



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **KOMETA a. s.**, se sídlem Okružní 29a, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno – sever**, se sídlem Bratislavská 251/70, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 7. 2012, č. j. 31 A 63/2010 – 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 7. 2012, č. j. 31 A 63/2010 – 74 **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – sever ze dne 31. 8. 2006, č. j. RV/06/0020045 **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 4. 7. 2012, č. j. 31 A 63/2010 - 74, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – sever, (dále jen „stavební úřad“) ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. STU/04/0601419/000/002, č. j. RV/06/0020045 (dále jen „stavební povolení a povolení terénních úprav“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že z dikce ust. § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) vyplývá, že účastníkem stavebního řízení se právní subjekt může stát za kumulativního splnění dvou zákonných podmínek. První je vlastnické právo k sousednímu pozemku a druhou možnost přímého dotčení vlastnických práv v souvislosti se stavebním povolením. Posouzení možnosti přímého dotčení je pak věcí volné správní úvahy správního orgánu. Tato úvaha stavebního úřadu se do dispoziční sféry stěžovatele opakovaně dostala, neboť stavební úřad jej seznámil s racionálními důvody, proč nepřiznal vlastníkům přilehlých pozemků a staveb na nich umístěných statut účastníka řízení. Stěžovateli bylo opakovaně sděleno, že realizací dočasné komunikace a provedením hrubých terénních úprav nedojde k přímému dotčení jeho vlastnických práv. Účastenství stěžovatele ve stavebním řízení posoudil stavební úřad v souladu

se zákonem, přičemž stěžovateli sdělil, jaká kritéria v rámci své úvahy použil. Krajský soud se s právním posouzením stavebního úřadu ztotožnil, neboť stěžovatel nesplňuje druhou podmínku vyplývající z ust. § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Z tohoto důvodu nebyl opomenutým účastníkem stavebního řízení. Z ustálené judikatury správních soudů (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, publikovaný ve Sb. NSS č. 6/2009) vyplývá, že nebyl-li žalobce opomenutým účastníkem stavebního řízení, soud žalobu bez dalšího zamítá.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti, že krajský soud se dostatečně nevypořádal s konkrétními námitkami stěžovatele vyjádřenými v žalobě, které byly podrobněji rozvedeny v replice, a to že napadenou stavbou (v rozsahu stavebního povolení) došlo k dotčení jeho vlastnických práv k pozemku p. č. 902/4. Stěžovatel poukázal zejména na to, že stavební úřad i odvolací orgán si text napadeného stavebního povolení nesprávně (gramaticky) vyložily, když konstatovaly, že neřeší otázku výkopů (stavební jámy). Přitom je z něj patrné, že toto v rámci povolení terénních úprav povoluje také výkopy, které spadají do řízení o stavebním povolení v souvislosti s povolením stavebního záměru. Napadené stavební povolení ve svém obsahu není jenom povolením terénních úprav pro zemní plán charakteru prací přípravných a zařízení staveniště, nýbrž i povolením v souvislosti se stavebním záměrem (výkopem a odvodněním stavební jámy). Výkop a odvodnění stavební jámy byly podle něj skutečně provedeny. Práva stěžovatele jsou tak napadenou stavbou (napadených stavebním povolením) podle ust. § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona přímo dotčena. Přes tuto skutečnost krajský soud uvedl, že „*se s právním posouzením tak, jak jej učinil žalovaný, ztotožňuje, neboť žalobce nesplňuje druhou z podmínek vyplývajících z ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a z toho důvodu žalobce nebyl opomenutým účastníkem stavebního řízení.*“ Z jakých důvodů stěžovatel nesplňuje druhou podmínku ve smyslu ust. § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona však odůvodnění napadeného rozsudku postrádá. Napadený rozsudek tak trpí stejnou vadou nepřezkoumatelnosti, jako předcházející usnesení krajského soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 31 A 63/2010 - 31. Krajský soud v odůvodnění rozsudku připomíná některé partie z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, body [54] a [55], aniž by poté z této judikatury učinil jakýkoliv závěr pro řešenou věc. Stěžovatel k uvedené judikatuře poukázal na své námitky vyjádřené v žalobě a také v replice, že je opomenutým účastníkem předmětného stavebního řízení a úkony (zejména podnět k prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí podle ust. § 78 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a k provedení přezkumného řízení podle ust. § 94 citovaného zákona ve spojení s žádostí o předběžnou otázku podle ust. § 57 citovaného zákona) jsou správními úkony (podle jejich obsahu), kterými se stěžovatel svého účastenství ve stavebním řízení řádně domáhal. Sdělení Magistrátu města Brna ze dne 14. 3. 2007, sp. zn. OÚŠŘ U 07/13022/U1, lze považovat za konečné rozhodnutí ve věci. Napadenou stavbou došlo k zásahu do práv stěžovatele, zejména práva vlastnického, a bylo jeho právem bránit tato svá práva jako účastník správního řízení. Tím, že mu toto právo správní orgán upřel, bylo nepřipustně prolomeno jeho právo na spravedlivý proces ve správním řízení. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom shledal vadu uvedenou v odstavci 4, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V dané věci se jedná o již v pořadí druhé rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud v souladu se závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem

pokračování

ve zrušovacím rozsudku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 7 As 36/2011 - 49, posoudil, zda byl stěžovatel opomenutým účastníkem předmětného stavebního řízení, a to s negativním výsledkem. Krajský soud se ztotožnil s právním posouzením správního orgánu, pokud se jedná o účastenství stěžovatele ve stavebním řízení s tím, že tento byl seznámen s racionálními důvody a kritérii, jaká v rámci své úvahy použil.

