně není výslovný odkaz na možnost účastenství podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V daném případě byla možnost dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny zjevná, když rekolaudace na sklad náhradních dílů a stavebního materiálu nepochybně povede ke vzrůstu objemu navážených a distribuovaných hmot a materiálů a povede ke změně a patrně i prohloubení dopadů do prostředí. Žalobce se domnívá, že byl zkrácen na svém právu na úplný přezkum ve smyslu ust. § 59 odst. 1 správního řádu a konstatoval, že žalovaný postupoval chybně a nezákonně podle § 60 správního řádu, když neprovedl úplný přezkum podle podaného odvolání, včetně k němu přiloženého textu shrnujícího připomínky žalobce. Navrhl zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, podstatné procesní vady ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a vadné řešení určení okruhu účastníků řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že důvodem pro zamítnutí odvolání žalobce byla skutečnost, že žalobce nenaplnil zákonné předpoklady uvedené v ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Poukázal na ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., a konstatoval, že v předmětné věci bylo řízení zahájeno podáním návrhu (zúčastněné osoby na změnu v užívání stavby) dne 5. 4. 2004 a proto osmidenní lhůta počala plynout následujícího dne a skončila dnem 13. 4. 2004, což byl poslední den, kdy bylo možno učinit u stavebního úřadu oznámení o tom, že žalobce se hodlá řízení zúčastnit. Takové oznámení však žalobce učinil až 23. 4. 2004 a za tohoto stavu nemohl stavební úřad žalobci přiznat postavení účastníka řízení. Žalovaný má za to, že právní předpisy neporušil a že zjistil skutečný stav věci. Dále poukázal na to, že z vyjádření Městského úřadu v Míloni, odboru zemědělství a životního prostředí ze dne 30. 4. 2004 vyplývá, že v předmětném řízení nebyly zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny a na základě této skutečnosti nebyl dán důvod, aby žalobce, sledující ochranu přírody a krajiny byl účastníkem řízení, neboť nebyl splněn požadavek vyplývající z ust. § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. Žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného konstatoval, že vyjádření žalovaného se zakládá na mylných předpokladech, když jeho výklad ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., je neudržitelný. Žalobce přiložil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 1 As 24/2004, ve kterém byl podle názoru žalobce řešen obdobný případ týkající se podmínek vstupu občanského sdružení do řízení. Žalobce uzavřel, že i nadále v plném rozsahu trvá na podané žalobě.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci rozsudkem ze dne 14. 12. 2005, sp. zn. 59 Ca 13/2005, rozhodl, že se žaloba zamítá, a žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že podstatou sporu bylo posouzení účastenství žalobce jako občanského sdružení, (jehož cílem podle stanov je ochrana přírody a krajiny), v řízení o změně v užívání stavby podle stavebního zákona. Účastenství žalobce bylo podle krajského soudu nutno posoudit dle příslušných ustanovení stavebního zákona a zákona č. 114/1992 Sb., a posoudit jejich vzájemný vztah. Krajský soud dospěl k závěru, že při interpretaci těchto právních předpisů ve vztahu k posuzované otázce je potřeba se řídit právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku č. j. 7 As 29/2003 – 78, ze dne 9. 12. 2004, jež se touto otázkou zabýval. Podmínky pro změnu v užívání stavby upravuje § 85 stavebního zákona s tím, že podle jeho § 85 odst. 1 se na řízení vztahují přiměřeně ustanovení § 76 až 84 stavebního zákona upravující kolaudaci

staveb. Okruh účastníků řízení o změně v užívání stavby je tak vzhledem k výše uvedeným ustanovením stavebního zákona taxativně definován v § 78 odst. 1 stavebního zákona. Tento taxativní výčet okruhu účastníků řízení je speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství v § 14 odst. 1 správního řádu, jak Nejvyšší správní soud již vyslovil v cit. rozsudku s odkazem na odůvodnění nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněného pod č. 95/2000 Sb. Krajský soud se dále zabýval otázkou, zda § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., není ve vztahu k § 78 odst. 1 stavebního zákona speciálním ustanovením, jež by jinak stanovilo okruh účastníků kolaudačního řízení a tím i řízení o změně v užívání stavby a konstatoval, že i tímto problémem se Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku s odkazem na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000, zabýval a vyplývá z něj, že definice účastníků kolaudačního řízení podle § 78 odst. 1 stavebního zákona, která je platná i pro stanovení okruhu účastníků řízení o změně v užívání stavby, určuje okruh účastníků taxativně a občanské sdružení, jehož hlavním posláním dle stanov je ochrana přírody a krajiny, není podle § 70 odst. 2, odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. účastníkem řízení o změně v užívání stavby.

Krajský soud tak dospěl závěru, že v daném případě žalobce nebyl účastníkem řízení o změně v užívání stavby a výrok napadeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce podle § 60 správního řádu, je v souladu se zákonem. Krajský soud neshledal nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného v tom, že žalovaný svůj závěr opřel o jiná zjištění a právní argumentaci, když výrok jeho rozhodnutí byl v souladu se zákonem a žalobce nebyl na svém tvrzeném právu být účastníkem odvolacího řízení zkrácen. Žalovaný tak podle názoru krajského soudu nepochybil, když k odvolání žalobce nepřezkoumával rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání skladu podle § 59 odst. 1 správního řádu a odvolání zamítl bez potvrzení rozhodnutí stavebního úřadu. Podle krajského soudu žalovaný nepochybil ani v tom, když otázku účastenství žalobce neřešil samostatným procesním rozhodnutím, ale v rámci odvolacího řízení. K tomu krajský soud konstatoval, že jestliže žalobce uváděl, že jeho účastenství mělo být pravomocně ukončeno před koncem samotného řízení, dovolával se tak § 14 odst. 1 správního řádu, dle kterého platí, že účastníkem je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím na svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech dotčen, dokud není prokázán opak. V daném případě však žalovaný nepotřeboval ukončit účastenství žalobce a v probíhajícím správním řízení pokračovat. Žalovaný posoudil účastenství žalobce odchylně od stavebního úřadu, který žalobce za účastníka považoval a v průběhu prvostupňového správního řízení s ním i takto jednal. Pokud žalobce odvolání podal a žalovaný dospěl k závěru, že stavební úřad pochybil při vymezení okruhu účastníků a žalobce účastníkem správního řízení není a jedná se tedy o odvolání osoby, která nemá právo odvolání podat, bylo namístež řešit tuto otázku již v rámci odvolacího řízení. Na tuto situaci pamatuje správní řád zvláštním postupem podle § 60 správního řádu. Ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu se vztahuje na případ, kdy odvolání podal ten, kdo byl dle příslušných právních předpisů účastníkem řízení. Rovněž námitky žalobce, že nebyl v řízení řádně poučován a nemohl brojit proti vyloučení ze správního řízení a vyjádřit se k rozhodným skutečnostem neshledal krajský soud důvodnými, když podle § 33 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu a ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění; toto právo se však, jak plyne z jeho systematického zařazení do ust. § 33 správního řádu upravujícího důkazy, vztahuje ke skutkovým zjištěním a seznámení se s provedenými důkazy a podklady pro rozhodnutí. Z citovaného ustanovení správního řádu však podle názoru krajského soudu nelze dovodit právo účastníka řízení, aby byl před vydáním rozhodnutí seznámen s právním názorem správního orgánu a zamýšleným způsobem rozhodnutí. Žalovaný nebyl povinen poučit

žalobce před vydáním rozhodnutí podle § 60 správního řádu o jiném právním názoru na účastenství žalobce v předmětném řízení a o zamýšleném zamítnutí podaného odvolání.

Proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvádí, že rozsudek napadá z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel konstatoval, že rekolaudaci upravuje § 85 stavebního zákona, který odkazuje na přiměřenou aplikaci § 76 až 84 stavebního zákona. Okruh účastníků výslovně určuje ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona, který je ve vztahu speciality k obecnému vymezení účastníků řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Nijak však neřeší ani nevylučuje možnost, že jiný - ve vztahu ke stavebnímu zákonu speciální - zákon takovou možnost stanoví. V takovém postavení je vůči stavebnímu zákonu právě zákon č. 114/1992 Sb., protože tento vztah výslovně stanoví ust. § 90 odst. 4 tohoto zákona. Z toho stěžovatel dovozuje, že i když ve stavebním zákoně u některého vymezení účastníků řízení není výslovný odkaz na možnost účastenství podle zvláštního předpisu, přece je vstup do řízení u účastníků určitého druhu podle zákona č. 114/1992 Sb., možný a nelze jej vyloučit. Stěžovatel má za to, že krajský soud mylně odkazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000, neboť Vrchní soud v Praze rozhodoval v situaci, kdy speciální zákon výslovně stanovil jediného účastníka daného správního řízení a navíc se na tento případ nevztahovala kogentní úprava vztahu speciality zákona č. 114/1992 Sb., k některým jiným zákonům, uvedená v § 90 odst. 4 tohoto zákona. Uvedené rozhodnutí vrchního soudu tak bylo vydáno na základě jiných skutkových a právních okolností a je proto v posuzovaném případě jako vodítko pro rozhodování nepoužitelné. Stěžovatel poukazuje na ust. § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., které při splnění v tomto ustanovení předepsaných podmínek stanoví právo občanských sdružení účastnit se zahajovaných správních řízení, při nichž mohou být, byť i jen okrajově dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Účastenství občanských sdružení v kolaudačních či rekolaudačních řízeních nelze odkazem na § 78 odst. 1 stavebního zákona vyloučit, vzhledem k výslovnému zákonnému určení speciality zákona č. 114/1992 Sb., ve vztahu ke stavebnímu zákonu. Stěžovatel považuje v daném případě možnost dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny za zjevnou, když rekolaudace na sklad náhradních dílů a stavebního materiálu nepochybně povede ke vzrůstu objemu navážených a distribuovaných hmot a materiálů a tím i ke změně a patrně i k prohloubení dopadů do okolního přírodního prostředí, včetně sousedního významného krajinného prvku – lesa, který je podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny výslovně chráněn. Stěžovatel dále namítá vadu řízení před krajským soudem spočívající v tom, že mu bylo spolu s rozsudkem uvedeného soudu doručeno stejnou poštovní zásilkou i poučení o složení senátu a možnosti vznést námitku podjatosti č. j. 59 Ca 13/2005 – 46, jež je datováno 14. 12. 2005, tedy stejně jako kasační stížností napadený rozsudek. Stěžovatel má za to, že otázka možné podjatosti některého soudce musí být vždy vyřízena před tím, než soud přistoupí k meritornímu rozhodování. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 14. 12. 2005, č. j. 59 Ca 13/2005 – 46, zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s jejím obsahem neztotožňuje a je toho názoru, že Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci správně posoudil rozhodující právní otázku v řízení o žalobě a není proto naplněn důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu uplatněných důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení by muselo spočívat v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky, zda stěžovatel měl a mohl být účastníkem v řízení o povolení změny v užívání stavby (§ 85 stavebního zákona). Při posouzení této otázky Nejvyšší správní soud, obdobně jako krajský soud, vycházel z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 As 29/2003 – 78, publikovaného pod č. 943/2006 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že *občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu (§ 70 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), není účastníkem kolaudačního řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona*. V uvedeném rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vypořádal s otázkou účastenství v řízení o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu (§ 84 stavebního zákona), přičemž při řešení této otázky se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž vztahem mezi ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona a ust. § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb; v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že účastníkem řízení o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu, může být pouze subjekt definovaný v ust. § 78 odst. 1, případně odst. 2 téhož zákona.

Nejvyšší správní soud ani v projednávané právní věci neshledal důvod se od tohoto právního závěru odchýlit. Ze závěrů přijatých ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu lze totiž vycházet i v posuzovaném případě, neboť § 85 odst. 1 stavebního zákona mimo jiné stanoví, že na řízení o povolení změny v užívání stavby se přiměřeně vztahují ust. § 76 až 84 téhož zákona. Ustanovení § 85 stavebního zákona žádné vymezení účastníků řízení neobsahuje a při určení okruhu účastníků řízení je tak třeba, stejně jako v řízení o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu, vycházet z ust. § 78 stavebního zákona. Uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu navíc prošlo testem ústavnosti (usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, kterým Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl), když Ústavní soud konstatoval, „že výklad ustanovení § 78 odst. 1 dnes již neplatného stavebního zákona, tak, jak byl proveden Nejvyšším správním soudem, nejeví rysy svévole, je logický, je v souladu s účelem tohoto ustanovení, neboť smyslem kolaudačního řízení je posoudit skutečný stav s podmínkami stavebního povolení a zabránit duplicitě posuzování v řízení o stavebním

*povolení. Odpovídá i předchozí judikatuře, je v souladu s nálezy Ústavního soudu i historickým výkladem.”*

Ustanovení § 59 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že účastníky stavebního řízení jsou a) stavebník, b) osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena, c) další osoby, kterým zvláštní zákon toto postavení přiznává, nejedná-li se o stavební řízení vedené podle § 137a odst. 3.

Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu určenému v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Změny ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření výroby, popřípadě činnosti, která by mohla ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby; na řízení se vztahují přiměřeně ustanovení § 76 až 84. Ustanovení §§ 76 až 84 stavebního zákona upravují postup vedoucí k umožnění trvalého užívání staveb nebo jejich částí, případně prostor, na nichž byly prováděny terénní úpravy, těžební a jim podobné nebo s nimi související práce. Procesní postup podle stavebního zákona, který k povolení k tomuto trvalému užívání vede, zákon nazývá kolaudačním řízením (viz. § 76 až 77 stavebního zákona).

Při vymezení okruhu účastníků řízení v řízení o změně užívání stavby je tak třeba vycházet zejména z ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého účastníky kolaudačního řízení jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Ustanovení § 78 odst. 2 stavebního zákona pak stanoví že, sloučí-li stavební úřad s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, jsou účastníky řízení i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout. Výčet účastníků řízení podaný v ust. § 78 odst. 1 a 2 stavebního zákona je taxativní a uzavřený, nepřipouštějící jinou osobu, než která bude odpovídat rozsahu této definice, jako účastníka kolaudačního řízení. Definice okruhu účastníků uvedená v § 78 odst. 1 stavebního zákona je nepochybně speciální úpravou ve vztahu k úpravě účastenství uvedené v § 14 odst. 1 správního řádu, což ostatně vyslovil již Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněného pod č. 95/2000 Sb. (též zveřejněno jako nálezný č. 42 ve svazku 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Z popsaného skutkového stavu je zřejmé, že v posuzovaném případě nelze při řešení otázky účastenství v řízení o povolení změny v užívání stavby vycházet z ustanovení § 78 odst. 2 stavebního zákona a je tedy třeba vycházet z § 78 odst. 1 téhož zákona.

Pokud by tedy měl být v posuzované věci účastníkem řízení o povolení změny v užívání stavby ještě někdo jiný než subjekty uvedené v § 78 odst. 1 stavebního zákona, muselo by tak stanovit ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním. Na první pohled by se takovým ustanovením mohl jevit § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve spojení s odst. 2 téhož paragrafu, podle něhož občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, pokud má právní subjektivitu (dále jen „ekologická občanská sdružení“), je oprávněno účastnit se správního řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona na ochranu přírody, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení (§ 14 správního řádu). Již Vrchní soud v Praze v rozhodnutí

ze dne 20. 5. 2002 ve věci sp. zn. 5 A 175/2000, (zveřejněném v Soudní judikatuře č. 4/2002, str. 329, též zveřejněno v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 1006/2002), uvedl, že zákon na ochranu přírody a krajiny je sice zvláštním zákonem, který při splnění podmínek § 70 téhož zákona přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu, toto postavení jim však podle uvedeného rozhodnutí přísluší (za podmínek § 70 zákona na ochranu přírody a krajiny) toliko v těch správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec (§ 14 odst. 1 správního řádu) anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl. Ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona je [podobně jako v citovaném judikátu Vrchního soudu v Praze to bylo ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů (atomový zákon)] takovýmto ustanovením zvláštního zákona. Jak bylo výše zmíněno, výčet účastníků kolaudačního řízení v ust. § 78 odst. 1 je uzavřený a taxativní. Smyslem a účelem zvláštního ustanovení o okruhu účastníků je stanovit tento okruh relativně restriktivně, rozhodně restriktivněji, než jak to činí ust. § 59 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k účastníkům stavebního řízení. V tomto smyslu je § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobou § 14 odst. 1 atomového zákona, třebaže na rozdíl od věty druhé tohoto ustanovení atomového zákona výslovně neříká, že takto definovaní účastníci jsou „jedinými“ účastníky kolaudačního řízení.

Odlišné znění § 59 odst. 1 a § 78 odst. 1 stavebního zákona, včetně toho, že v § 78 odst. 1 stavebního zákona na rozdíl od § 59 odst. 1 písm. c) téhož zákona chybí poznámka pod čarou (jakkoli sama o sobě nemá normativní povahu) odkazující na zákon č. 114/1992 Sb., podle něhož se (konkrétně podle jeho § 70) zakládá účastenství ekologických občanských sdružení, je dalším argumentem pro přijetí výkladu, že tato občanská sdružení účastníky kolaudačního řízení nejsou. Pokud by totiž zákonodárce chtěl, aby ekologická občanská sdružení účastníky kolaudačních řízení mohla být, zvolil by jistě dikci ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobnou, jakou použil v jeho § 59 odst. 1. Zvolil-li však oproti tomu dikce různé, je třeba mít za to, že tím také zamýšlel dosáhnout různých účinků právních úprav.

S ohledem na to, že ust. § 85 odst. 1 stavebního zákona odkazuje na přiměřené použití ust. § 76 až 84 téhož zákona je zřejmé, že zákonodárce ochranu přírody a krajiny v řízení o povolení změny v užívání stavby a stejně tak v kolaudačním řízení a v řízení o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu jako součásti kolaudačního řízení (na rozdíl např. od stavebního řízení), zajišťuje jiným způsobem než účastí ekologických občanských sdružení na řízení, zejména pak kooperací stavebního úřadu s tzv. dotčenými orgány státní správy (viz. § 80 odst. 1, podle kterého *stavební úřad oznámí účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy zahájení kolaudačního řízení nejméně 7 dnů před ústním jednáním spojeným s místním šetřením* a § 80 odst. 2 podle kterého *v oznámení o zahájení kolaudačního řízení upozorní stavební úřad účastníky a dotčené orgány státní správy, že námitky a stanoviska mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto*). Tato zákonná úprava nevyvolává žádných pochyb o své ústavní konformitě; posuzování její věcné vhodnosti soudu, který je vázán zákonem, nepřísluší.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že žalobce nemohl být účastníkem řízení o povolení změny v užívání stavby, neboť nebyl žádným ze subjektů definovaných v § 78 odst. 1 stavebního zákona, který definuje okruh účastníků řízení i pro případy řízení o změně



v užívání stavby. Krajský soud proto správně rozhodl o zamítnutí žaloby proti správnímu rozhodnutí žalovaného, když správně posoudil právní otázku, zda je žalobce účastníkem řízení o povolení změny v užívání stavby. Žalobce by mohl být účastníkem tohoto řízení pouze tehdy, pokud by on sám byl některým ze subjektů definovaných jako účastníci řízení v § 78 odst. 1 (případně odst. 2) stavebního zákona. Tak tomu však v daném případě zjevně není a žalobce to ostatně ani netvrdí.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že ust. § 90 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., podle kterého *zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství* stanoví vztah speciality zákona č. 114/1992 Sb., ke stavebnímu zákonu. Při vypořádání této námitky vycházel Nejvyšší správní soud z již uvedeného usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že novelou č. 83/1998 Sb., kterou bylo novelizováno i ust. § 78 odst. 1 stavebního zákona došlo k rozšíření účastníků stavebního řízení s odůvodněním, že se okruh účastníků stavebního řízení tímto ustanovením rozšiřuje o občanská sdružení, uvedená v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Pokud by záměrem zákonodárce bylo rozšířit okruh účastníků kolaudačního řízení i o občanské iniciativy, nic tomu nebránilo a je tedy zřejmé, že takový záměr zde nebyl. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem Ústavního soudu, že úpravu v zákoně č. 114/1992 Sb., lze považovat za speciální pouze ve vztahu k obecnému vymezení účastnictví ve stavebním řízení v § 59 stavebního zákona. Stěžovateli je tedy možné přisvědčit v tom, že zákon č. 114/1992 Sb., je při vymezení účastníků řízení v řadě případů ke stavebnímu zákonu speciálním právním předpisem; to platí jak při vymezení okruhu účastníků stavebního řízení v § 59 odst. 1 stavebního zákona, tak v případě vymezení účastníků územního řízení v § 34 stavebního zákona, což ostatně stavební zákon s přihlédnutím k poznámce pod čarou sám výslovně stanoví v ust. § 59 odst. 1 písm. c), resp. v ust. § 34 odst. 3. Avšak v případě vymezení účastníků v řízení o povolení změny v užívání stavby (ve kterém je nutno přiměřeně použít ust. § 78 stavebního zákona) takový vztah speciality zákona č. 114/1992 Sb., vůči stavebnímu zákonu, jak vyplývá z výše uvedených skutečností, již dán není.

K námitce stěžovatele týkající se postupu krajského soudu, kdy stěžovateli bylo spolu s rozsudkem krajského soudu stejnou poštovní zásilkou doručeno i poučení o složení senátu a možnosti vznést námitku podjatosti datované stejně jako kasační stížností napadený rozsudek, Nejvyšší správní soud konstatuje, že je třeba se stěžovatelem souhlasit v tom, že v takovémto postupu krajského soudu lze shledat pochybení, avšak v posuzovaném případě nelze uvedený postup krajského soudu považovat za vadu, jež by měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Ve zmíněném poučení byl stěžovatel informován o tom, že v osobě jednoho člena tříčlenného senátu (soudce) došlo ke změně ve složení senátu. Lze přitom důvodně předpokládat, že k této změně ve složení senátu došlo v souladu s platným rozvrhem práce krajského soudu, a to z objektivních důvodů, kterými jsou např. delší nemoc či mateřská dovolená. Uvedený postup krajského soudu by tak bylo možno považovat za vadu řízení způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí pouze v případě, pokud by byla některým z účastníků vznesena důvodná námitka podjatosti. Tak tomu však v posuzovaném případě nebylo, neboť žalovaný ani stěžovatel námitku podjatosti soudců (soudce) vůbec nevzněl, stěžovatel pouze v obecné rovině namítal, že tato vada mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

Se zřetelem k výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud námitky uvedené v kasační stížnosti důvodnými a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; v tomto řízení Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil. Není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu