



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobců: a) P. Z. a b) M. Z., zastoupených JUDr. Igorem Krajčíkem, advokátem se sídlem Horní Lipová 271, Lipová-Lázně, proti žalovanému: Krajský úřad Olomouckého kraje, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2006, č.j. KÚOK/31607/2005-10/105, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2007, č. j. 22 Ca 98/2006 – 22,

takto:

I. Kasační stížnost s e z a m í t á .

II. Žalovaný j e p o v i n e n zaplatit žalobcům k rukám jejich advokáta náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3660 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí včas podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále „krajský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2006, č.j. KÚOK/31607/2005-10/105 a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále „správní řád“) jako nepřípustné odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Zlaté Hory (dále „stavební úřad“) ze dne 24. 6. 2005, č.j. 4576/2004-330, jímž stavební úřad povolil stavebníkovi Ing. J. B. stavbu čerpací stanice pohonných hmot.

Žalobci v řízení u krajského soudu namítali, že jim nebylo stavebním úřadem ani žalovaným přiznáno postavení účastníků řízení, byť jsou spoluvlastníky pozemku parc. č. st. 531 a na něm stojícího domu č.p. 311 v k.ú. Mikulovice. Tento pozemek s domem sousedí s cestou o šíři 3,5 m, p.č. 1995, na kterou bezprostředně navazuje pozemek p.č. 1994/1 v k.ú. Mikulovice, na němž má být čerpací stanice postavena. Žalobci nesouhlasili se závěrem žalovaného, že silnice o šíři 3,5 m s ohledem na charakter stavby a její bezprostřední blízkost ve vztahu k obydlí žalobců, vytváří oddělení nebo nesousedství tak, aby bylo vysloveno, že práva či právem chráněné zájmy žalobců již nejsou ohrožena. Dle žalobců tak došlo k porušení § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), protože postupem stavebního úřadu a žalovaného ztratili žalobci možnost vyjádřit se ke stavbě.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ve stavebním řízení se již stavební úřad nezabývá otázkami, které souvisí s umístováním stavby, kam námítky žalobců směřují, tyto námítky patří do řízení územního, nikoli stavebního. Od pozemku, na němž má být stavba umístěna, odděluje nemovitosti žalobců pozemkový pruh o šíři 3,5 m a správním úvahou, tj. subjektivním posouzením stavebního úřadu podle okolností konkrétního případu, došel stavební úřad k závěru, že žalobci nebudou prováděním stavby a jejím užíváním přímo dotčeni, a proto jim postavení účastníků řízení nepřísluší.

Krajský soud ze správního spisu zjistil, že stavba čerpací stanice má být provedena na pozemku p.č. 1994/1 v k.ú. Mikulovice, který od pozemku žalobců parc. č. st. 531 odděluje 3,5 m široký pozemkový pruh (cesta) ve vlastnictví stavebníka, který je též vlastníkem pozemku, na kterém má být stavba postavena. Územní řízení a stavební řízení nebylo v posuzovaném případě spojeno, v územním řízení ani ve stavebním řízení nebylo se žalobci jednáno jako s účastníky řízení. Stavební úřad v rozhodnutí o povolení stavby ze dne 24. 6. 2005, č.j. 4576/2004-330 došel k závěru, že pozemek žalobců nesousedí přímo s pozemkem, na němž má být stavba provedena a od předmětné stavby je vzdálen 31 m, z čehož zřejmě dovodil, že práva a právem chráněné zájmy žalobců nebudou dotčeny. Žalovaný pak odvolání zamítl jako nepřípustné, protože nebylo podáno někým, kdo byl účastníkem stavebního řízení, stavební úřad s žalobci nejednal, nepojal je do okruhu účastníků řízení a ani jim napadené rozhodnutí nedoručoval.

Krajský soud naznal, že z ust. § 59 odst. 1 správního řádu vyplývá, že odvolací orgán je povinen přezkoumat veškeré úvahy správního orgánu I. stupně, které jej vedly k vydání rozhodnutí a stejně tak veškeré postupy procesní. V napadeném rozhodnutí se však žalovaný (na rozdíl od správního orgánu I. stupně, jehož úvaha je ze spisu seznatelná) otázkou, zda žalobci měli či neměli být účastníky stavebního řízení, vůbec nezabýval a uvedl jen, že s nimi stavební úřad nejednal, do okruhu účastníků je nepojal a rozhodnutí jim nedoručoval. Proto napadené rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů a již jen z tohoto důvodu je třeba podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s“) napadené rozhodnutí zrušit.

Krajský soud se neztotožnil s úvahou stavebního úřadu o vymezení účastníků stavebního řízení. Ačkoliv nesousedí pozemek žalobců s pozemkem, na němž má být stavba provedena, přímou sousedskou hranicí, vzájemně jsou tyto pozemky odděleny toliko 3,5 m širokým pozemkovým pruhem. Není bez významu, že tento pozemek je ve vlastnictví stavebníka.

Krajský soud poukázal na nález Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 8. 2000 sp. zn. II. ÚS 59/99, ze kterého vyplývá, že existence fyzické hranice mezi pozemkem stavebníka a jiné osoby není rozhodná. Pro účastenství podle § 59 stavebního zákona je rozhodné, že je tu možnost, že by i přes jistou bagatelní vzdálenost mohlo dojít k porušení nebo ohrožení práv takové osoby. Tento závěr vyslovil v situaci, kdy stěžovatelka v odkazované ústavní stížnosti nebyla „sousedem“ stavebníka jen proto, že pozemkový pruh o šíři 3 m odprodal stavebník svým rodičům. O podobnou situaci jde i v souzené věci, tento pozemkový pruh navíc z pohledu hranice vlastnictví nepředstavuje ani oddělení vlastnictví žalobců od vlastnictví stavebníka, fyzickou hranici vlastnictví představuje až společná hranice pozemků p.č. 1995 a parc. č.st. 531.

Krajský soud uzavřel, že ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu je jedinou ústavně konformní aplikací ustanovení § 59 stavebního zákona na posuzovaný případ závěr, že žalobci měli být účastníky stavebního řízení. Pokud účastníky řízení nebyli a z tohoto důvodu bylo zamítnuto i jejich odvolání, odepřel jim stavební úřad i žalovaný práva, která jim jako účastníkům stavebního řízení příslušela, čímž podstatným způsobem porušili ustanovení o řízení před správními orgány, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Krajský soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný kasační stížností z důvodu obsaženém v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítal, že se stejně jako stavební úřad s otázkou přiznání postavení účastníků řízení obsáhle a odpovědně zabýval a dospěl k závěru, že žalobci nebudou prováděním stavby přímo dotčeni, a proto jim postavení účastníků řízení nepřiznal. Předmětem řízení je stavba podnikové čerpací stanice, nikoli čerpací stanice pro veřejnost. V průběhu řízení byly doloženy odborné studie a na to navazující kladná stanoviska dotčených orgánů státní správy, na jejichž základě stavební úřad rozhodoval. Námitky žalobců uvedené v odvolání jako např. porušení hlukové normy, riziko kontaminace vody ve studni, měly být uplatněny již v územním řízení. když budou žalobci v novém řízení pojeti za účastníky řízení a uplatní tyto námitky, budou zamítnuty.

Krajský soud dle stěžovatele formalisticky odkazuje na nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 3. 8. 2000 sp. zn. II. ÚS 59/99. Účastenství ve stavebním řízení nelze měřit pouze vzdáleností staveb nebo existencí či neexistencí fyzické hranice mezi pozemky, ale podstatou je, zda může být účastník řízení dotčen na svých právech. Stěžovatel i stavební úřad žalobcům postavení účastníka řízení nepřiznal, využil možnosti institutu správního uvážení, kdy v konkrétním případě ani přímý soused nemusí být stavbou dotčen. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti označili žalobci argumenty žalovaného za účelové a vyjádřili nesouhlas s předjímáním dalšího postupu správních úřadů ve stavebním řízení, jak jej vyslovil žalovaný v kasační stížnosti. Žalobci se ztotožnili se závěry krajského soudu a navrhli kasační stížnost zamítnout.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán, když neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

V projednávané věci stěžovatel vznesl námitky, vyvracející postavení žalobců jako účastníků stavebního řízení. Posouzení okruhu účastníků stavebního řízení je jedním z primárních kroků, které je správní orgán povinen v příslušném řízení učinit. Z požadavku na přezkoumatelnost takového rozhodnutí (posouzení, zda správní orgán meze svého uvážení nepřekročil, či je nezneužil) pak vyplývá rovněž nutnost uvést úvahu, již se při svém rozhodování řídil, v odůvodnění rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud předně neshledal oprávněnou námitku stěžovatele, že se otázkou účastenství žalobců ve stavebním řízení obsáhle a odpovědně zabýval. Krajský soud správně dovodil, že stěžovatel se otázkou, zda žalobci měli či neměli být účastníky stavebního řízení, vůbec nezabýval a uvedl jen, že s nimi stavební úřad nejednal, do okruhu účastníků je nepojal a rozhodnutí jim nedoručoval, proto nejsou účastníky řízení.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobci v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu namítali, že byli opomenuti jako účastníci stavebního řízení, jejich nemovitosti sousedí s objektem povolované stavby a vznesli další námitky, dle nichž stavba čerpací stanice zasáhne do jejich práv a oprávněných zájmů. Stěžovatel se k těmto námitkám v napadeném rozhodnutí nevyjádřil.

Nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je třeba spatřovat v tom, že se rozhodnutí neopírá o důvody, které opodstatňují dospět k určitému výroku rozhodnutí. Odvolací orgán se v odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí vypořádat se všemi důvody uvedenými v odvolání a uvést, o které právní předpisy a jejich ustanovení se při rozhodování opíral a jakými úvahami se při jejich použití řídil. In concreto se stěžovatel musí zabývat každým dílčím důvodem, o který osoba domáhající se účastenství své tvrzení opírá, a kvalifikovaným způsobem vyvrátit opodstatněnost každého jednotlivého důvodu, a tím správnost celého tvrzení o nepřípustnosti podaného odvolání. Omezil-li se stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí toliko na popis postupu stavebního úřadu, aniž by jej jakkoliv odůvodnil, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) odst. 3 s. ř. s.].

V otázce účastenství žalobců ve stavebním řízení stěžovatel v kasační stížnosti obecně poukazyval na využití možnosti institutu správního uvážení, poněvadž žalobci nebyli stavbou dotčeni a krajským soudem citovaný nálezn Ústavního soudu České republiky není případný.

Jak již zdejší soud uvedl výše, tyto úvahy nebylo možno z napadeného rozhodnutí seznat a obecné důvody podávané v kasační stížnosti nemohou nahradit odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Krajský soud i přesto vyslovil, že žalobci měli být účastníky stavebního řízení, a pokud tomu tak nebylo, porušil žalovaný podstatným způsobem ustanovení o řízení před správními orgány, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.].

Závěry krajského soudu v otázce účastenství žalobců ve stavebním řízení za situace, kdy konstatoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, je tak nutno považovat za pouhé vyjádření obiter dictum v souzené věci, neboť krajský soud se věcným posouzením žalobních námitek již neměl zabývat, protože tím vlastně přezkoumává rozhodnutí, o němž současně tvrdí, že je nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud poznamenává, že úvaha krajského soudu o tom, že podle § 59 odst. 1 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu, není v projednávané věci správná, protože odvolací orgán postupoval podle § 60 správního řádu, když odvolání žalobců považoval za nepřípustné a z tohoto důvodu je zamítl. Jestliže odvolací orgán postupuje podle § 60 správního řádu,

netvoří rozhodnutí správního orgánu I. stupně jeden celek s rozhodnutím odvolacího orgánu a přezkoumání napadeného rozhodnutí tak, jak stanoví § 59 správního řádu, nepřichází v úvahu.

Krajský soud tedy správně rozhodl, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Zdejší soud však považuje za vhodné vzhledem k povaze projednávané věci poukázat na nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publ. pod č. 96/2000 Sb., kterým byl zrušen § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) dospěl k závěru, že „...uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků „za potokem“, „za cestou“, „za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby“), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva „nemezujícího“ souseda dotčena“.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je z hlediska uplatněného důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. správný a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobci měli ve věci plný úspěch, a proto jim vůči žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které důvodně vynaložili.

Nejvyšší správní soud přiznal úspěšným žalobcům odměnu advokáta ve výši 3360 Kč podle § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 5. 2007. Vzhledem k tomu, že zástupce zastupuje dva žalobce, Nejvyšší správní soud podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu nejprve upravil příslušným způsobem odměnu advokáta, když ji snížil o 20 %, tj. o 420 Kč, přičemž odměna advokáta takto činí 1680 Kč za každého žalobce, celkem tedy odměna advokáta za dva zastupované žalobce činí 3360 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu soud rovněž přiznal paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč, celkem tedy 3660 Kč. Co se týče převzetí a přípravy zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, Nejvyšší správní soud vzal především zřetel na skutečnost, že se jedná o zastoupení advokátem, který žalobce zastupoval v dané věci již v řízení před soudem prvního stupně. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich advokáta náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3660 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. dubna 2008

JUDr. Marie Součková

předsedkyně senátu