Mezi účastníky je sporné, zda stěžovatel jako vlastník mezujícího pozemku měl být účastníkem stavebního řízení o povolení provedení hrubých terénních úprav pro stavbu „Hrubé terénní úpravy na pozemcích p. č. 902/105, 902/217, 902/218, 902/223, 902/237 a stavba obslužné komunikace umístěná na pozemcích p. č. 902/3, 902/42, 902/43, 902/141, 902/224, 902/225, k. ú. Lesná, při ul. Majdalenky v Brně.“

Podle ust. § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky stavebního řízení 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.

Stavební úřad ve stavebním povolení a povolení terénních úprav k okruhu účastníků řízení mimo jiné uvedl, že „*Stavební úřad nepřiznává statut účastníka řízení vlastníkům přilehlých pozemků a staveb na nich umístěných, neboť dle jeho uvážení, nedojde realizací dočasné komunikace a provedením hrubých terénních úprav k jejich dotčení.*“

Podáním ze dne 6. 12. 2006 stěžovatel sdělil stavebnímu úřadu, že je účastníkem stavebního řízení, neboť je vlastníkem mezujícího pozemku p. č. 902/4 se stavbou vymezenou ve stavebním povolení a povolení terénních úprav a jeho vlastnické právo může být přímo dotčeno. Současně požádal o přijetí takových správně-právních opatření, aby důsledky protiprávního jednání stavebního úřadu, který vydal zjevně nezákonné (nicotné) správní rozhodnutí, nezvyšovaly značnou újmu, která mu vzniká. Své výhrady proti zákonnosti stavebnímu povolení a povolení terénních úprav dále vyjádřil i v dalších podáních. Na tato podání stěžovatele stavební úřad a Magistrát města Brna reagovaly pouze přípisem.

V daném případě tak stěžovatel v podání ze dne 6. 12. 2006 mimo jakoukoliv pochybnost vyjádřil nesouhlas s napadeným stavebním povolením, a proto lze toto podání podle jeho obsahu posoudit jako odvolání proti stavebnímu povolení a povolení terénních úprav. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 - 122, který byl publikován pod č. 2363/2011 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*Jestliže je odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podáno osobou, která tvrdí, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení a že je tzv. opomenutým účastníkem, je správní orgán povinen o takovém odvolání vydat rozhodnutí i v případě, že odvolání vyhodnotí jako nepřijatelné (§ 92 správního řádu z roku 2004). Pokud správní orgán vyřídí takové odvolání pouhým neformálním přípisem, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu z roku 2004 a § 79 s. ř. s.*“ V daném případě byl tedy správní orgán povinen o podaném odvolání rozhodnout.

Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda některý z přípisů stavebního úřadu a Magistrátu města Brna není rozhodnutím v materiálním smyslu. V této souvislosti lze především poukázat na judikaturu týkající se této problematiky, zejména na rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*Úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.). Pokud však správní orgán ve svém přípisu vysvětlil, že mu věc nebyla vrácena k dalšímu řízení, a že tedy o ní nemůže a nebude dále nijak rozhodovat, nečiní v závěru obsažená věta „považujte tento dopis za zastavení řízení“ z takového přípisu*

rozhodnutí, proti němuž by bylo možno podat odvolání.“ (...) „Rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. – tedy nejen být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale též být způsobilé zkrátit na právech právě toho žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá.“ V rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že pojem „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. „je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení.“

Klíčové je proto posouzení, zda některý z přípisů stavebního úřadu a Magistrátu města Brna zakládá, mění, ruší či závazně určuje veřejná subjektivní práva stěžovatele. Stavební úřad v přípise ze dne 15. 12. 2006, kterým reagoval na stěžovatelovo podání ze dne 6. 12. 2006, pouze sdělil, že stavební řízení bylo ukončeno pravomocným povolením a citoval z tohoto povolení text odstavce „Okruh účastníků řízení.“ Ani žádný z dalších přípisů není možné podle obsahu vyhodnotit z hlediska materiálního jako rozhodnutí. Jedná se pouze o neformální sdělení, že stavební úřad a Magistrát města Brna se nebudou podáními stěžovatele zabývat, protože otázku okruhu účastníků řízení považují za uzavřenou. V daném případě proto nelze postupovat ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, neboť materiálně neexistuje zamítavé rozhodnutí o odvolání stěžovatele.

S ohledem na výše uvedené podal stěžovatel žalobu za situace, kdy nebylo rozhodnuto o jím podaném odvolání, tedy předčasně. Správní orgán je tedy povinen o odvolání rozhodnout, a poté lze proti tomuto rozhodnutí podat správní žalobu.

Tím, že se za této situace krajský soud podanou žalobou věcně zabýval, zatížil řízení vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby, proto Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a žalobu odmítl pro předčasnost [§ 110 odst. 1 věta první za středníkem ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud vedle zrušení napadeného rozsudku rozhodl současně o odmítnutí podané žaloby, rozhodl podle ust. § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. vedle nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žaloba byla odmítnuta.

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

V Brně dne 6. června 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu