



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci stěžovatele **J. P.**, zastoupeného JUDr. Hanou Skotnicovou, advokátkou se sídlem v Ostravě - Moravská Ostrava a Přívoz, Na Hradbách 3, za účasti **Krajského úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 400/2005 – 30,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel J. P. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 400/2005 – 30, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 3. 2007, č. j. 22 Ca 400/2005 - 30, byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) ze dne 7. 10. 2005, č. j. 5190/2005/ÚPS/Gle/0009, kterým bylo zamítnuto jako nepřipustné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí bývalého Městského národního výboru v Hlučíně, odboru výstavby ze dne 7. 4. 1989, č. j. Výst. 359/1989-La, jímž byla dodatečně povolena stavba hospodářské budovy E. N. na pozemku p. č. 808 v k. ú. H. a současně bylo povoleno i její užívání. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že nic nebránilo tomu, aby bylo podáno a věcně projednáno odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které nemohlo nabýt právní moci, jelikož stěžovateli, jenž měl být ze zákona

účastníkem řízení, nebylo nikdy doručeno. Správní rozhodnutí by totiž nenabylo právní moci jen v takovém případě, pokud by stěžovatel byl účastníkem řízení, ale vydané rozhodnutí by mu nebylo doručeno. V tomto případě však stěžovatel účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby nebyl, ačkoliv jím podle svého tvrzení býti měl. Jelikož účastníkem řízení nebyl, rozhodnutí nabylo právní moci tehdy, když bylo doručeno všem subjektům, s nimiž bylo v řízení jednáno jako s účastníky řízení. Skutečnost, že rozhodnutí nebylo doručeno stěžovateli, s nímž jako s účastníkem řízení jednáno nebylo, je z hlediska právní moci rozhodnutí irelevantní, a to i v případě, že účastníkem řízení býti měl. Řešením takové situace by byl pouze postup podle ustanovení § 62 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), upravující obnovu řízení. Právo stěžovatele na obnovu řízení však již zaniklo z důvodu uplynutí subjektivní a objektivní lhůty k podání návrhu.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že krajský úřad postupoval při svém rozhodování v rozporu se správním řádem, především s jeho ustanovením § 3 odst. 1 až 4, § 14, § 18, § 24, § 32, § 33, § 46, § 47, § 51 a § 52. Krajský soud však z tohoto porušení správního řádu nevyvodil odpovídající závěry a jeho argumentace ve svém důsledku vede k posvěcení svévole správních orgánů. Stěžovateli byla odňata veškerá práva, které mu právní předpisy poskytují, zejména právo na to, aby s ním bylo jednáno jako s účastníkem řízení a doručeno mu rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel má za to, že rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci, když mu jako nezpochybnitelnému účastníkovi řízení nebylo doručeno, že v důsledku toho podal řádně a včas odvolání a konečně, že lhůta pro obnovu řízení nezačala s ohledem na absenci právní moci běžet. Navíc má stěžovatel za to, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. je soud povinen k žalobní námitce, která byla v daném případě vznesena, přezkoumat i zákonnost podkladového rozhodnutí. Pokud by byl správný právní názor, podle kterého rozhodnutí nabylo právní moci bez toho, že by měl možnost se k němu vyjádřit a bez toho, že by mu bylo doručeno, vznikla by stěžovateli závažná újma. Tato újma by spočívala v tom, že by dodatečnou legalizaci stavby stojící na jeho pozemku nemohl bez omezení realizovat své vlastnické právo k uvedenému pozemku, na němž stojí stavba ve vlastnictví E. N., a to zejména právo užívat tento pozemek jako jedinou přístupovou a příjezdovou cestu k jeho nemovitostem. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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 přihlídnout z úřední povinnosti.

Z obsahu spisu vyplývá, že Městský národní výbor v H. 1, odbor výstavby oznámil dne 13. 3. 1989 zahájení řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a oznámení o zahájení řízení doručil E. N. jako jedinému účastníkovi řízení. Dne 7. 4. 1989 vydal tentýž správní orgán pod č. j. Výst. 359/1989-La rozhodnutí o dodatečném povolení a užívání stavby hospodářské budovy na pozemku p. č. 808 v k. ú. H., který byl ve vlastnictví E. N. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 6. 1989. Na základě žádosti stěžovatele ze dne 8. 11. 2004 Městský úřad v H. 1, odbor výstavby a územního plánování zaslal dne 7. 3. 2005 stěžovateli s průvodním dopisem na vědomí (nikoliv do vlastních rukou) kopii rozhodnutí ze dne 7. 4. 1989, č. j. Výst. 359/1989-La, o dodatečném povolení a užívání stavby hospodářské budovy na pozemku p. č. 808 v k. ú. H. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí dne 23. 3. 2005 odvolání, v němž

namítal, že předmětná hospodářská budova stojí na pozemku p. č. 811/2, který je v jeho vlastnictví. Vzhledem k tomu, že je ze zákona účastníkem řízení, musí se proto domáhat zrušení tohoto rozhodnutí v běžící zákonné lhůtě, neboť mu rozhodnutí ze dne 7. 4. 1989 nebylo dříve doručeno. O podaném odvolání rozhodl krajský úřad tak, že je zamítl jako nepřípustné podle ustanovení § 60 správního řádu.

Nejvyšší správní soud vychází při svém rozhodování z toho, že základním předpokladem ke stavbě je, že stavebník má oprávnění (občanskoprávní titul) na pozemku stavět. Tak je tomu tehdy, když je vlastníkem, popř. spoluvlastníkem, pozemku nebo když má k pozemku jiné právo umožňující stavbu. Pokud tento předpoklad není splněn, jde z občanskoprávního hlediska o neoprávněnou stavbu. Od neoprávněné stavby je třeba odlišovat tzv. „černou stavbu“, kterou je stavba, u níž chybí některé z náležitostí, které při stavbě vyžadují stavební předpisy. Neoprávněnou stavbu sankcionuje ustanovení § 135c o. z., kdežto tzv. „černou stavbu“ sankcionují stavební předpisy (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 325/2000).

V této věci vydal příslušný stavební úřad rozhodnutí o dodatečném povolení a užívání stavby hospodářské budovy na pozemku p. č. 808 v k. ú. H., který byl ve vlastnictví E. N. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 6. 1989. Podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí byl doklad o tom, že E. N. je nejen vlastnící stavby, ale i pozemku (darovací smlouva, registrovaná dne 21. 10. 1966 Státním notářstvím v O. pod sp. zn. R I 72/66). Při posuzování účastenství vycházel stavební úřad z ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., účinného v době vedení řízení, které definovalo okruh účastníků tak, že „účastníky řízení podle ustanovení § 86 až 96 jsou organizace a občané, kteří mají vlastnická nebo jiná práva k pozemku nebo stavbě a jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny“. Se zřetelem k tomu, že jako stavební pozemek byl uveden pozemek p. č. 808 v k. ú. H. a předloženou darovací smlouvou E. N. prokázala, že je výlučnou vlastnící tohoto pozemku, neměl stavební úřad podle rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 10. 2005, č. j. 5190/2005/ÚPS/Gle/0009, důvod pojmout do okruhu účastníků řízení jinou osobu než E. N., které také jako jediné rozhodnutí doručil. Následně po 16 letech stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí ze dne 7. 4. 1989 tvrdí, že předmětná hospodářská budova nikdy nestála a nestojí na pozemku p. č. 808 v k. ú. H., který je ve vlastnictví E. N., ale na jeho pozemku p. č. 811/2 v k. ú. H. a že zasahuje do jeho vlastnického práva, protože místo, kde stojí hospodářská budova je jediným možným přístupem a příjezdem k jeho nemovitostem přes vlastní pozemek. Jinak řečeno stěžovatel namítá neoprávněnost stavby E. N. a nedostatek občanskoprávního titulu stavět na pozemku, na němž je stavba umístěna.

Jde tedy o stav, kdy se rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení a užívání stavby hospodářské budovy na pozemku p. č. 808 v k. ú. H. představuje jako pravomocné (10. 6. 1989) a kdy lhůty k případné nápravě cestou mimořádných opravných prostředků nebo prostředků dozorčího práva již uběhly. Zájem na nezměnitelnosti vydaného rozhodnutí, vyplývající z požadavku právní jistoty, vyžaduje časově omezit možnost povolení nebo nařízení obnovy řízení; správní řád proto stanoví tříletou lhůtu pro správní orgán i pro účastníka řízení; pro účastníka řízení je kromě toho stanovena i krátká subjektivní lhůta, dostačující k tomu, aby účastník mohl svůj návrh uvážit, a současně přiměřeně požadavku, aby se s návrhem na obnovu bezdůvodně nevyčkávalo; obdobně pro zrušení rozhodnutí v řízení mimo odvolání stanoví správní řád správnímu orgánu propadnou lhůtu tří let, která začíná běžet od právní moci napadeného rozhodnutí.

Podstata nesouhlasu stěžovatele s rozhodnutím Městského národního výboru v H. 1, odboru výstavby ze dne 7. 4. 1989, č. j. Výst. 359/1989-La, o dodatečném povolení a užívání stavby hospodářské budovy na pozemku p. č. 808 v k. ú. H. a jeho argumentace tedy spočívá v tom, že stavba ve vlastnictví E. N. zasahuje do jeho vlastnického práva k pozemku. Zásadní je proto vyřešení otázky, zda předmětná stavba hospodářské budovy je umístěna na pozemku p. č. 808 v k. ú. H. ve vlastnictví E. N. nebo již od samého počátku je umístěna na pozemku p. č. 811/2 v témže k. ú. ve vlastnictví stěžovatele. Tyto otázky a s tím související případné spory však řeší na základě žaloby příslušné okresní soudy a nikoliv správní orgány a posléze soudy ve správním soudnictví.

Rozhodný pro posouzení základního předpokladu, zda E. N. měla oprávnění (občanskoprávní titul) stavět na pozemku, na němž je umístěna předmětná stavba, je tudíž výsledek sporu mezi stěžovatelem a E. N. v řízení podle ustanovení § 135c o. z., jenž je významný z hlediska stěžovatele ohledně realizace jeho vlastnického práva k pozemku p. č. 811/2 v k. ú. H. Je-li proto v souladu se skutečností tvrzení stěžovatele, že předmětná hospodářská budova od počátku stojí na jeho pozemku p. č. 811/2, neměla E. N. žádné občanskoprávní oprávnění na tomto pozemku stavět a stavba by byla zřízena neoprávněně. V tom případě podle ustanovení § 135c odst. 1 o. z. zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil (dále jen „vlastník stavby“). Pokud by odstranění stavby nebylo účelné, přikáže ji soud za náhradu do vlastnictví vlastníka pozemku, pokud s tím vlastník pozemku souhlasí (§ 135c odst. 2 o. z.). Soud může uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby i jinak, zejména též zřídí za náhradu věcné břemeno, které je nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě (§ 135c odst. 3 o. z.).

Z tohoto pohledu proto rozsudkem krajského soudu nebyla stěžovateli odepřena ochrana jeho práv, která mu může být poskytnuta v občanskoprávním řízení, v němž je posuzován základní předpoklad ke stavbě, tj., zda stavebník měl vůbec oprávnění (občanskoprávní titul) na pozemku stavět. Stěžovateli proto nebyla odňata veškerá práva, která mu právní předpisy poskytují. Zřídila-li proto E. N. stavbu na pozemku ve vlastnictví stěžovatele, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil. Povinnost odstranit stavbu je nejpřísnější sankcí postihující neoprávněného stavebníka. V řízení podle ustanovení § 135c o. z. je proto z hlediska odstranění stavby, a o to stěžovateli jde, poskytována stejná ochrana jako podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byť na základě jiných zákonných podmínek. Ostatně ze spisu vyplývá, že u Okresního soudu v Opavě je vedeno pod sp. zn. 13 C 19/2003 řízení o odstranění stavby. Z rozhodnutí okresního soudu vyplyne i odpověď o účastenství stěžovatele ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění účinném v roce 1989, v řízení o dodatečném povolení stavby a jejím užívání na pozemku p. č. 808 v k. ú. H.

Zásadní námitka stěžovatele, že v důsledku dodatečné legalizace stavby E. N. stojící na jeho pozemku, by pak nemohl realizovat své vlastnické právo k tomuto pozemku, zejména právo užívat tento pozemek jako jedinou přístupovou a příjezdovou cestu k jeho nemovitostem, proto musí být vyřešena v řízení podle ustanovení § 135c o. z.

Nad rámec uvedeného je třeba ještě uvést, že k doručení a oznámení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 4. 1989 ve smyslu ustanovení § 24 a § 51 odst. 1 správního řádu nemohlo dojít na základě zaslání pouhé kopie rozhodnutí připojené k průvodnímu dopisu ze dne 7. 3. 2005, v němž je tato skutečnost opakovaně a výslovně

uvedena. Oznámení rozhodnutí je důležitý procesní úkon správního řízení, kdy den oznámení rozhodnutí je rozhodující jak pro právní moc, tak i pro běh lhůt pro podání opravného prostředku. Den oznámení rozhodnutí účastníkovi řízení je den, kdy je mu rozhodnutí doručeno buď fakticky nebo den, kdy uplyne úložná lhůta. Dnem oznámení pak začnou běžet lhůty pro podání opravného prostředku tam, kde je tento přípustný nebo tímto dnem rozhodnutí nabude právní moci v těch případech, kdy již není proti rozhodnutí opravný prostředek přípustný. Oznámením rozhodnutí se pak rozumí doručení písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 51 odst. 1 správního řádu). Výjimečně se rozhodnutí oznámí i ústním vyhlášením, když přítomný účastník řízení prohlásí, že se vzdává nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 51 odst. 2 správního řádu). Neověřená fotokopie rozhodnutí (fotografický obraz písemnosti včetně fotografického zobrazení všech náležitostí rozhodnutí jako je razítko, podpis toho, kdo rozhodl apod.), byť by byla doručena účastníkovi správního řízení zákonem předepsaným způsobem, není tudíž způsobilá přivodit následky, které zákon spojuje s doručením řádného rozhodnutí (§ 47 a § 51 správního řádu) (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 5. 2000, č. j. 5 A 65/98 - 18).

Nejvyšší správní soud nepovažuje za opodstatněný stížní bod stěžovatele, v němž dovozuje, že krajský soud byl povinen k žalobní námitce přezkoumat i zákonnost podkladového rozhodnutí. Podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. je-li to v žalobě navrženo, přezkoumá krajský soud za stanovených podmínek zákonnost i rozhodnutí správního orgánu, které bylo závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Stěžovatel však v kasační stížnosti vůbec neuvádí, o jaké podkladové rozhodnutí by se mělo jednat a navíc v žalobě ani tato námitka nebyla vznesena. Nejvyšší správní soud proto nemůže zaujmout k takto formulovanému stížnímu bodu stanovisko, a to i z důvodu uvedeného v ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.

Z všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti napadenému rozsudku krajského soudu není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 30. srpna 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

