

**INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH
PŘEDPÍSECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH**

SBÍRKA ZÁKONŮ 2020

Částka 175 – čís. 430

Nařízení vlády, kterým se mění některá nařízení vlády v oblasti prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky. Účinnost od 1. 1. 2021.

Částka 196 – čís. 481

Zákon, kterým se mění zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. A další související zákony. Účinnost od 1. 2. 2021.

Částka 222 – čís. 541

Zákon č. 541/2020, zákon o odpadech. Účinnost od 1. 1. 2021.

Částka 224 – čís. 544

Zákon, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Účinnost od 1. 2. 2021.

SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 4/2020 (výběr z čísla)

PRŮCHA, Petr. K institutu souhlasu zastupitelstva obce v režimu § 188a stavebního zákona

Článek se věnuje právnímu režimu institutu souhlasů zastupitelstva obcí v režimu § 188a stavebního zákona. Pozornost je věnována nejen platné právní úpravě, ale i problematice soudního přezkumu.

MILEROVÁ, Jaroslava. Některé aspekty vyvlastnění ve vztahu k liniovému zákonu

Analýza institutu vyvlastnění ve vztahu k liniovému zákonu. Vybrané aspekty vyvlastnění jsou zaměřeny na postup vyvlastňovacích úřadů.

VEDRAL, Josef. K otázce právní formy tzv. vymezených území podle § 175 stavebního zákona

Analýza právní povahy vymezených území ministerstvy obrany a vnitra v režimu stavebního zákona.

PECH, Václav. Stav katastru nemovitostí a ochrana zemědělského půdního fondu

Článek poukazuje na v současné praxi chybnou evidenci druhu pozemku a jeho využití v katastru nemovitostí, která zkrsluje údaje o úbytku zemědělské půdy.

VONDRÁŠEK, Václav. Nepovolené stavění ve stabilizovaném území centra Prahy

Autor článku – místostarosta městské části Praha 2 – upozorňuje na nedostatečnou ochranu centra hlavního města z hlediska zachování jeho historických a kulturních hodnot.

PŮČEK, Pavel. Tak nám ten „zdravý rozum“ přece jen úplně nevyrazil aneb Jak to dopadlo s jedním (ne)obyčejným plotem

Článek je pokračováním kritického náhledu na rozsudek Nejvyššího správního soudu týkajícího se odstranění stavby oplocení přesahující výškové omezení, o kterém nakonec rozhodoval nálezem Ústavní soud.

KUMPRECHT, Pavel. Soumrak výstavby dopravních staveb v Česku

Autor kriticky reaguje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle něhož pouze územní rozhodnutí pro vyvlastnění pozemku nestačí.

VODNÝ, Roman. Poslanecká sněmovna projednala v prvním čtení návrh nového stavebního zákona. Co přináší na úseku územního plánování?

Článek je zaměřen na připravované změny v návrhu nového stavebního zákona na úseku územního plánování.

ePRAVO. CZ

ŠANOVEC, Přemysl. Zrychlování (nejen) stavebního řízení v roce 2021

Autor se věnuje fikci souhlasu bez námitek a přezkumu závazných stanovisek zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. [epravo.cz, on-line, 26. 1. 2021]

POŘÍZEK, Jan. **Ještě jednou a zřejmě (na delší dobu) naposled k obraně proti zrušení závazného stanoviska**

Úkon rušící závazné stanovisko není rozhodnutím a nepodléhá „přímému“ soudnímu přezkumu, tedy správní žalobu nelze podat přímo proti němu. Soud jej přezkoumá pouze při přezkumu rozhodnutí, pro které byl tento úkon závazným podkladem. [epravo.cz, on-line, 12. 1. 2021]

SEMOTAM, Vojtěch. **Ústavní soudci rozhodli, že částečné vyloučení ekologických spolků a veřejnosti z procesů ochrany přírody je ústavně konformní**

Ústavní soud svým nálezem rozhodl, že vyloučení ekologických spolků a veřejnosti z řízení navazujících na řízení, jež jsou vedena podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je ústavně konformní.

[ekolist.cz, on-line. 5. 2. 2021]

MONOGRAFIE

KOL. AUTORŮ. **Stavební právo. Almanach 2020**

Almanach podává přehled o vybrané judikatuře z let 2018 až 2020, přináší vybraná stanoviska veřejného ochránce práv a poradního sboru ministra vnitra z oblasti stavebního práva.

[KOLEKTIV AUTORŮ. *Stavební právo. Almanach 2020*. Česká společnost pro stavební právo, Praha: 2020, 122 s. ISBN 978-80-270-9019-8]

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Úřady musí být při řešení černých staveb důsledné

Jestliže stavební úřad zjistí nepovolenou stavební činnost, měl by vůči stavebníkovi postupovat rázně, jak mu ukládá zákon. Zejména by neměl připustit, aby nepovolená výstavba pokračovala. Liknavý přístup, kdy neukázněnému stavebníkovi není z moci úřední zabráněno v pokračování a celkovém dokončení nepovolené stavby, je špatným signálem pro společnost a může vést k názoru, že zákony, a především úřady, neměří všem stejně.

Ombudsman se zabýval postupem stavebního úřadu v Libochovicích v souvislosti s nepovolenou stavbou v přírodním parku Dolní Poohří na území obce Budyně nad Ohří. Zaměřil se zejména na otázku, zda stavební úřad provedl všechny kroky související se zahájením stavby bez povolení, tj. zda zakázal pokračovat ve stavbě, zda na splnění tohoto zákazu dohlédl, uložil pokutu za přestupek proti stavebnímu řádu a zda zahájil řízení o odstranění „černé“ stavby. Stavebnímu úřadu po šetření vytýkal především liknavý přístup vůči stavebníkovi a prodlevy v řešení nepovolené stavební činnosti, zejména s ohledem na fakt, že se stavba nachází v území se zvýšenou ochranou přírody a krajiny a je proto nutné, aby jí stavební úřad věnoval náležitou pozornost. Přestože stavební úřad nakonec vytýkané nedostatky napravil, vede řízení o odstranění stavby a ombudsman tak mohl své šetření ukončit, nepovole-

ná stavba zatím stojí a bude na stavebním úřadu, aby ukázal, že dokáže právo vymáhat.

„Rovnost před zákonem a vymahatelnost práva patří nejen k pilířům demokracie, ale jsou i základem důvěry lidí ve státní orgány. V tomto případě však veřejnost mohla nabyt dojmu, že se buď toleruje stavět cokoli a kdekoli i bez povolení, nebo se respektování zákona nevyžaduje od všech stejně. Stavební úřad sice posléze vyzval stavebníka, aby v nepovolené stavbě nepokračoval a pak mu i nařídil stavbu zastavit, ovšem výstavba dál probíhala a stavebník svůj objekt v podstatě dokončil. Pokud nyní stavební úřad nařídí odstranění stavby, bude stavebník povinen rozhodnutí respektovat bez ohledu na míru dokončení stavby, protože ta byla od samého počátku realizována bez povolení a s ohledem na platný územní plán ji nelze povolit ani dodatečně. Bude tedy na stavebním úřadu, aby zajistil průchod právu,“ shrnuje ombudsman Stanislav Křeček.

Stavebník v minulosti žádal o povolení stavby, ale stavební úřad jeho žádosti nevyhověl. Nakonec tedy začal stavět bez příslušného povolení, o čemž opakovaně informovala i média. Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby krátce poté, co obdržel informaci o zahájení stavby, a podle ombudsmana lze ocenit způsob, jakým postupně přesně zjišťoval průběh stavebních prací. Jednotlivé úkony však úřad prováděl velmi liknavě. K tomu, aby stavbu zastavil, vyzval stavebníka až s více než měsíční prodlevou, což považuje ombudsman za závažné vzhledem k tomu, že ke stavbě docházelo v přírodním parku. Stavební úřad také neprojednal přestupek, který stavebník zahájením stavby bez povolení spáchal.

Prodlevy se stavební úřad dopustil i při vyřizování žádosti o dodatečné povolení. Takové povolení lze vydat, pokud stavba odpovídá právním a technickým normám, územnímu plánu atd. Důkazní břemeno je na straně stavebníka, který musí předložit kompletní žádost o povolení stavby a prokázat, že veškeré zákonné požadavky pro dodatečné povolení jsou splněny. V daném případě však dodatečnému povolení bránil Územní plán obce Budyně nad Ohří, neboť stavba se nachází v nezastavěném území, které je v režimu zvláštní ochrany. Stavbě také k povolení chybělo kladné stanovisko úřadu, který hájí zájem na ochraně přírody a krajiny.

Úkony, které mu zákon ukládá, nakonec stavební úřad mimo jiné i po výtkách ombudsmana učinil. Vyzval stavebníka, byť s určitým zpožděním, aby stavbu zastavil, a protože stavebník výzvu neuposlechl, pokračování ve výstavbě mu zakázal rozhodnutím. Řízení o přestupku provedení nepovolené stavby nakonec úřad rovněž zahájil, i když až s odstupem více než půl roku poté, co nepovolenou činnost zjistil. Protože stavebník předložil jen neúplnou (nekompletní) žádost, stavební úřad zastavil řízení o dodatečném povolení a oznámil, že přistupuje k pokračování řízení o odstranění stavby. Protože úřad vytýkané nedostatky napravil, ombudsman se na základě pozitivního vývoje kauzy rozhodl své šetření ukončit. Případ však bude dál sledovat.

[Veřejný ochránce práv, 1. 12. 2020]

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI STAVEBNÍHO ŘÁDU

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne
3. 12. 2020, č. j. 1 As 377/2019-42**

SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ, KTERÝM BYLO ODEPŘENO POŘÍZENÍ KOPIE DOKU- MENTACE

§ 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů § 70 písm. c) zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobců: a) Ing. M. M., b) PhMr. I. M., proti žalovanému: Magistrát m. B., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2019, č. j. MMB/0054167/2019, sp. zn. OUSR/MMB/0015268/2019/4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2019, č. j. 30 A 70/2019-48 tak, že kasační stížnost zamítl. Z rozsudku mj. vyplývá:

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

Jádrum sporu v projednávané věci je otázka přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o odvolání, kterým bylo účastníkům územního řízení pravomocně odepřeno pořízení kopie dokumentace ke stavbě ze správního spisu.

Úřad městské části m. B., B.-s. („stavební úřad“) usnesením ze dne 12. 12. 2018 odepřel žalobcům (též účastníkům územního řízení) pořízení kopie projektové dokumentace, která je přílohou a podkladem v územním řízení o umístění stavby s názvem „Polyfunkční dům B.-H.“ na pozemku par. č. X, X, v k. ú. S. B., obec B. Stavební úřad uvedl, že zástupce žalobců nesplnil podmínku stanovenou v § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něhož lze kopie poskytnout jen se souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, případně se souhlasem vlastníka stavby, jíž se dokumentace týká.

Odvolání žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a usnesení stavebního úřadu potvrdil.

II. Posouzení věci krajským soudem

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou Krajský soud v Brně v záhlaví označeným usnesením odmítl.

Krajský soud poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78, ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101, a ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 As 112/2011-100), z nichž vyplývá, že proti nezákonnému odepření vydání kopií ze spisu je účastník řízení oprávněn brojit žalobou proti konečnému rozhodnutí ve správním řízení. V rámci přezkumu finálního rozhodnutí soud následně

přezkoumá, zda došlo k vadě řízení před správním orgánem, resp. zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve věci. Žalobci jsou účastníky územního řízení, v jehož rámci bylo vydáno napadené rozhodnutí o neumožnění pořízení kopií projektové dokumentace. Krajský soud proto uzavřel, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí procesní povahy, proti němuž není žaloba podle § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. přípustná.

III. Obsah kasační stížnosti

Proti usnesení krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a domáhali se jeho zrušení.

Stěžovatelé poukazovali na skutečnost, že v mezidobí Nejvyšší správní soud již spornou otázku práva účastníka řízení pořídit kopie projektové dokumentace vyřešil, a to rozsudkem ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 256/2017-48, č. 3926/2019 Sb. NSS. Je proto zřejmé, že postup stavebního úřadu byl nezákonný. Stavební úřad měl posoudit, za jakým účelem stěžovatelé žádají pořízení fotokopií projektové dokumentace. Vzhledem k tomu, že účelem byla snaha o kontrolu veřejné moci a ověření postupu stavebního úřadu, nikoli snaha „obohatit se na duševním vlastnictví“, měl stavební úřad pořízení fotokopií umožnit.

Stěžovatelé považovali za nezbytné mít v průběhu správního řízení možnost sledovat vývoj obsahu projektové dokumentace, zda jsou či nejsou zapracovány připomínky jiných účastníků správního řízení, zda nedochází k nedůvodným změnám projektové dokumentace a jaký případný nový dopad mohou mít do práv stěžovatelů. Tato práva účastníků, tedy i kontrolu činnosti veřejné moci, nelze vykonat bez možnosti porovnat projektovou dokumentaci s její podobou ofocenou ze spisu při dřívějším nahlížení. Stěžovatelé měli zájem nahlédnout do správního spisu a pořídit kopii projektové dokumentace z důvodu ochrany svých práv. Pouze účastník, který je seznámen se správním spisem, zná jeho obsah a ideálně si vede svůj „domácký správní spis“, je rovnocenným partnerem správního orgánu a je schopen zhodnotit správnost a zákonnost vedeného správního řízení. Z hlediska principů správního práva je proto nezbytné, aby jakýkoli účastník měl možnost kvalifikovaně hájit svá práva, kontrolovat výkon veřejné moci a vést si svůj „domácký správní spis“. Ochrana tohoto práva nezávislým soudem by neměla být odvislá od toho, zda správní orgán meritorně ve věci rozhodne či nikoli (např. může dojít ke zpětvzetí návrhu), či zda rozhodne ve výroku ve prospěch účastníka (pak by odvolání účastníka nebylo možné, i přes nezákonný postup správního orgánu a případné vady odůvodnění rozhodnutí).

Nahlédnutí do správního spisu a pořízení fotokopií je možností, jak předcházet sporům, které často zbytečně zatěžují nadřízené správní orgány a soudy. V případě stěžovatelů nebylo podstatné, zda mohou proti nezákonnosti brojit v budoucím rozhodnutí v meritu věci. Účelem nahlédnutí do spisu a pořízení fotokopie projektové dokumentace bylo mimo jiné i posouzení možnosti, zda je vůbec nutné proti meritornímu rozhodnutí brojit, či zda byl postup stavebního úřadu zákonný. Pokud by stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, bylo naopak možné sporu předejít.

Odmítnutí pořídit fotokopii projektové dokumentace je rozhodnutím, které má širší dopad než rozhodnutí procesní povahy. Tímto rozhodnutím správní orgán přímo zasahuje do práv a povinností účastníka a určuje, jakou možnost kontrolu bude účastník vůči postupu orgánu veřejné moci disponovat. Zkrácení práv účastníka řízení v takové intenzitě je zásadním zásahem, který se do sféry stěžovatelů a možností jejich dalšího postupu v řízení projeví mnohem více, než běžné rozhodnutí správního úřadu procesní povahy (např. přerušeni řízení). Jestliže by nebylo usnesení o odmítnutí pořídit kopii projektové dokumentace přezkoumatelné ve správním soudnictví, nelze zaručit efektivní kontrolu činnosti veřejné správy účastníkem správního řízení, a to právě v okamžiku, kdy správní orgán shromažďuje podklady a formuluje svou vůli v rozhodnutí. Zcela mimo přezkum by pak zůstala činnost správních orgánů v situaci, kdy jejich postup neskončí meritorním rozhodnutím v neprospěch účastníka řízení.

Přezkum zákonnosti postupu orgánu veřejné moci nemůže být podmíněn tím, jak bude orgán veřejné moci, ale i navrhovatel, v řízení dále postupovat. Lze si například představit situaci, kdy stavební úřad odmítne poskytnout spis účastníkovi k nahlédnutí a odmítne pořízení kopie projektové dokumentace, neboť si je vědom svého nesprávného postupu. Následně by po uplynutí dostatečné lhůty došlo ke zpětvzetí návrhu na zahájení řízení ze strany stavebníka. V takové situaci by pak nezákonný postup orgánu veřejné moci zůstal zcela bez možnosti přezkumu a stavebníkovi by nic nebránilo zahájit řízení nové, ve kterém by doufal v to, že účastníci již budou znechuceni a pasivní a nebudou mít zájem činnost veřejné moci kontrolovat.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předeslal, že v současnosti je u něj vedeno odvolací řízení, které zahájili stěžovatelé proti územnímu rozhodnutí ze dne 4. 3. 2019, jímž stavební úřad rozhodl o umístění stavby (tj. ve věci samé). Vzhledem ke skutečnosti, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 6. 3. 2019, žalovaný nemohl při svém rozhodování o odvolání v nyní projednávané věci aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019. Při vydání rozhodnutí o odvolání žalovaný postupoval v souladu s ustálenou judikaturou Krajského soudu v Brně a k nyní podaným námitkám stěžovatelů, které odkazují na shora označený rozsudek, se tak nemůže vyjádřit. Žalovaný však upozornil, že obdobné námitky vztahující se k možnosti nahlížení a pořízení kopie projektové dokumentace stěžovatelé uplatnili rovněž v odvolání proti shora uvedenému meritornímu rozhodnutí o umístění stavby ze dne 4. 3. 2019. Tyto námitky tedy budou žalovaným vypořádány v rámci odvolacího správního řízení ve věci samé. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost byla včasná, podaná osobou oprávněnou a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Krajský soud žalobu stěžovatelů v projednávané věci odmítl. Prostřednictvím kasační stížnosti se proto nelze úspěšně domáhat přezkoumání merita žaloby, tj. otázky, zda je napadené rozhodnutí žalovaného o odepření pořízení kopie dokumentace ke stavbě ze správního spisu skutečně protizákonné.

Stěžovatelé sice správně poukazovali na skutečnost, že Nejvyšší správní soud v mezidobí roztržštěnou rozhodovací praxi krajských soudů k výkladu § 168 odst. 2 stavebního zákona sjednotil. Nejvyšší správní soud ve věci č. j. 2 As 256/2017-48 vyslovil mj. závěr, že stavební úřad nemůže automaticky poskytnutí dokumentace stavby odepřít. Musí posoudit, o jakou část dokumentace stavby se jedná a zda by jejím odepřením nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem žadatele na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv (typicky práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny) a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní.

Předmětem řízení o kasační stížnosti však není vlastní pořizování kopie dokumentace stavby, nýbrž přípustnost soudního přezkumu za situace, kdy správní řízení ve věci umístění stavby nadále probíhá a dosud (podle informací vyplývajících z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti) nebylo pravomocně skončeno. Řízení o umístění stavby, jehož jsou stěžovatelé účastníky, tedy probíhalo i v době, kdy stěžovatelé prostřednictvím svého zástupce podali žádost o pořízení kopie projektové dokumentace ke stavbě, jakož i v době, kdy o této žádosti správní orgány v projednávané věci pravomocně rozhodly. Pouze otázkou týkající se přípustnosti soudního přezkumu se tak Nejvyšší správní soud může v řízení o této kasační stížnosti zabývat.

Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Z § 70 písm. c) s. ř. s. pak plyne, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Podle § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Správní orgán umožní jiným osobám nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem (§ 38 odst. 2 správního řádu). S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4 správního řádu). Odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě (§ 38 odst. 5 správního řádu).*

Podle § 168 odst. 2 stavebního řádu se vedení spisové služby a nahlížení do spisu řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu (jímž dle legislativní poznámky je § 68 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů). *Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká.* V odůvodněných případech lze usnesením odepřít nahlížení do vybraných částí

dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.

Ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 256/2017-48, šlo o situaci, kdy žalobkyně do správního spisu nahlížela poté, co skončilo řízení o odstranění stavby a řádnými opravnými prostředky již nebylo možné změnit výrok tohoto rozhodnutí. Žalobkyně tedy do spisu nahlížela po skončení řízení ve věci samé. Neměla tak možnost brojit žalobou proti konečnému rozhodnutí, a tudíž bylo napadené usnesení o odepření pořízení kopie části spisu (resp. rozhodnutí o odvolání) přezkoumatelné v rámci správního soudnictví. Žaloba proti tomuto usnesení byla tedy podle soudního řádu správního přípustná.

Ve výše odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 3/2019-48 se naopak jednalo o soudní přezkum rozhodnutí o umístění stavby. Otázka, zda a v jakém rozsahu je účastník územního řízení oprávněn pořídit si kopii dokumentace stavby ze správního spisu, se tedy řešila v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která pro přezkum rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu dovodila níže citované právní závěry.

Právo nahlížet do spisu trvá jak v průběhu řízení na prvním i druhém stupni, tak i v případě, kdy je řízení pravomocně ukončeno. V případě probíhajícího řízení lze považovat rozhodnutí správních orgánů vztahující se k právu účastníků řízení nahlížet do spisu za úkon, jímž se upravuje vedení řízení. Na taková rozhodnutí se vztahuje kompetenční vyluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s. a žaloba ve správním soudnictví není podle § 68 písm. e) s. ř. s. přípustná. Účastníkům řízení je nahlížením do spisu dána možnost uplatnit další procesní práva, především právo vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Proti nezákonnému odepření vydání kopií ze spisu je účastník řízení oprávněn brojit žalobou proti konečnému rozhodnutí ve správním řízení. Účastníci správních řízení se tedy nemohou domoci samostatného přezkoumání rozhodnutí souvisejících s nahlížením do spisu. Za situace, kdy se domnívají, že jim bylo nahlížení do spisu odepřeno v rozporu se zákonem, mohou takové námitky (nezákonné odepření nahlížení do spisu či nezákonné znemožnění pořízení kopií) uplatnit v žalobě brojící proti rozhodnutí, jež bylo výsledkem tohoto řízení. V rámci přezkumu finálního rozhodnutí pak soud posoudí, zda došlo k vadě řízení před správním orgánem, resp. zda tato vada mohla mít vliv na zákonost konečného rozhodnutí ve věci.

Situace je odlišná v případech již ukončených řízení, či v případech výkonu práva na nahlížení do spisu osobami odlišnými od účastníků řízení. Zde se jedná o výkon samostatného procesního práva buď osoby odlišné od účastníka, nebo účastníka původního řízení ve fázi po ukončení řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení. Není-li tu jiné ří-

zení, než samotné řízení o žádosti osoby nahlédnout do spisu, nemůže být logicky usnesením o odepření nahlížení do spisu upravováno vedení neexistujícího řízení. O takový případ se však v nyní projednávané situaci nejedná.

V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelé jsou účastníky územního řízení, v jehož rámci bylo vydáno napadené rozhodnutí o neumožnění pořízení kopií projektové dokumentace. Jak vyplývá z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, odvolací řízení, které zahájili stěžovatelé proti územnímu rozhodnutí ze dne 4. 3. 2019, jímž stavební úřad rozhodl o umístění stavby, nadále probíhá a nebylo pravomocně skončeno. Dle sdělení žalovaného obdobné námitky vztahující se k možnosti nahlížení a pořízení kopie projektové dokumentace stěžovatelé uplatnili rovněž v odvolání proti tomuto meritornímu rozhodnutí o umístění stavby.

Nejvyšší správní soud upozornil, že ve vztahu k rozhodnutím, která lze považovat za rozhodnutí upravující vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., je třeba při zvažování aplikace vyluky ze soudního přezkumu v každém individuálním případě vážít, zda byl úkon učiněn v průběhu řízení a zda bude mít adresát tohoto rozhodnutí možnost namítnout nezákonnost tohoto rozhodnutí v souvislosti s přezkumem konečného rozhodnutí. Pokud by nezákonnost rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení, nikdy nemohla mít vliv na zákonost rozhodnutí konečného, potom je třeba podrobit soudnímu přezkumu „procesní“ rozhodnutí, jímž se zasahuje do základních lidských práv a svobod.

Jak již však výše zaznělo, proti nezákonnému odepření vydání kopií ze spisu je účastník řízení oprávněn brojit žalobou proti konečnému rozhodnutí ve správním řízení. Nejvyšší správní soud sice souhlasil se stěžovateli, že tento postup za všech okolností nezaručuje v každém jednotlivém případě zcela ideální a bezprostřední zjednání nápravy. Smysl kompetenčních vyluk v § 70 s. ř. s., včetně vyluky týkající se úkonů, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], je však založen na systémovém hledisku. Účelem je zejména vyloučit situaci, kdy by se přípustněním samostatného soudního přezkumu o procesní otázce mohlo správní řízení ve věci samé značně prodloužit. V případě úkonů, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem má tedy správní soud možnost přezkoumat celý průběh řízení, včetně rozhodnutí, kterými se upravuje vedení řízení, až v rámci řízení o žalobě proti konečnému (meritornímu) správnímu rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatelé namítali, že v případě nemožnosti samostatného soudního přezkumu ve věci odepření vydání kopií ze spisu by pak zcela mimo soudní přezkum zůstala činnost správních orgánů v situaci, kdy jejich postup neskončí meritorním rozhodnutím v neprospěch účastníka řízení. K této argumentaci však Nejvyšší správní soud podotknul, že ze soudního přezkumu jsou obecně vyloučeny situace, kdy žalobci souhlasí s výrokem rozhodnutí, ale nejsou spokojeni pouze s jeho odůvodněním. Soudy v rámci správního soudnictví nejsou povolány k tomu, aby takové rozhodnutí přezkoumávaly, a to jednak s ohledem na zásadu efektivity a jednak vzhledem ke kasačnímu principu správního soudnictví. Žaloba směřující jen proti důvodům rozhodnutí je tedy nepřipustná vždy [§ 68 písm. d) s. ř. s.].

ÚČASTENSTVÍ VLASTNÍKA SKLEPNÍCH PROSTOR

§ 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobce: H. R. s. r. o. proti žalovanému KÚ pro Královéhradecký kraj, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 12. 2019, tak, že rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 12. 2019, č. j. 30 A 5/2018-96, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu pro Královéhradecký kraj, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení stavebního řádu, ze dne 8. 11. 2017. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl jako nepřípustné žalobcovu odvolání proti sdělení Městského úřadu H., odboru stavební úřad (dále též „stavební úřad“) ze dne 22. 9. 2017, (dále jen „Sdělení“).

I.1. Průběh správního řízení

V územním řízení zahájeném Magistrátem města H. K. o umístění stavby „rekonstrukce stavby Velkého náměstí“ žadatele statutárního města H. K. bylo stěžovateli zasláno oznámení o zahájení územního řízení ze dne 9. 6. 2015. Ve veřejné vyhlášce obsahující toto oznámení je stěžovatel uveden jako účastník řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Takto byl evidován jak při rozhodování o námitce podjatosti Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, tak Ministerstvem pro místní rozvoj. Ze spisu je zřejmé, že patrně v důsledku tzv. systémové podjatosti bylo územní řízení předáno Městskému úřadu H. Při nahlížení do správního spisu dne 19. 4. 2017 stěžovatel zjistil, že byl tímto stavebním úřadem zahrnut mezi účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Podáním ze dne 24. 4. 2017 nazvaným „oznámení účastníka řízení“ s tím vyslovil nesouhlas a požádal o postavení účastníka řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť stavba se mj. dotýká pozemku, pod nímž se nacházejí sklepní prostory v jeho vlastnictví. Dále poukázal na § 86 odst. 3 stavebního zákona a vyzval k zaslání všech listin týkajících se daného řízení. Oznámení doplnil dne 14. 6. 2017 o argumentaci o vlivu povolované stavby na své sklepní prostory, přiložil fotodokumentaci, a dne 29. 6. 2017 vyzval stavební úřad k vydání usnesení podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní

řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stavební úřad mu dne 22. 9. 2017 zaslal Sdělení, že jeho podání týkající se vztahu mezi ním a stavebníkem vyhodnotil jako námitku a založil ji do spisu. Pokud jde o posouzení účastenství, rozhodnutí podle § 28 správního řádu nevydal, neboť dotčené osoby mají podle § 7 odst. 1 správního řádu rovné postavení a účastníci územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) i písm. b) stavebního zákona mají v řízení stejné postavení. Stěžovatel podal proti tomuto Sdělení odvolání, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím jako nepřipustné, neboť nesměřuje proti rozhodnutí. Ve svém rozhodnutí uvedl, že u nepřipustného odvolání mu nepřísluší posuzovat věcné námitky, ale jen důvody přípustnosti.

I.2. Řízení před krajským soudem

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že ze správního spisu skutečně plyne odlišné postavení žalobce při zahájení řízení a v jeho průběhu i to, že ten s tímto postupem nesouhlasil. Sdělení stavebního úřadu ovšem nemělo povahu rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, ale jednalo se pouze o úkon podle jeho části čtvrté. Odvoláním lze ovšem podle § 81 odst. 1 správního řádu napadnout pouze rozhodnutí. Odvolání proti úkonu, který není rozhodnutím, je nepřipustné, a odvolací orgán je podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítne, aniž by mohl zkoumat věcnou podstatu odvolání. V daném případě nebylo účastenství v řízení sporné, se žalobcem bylo jednáno jako s účastníkem řízení a měl možnost v něm svá práva uplatnit přesto, že pro dotčené kategorie účastníků platí jiná povinnost seznamování s podklady rozhodnutí (adresné zasilání nebo veřejná vyhláška). Za této situace podle krajského soudu nebylo třeba vydávat rozhodnutí o účastenství. Ostatně, pokud by tu povinnost vydat rozhodnutí byla, bylo by možno za ně po materiální stránce považovat vydané Sdělení. Krajský soud ovšem Sdělení za rozhodnutí nepovažuje, neboť nezasahuje do žalobcových práv a povinností. Stavební úřad je povinen v průběhu celého správního řízení sledovat a případně měnit okruh účastníků řízení tak, aby zajistil práva účastníků řízení. Ti pak mají možnost vady v postupu stavebního úřadu uplatnit proti věcnému rozhodnutí. Z těchto důvodů považoval krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného za správné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

II.1 Kasační stížnost

Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel byl v předmětném územním řízení v oznámení o jeho zahájení zařazen mezi účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, načež v průběhu dalšího řízení byl přeřazen mezi účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Rozdělení účastníků stavebního řízení do určitých kategorií má odlišnosti promítající se do hmotněprávního i procesněprávního postavení. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že zařazení do určité kategorie účastníků se nijak nedotýká jeho veřejných subjektivních práv. Stanovení správního okruhu účastníků řízení je prvotním úkonem v každém správním řízení a úřad musí jejich postavení zkoumat v průběhu celého řízení. Stěžovatel stavebnímu úřadu doložil listiny nasvědčující postavení účastníka řízení podle

§ 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Konkrétně se na pozemku, na němž bude prováděna umístěvaná stavba, nachází stavba v jeho vlastnictví (sklepní prostory a kanalizační přípojky). Krajský soud na jedné straně považoval správné určení okruhu účastníků řízení za stěžejní a na druhé straně tvrdil, že nesprávným zařazením nedošlo k žádnému dotčení práv; v tom je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Dotčení subjektivních práv je zřejmé z toho, že podle § 86 odst. 3 stavebního zákona musí stavebník předložit souhlas vlastníka dotčené stavby a účastníka podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Postup stavebního úřadu, žalovaného i krajského soudu stěžovatele cíleně zbavuje jeho práv v územním řízení. Stavební úřad se rozhodl nekonat, nevydal rozhodnutí, ale Sdělení, které stěžovateli nedalo příliš šanci se mu bránit. Možnost namítat porušení procesních předpisů v odvolání proti územnímu rozhodnutí je v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Ze všech těchto důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

II.2. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění žalovaného správního rozhodnutí a plně se ztotožnil se závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

III.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

III.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

Stěžovatel namítal kasační důvody podle § 103 odst. 1, písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítal tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, nedostatečné zjištění skutkové podstaty, z níž správní rozhodnutí vycházelo, a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Předně je třeba se zabývat kasační námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, neboť zpravidla jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze vážit důvodnost dalších kasačních námitek. Stěžovatel ji spatřuje v tom, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku na jedné straně tvrdí, že určení okruhu účastníků řízení je stěžejní, a na druhé straně neshledává porušení žalobcových práv v jeho nesprávném zařazení do určité kategorie účastníků řízení.

Vnitřní rozpornost důvodů rozsudku by jistě mohla způsobit jeho nepřezkoumatelnost. Význam, který krajský soud přiřkl vymezení okruhu účastníků správního řízení, je jednoznačný, a stěžovatel je v tom s ním zajedno. V daném případě stavební úřad okruh účastníků řízení vymežil a krajský soud dospěl k závěru, že zařazením do určité kategorie účastníků řízení nemohlo dojít k dotčení stěžovatelových práv, což opřel o porovnání procesních práv obou sporných účastnických kategorií v územním řízení. V tom není nic nepřezkoumatelného či nerosozumitelného; neznamená to však, že tento závěr krajského soudu je správný. Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu ovšem kasační soud nepřisvědčil.

Před hodnocením úplnosti skutkových zjištění potřebných pro posouzení postavení stěžovatele jako účastníka řízení, je třeba vymežit sporné kategorie. V dané věci bylo stavebním úřadem vedeno územní řízení. Účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona jsou:

- a) *vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,*
- b) *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*

Ze správního spisu je zřejmé, že v řízení o vydání územního rozhodnutí na stavbu „rekonstrukce stavby Velkého náměstí“ bylo řádně zjištěno, že žadatel hodlá provádět stavbu mj. i na pozemku č. X v k. ú. H. K., který je jeho vlastnictvím. Stěžovatel je vlastníkem nemovitosti s tímto pozemkem sousedící. Mimo to však tvrdí, že je vlastníkem podzemní stavby, která se nachází pod tímto pozemkem. Úvaha o tom, zda v řízení mělo, či nemělo být rozhodováno o účastenství, se odvíjí od jednoznačnosti či spornosti jeho postavení.

Stěžovatel měl v územním řízení postavení účastníka řízení, pouze je názoru, že mu k jeho žádosti mělo být rozhodnutím stavebního úřadu přiznáno účastenství podle jiného ustanovení, než do jakého byl přefazen. Podle § 28 odst. 1 správního řádu za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se označuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39, vyslovil, že „(u)snesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je, či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy; o takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství *expressis verbis* řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případech, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence „pochybností“ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004) a musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení. Postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.“

Ustanovení § 28 správního řádu nelze vztahovat jen na případy, kdy někdo účastníkem řízení není a tvrdí, že jím má být. Podle tohoto ustanovení je třeba postupovat i v případě, že zákon zná více kategorií účastníků řízení, přičemž jim přiznává odlišná procesní práva, zejména pokud se odraží do práv hmotných. Stavební úřad vycházel v první řadě z toho, že ve správním řízení mají dotčené osoby rovné postavení. Ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu, z něhož to dovozuje, však není podstatné. Upravuje totiž rovnost postavení při uplatňování procesních práv v řízení; v dané věci je však podstatný vliv i na práva hmotná. Rozhodné není ani to, že krajský soud ve shodě se stavebním úřadem neshledal rozdíl v procesním

postavení obou skupin účastníků řízení a zřejmě ani v dopadu do práv hmotných, což dovodil z toho, že obě skupiny mohou podávat námitky a pouze je jim odlišným způsobem doručováno. Pokud jde o doručování, pak podle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 se účastníkům podle § 85 odst. 2 písm. a) téhož zákona doručovalo jednotlivě, stejně tak podle § 92 odst. 3 téhož zákona, kdežto účastníkům řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) se doručovalo veřejnou vyhláškou. Po uvedeném datu se úprava doručování změnila, ovšem důsledky vůči oběma účastnickým skupinám jsou ve výsledku shodné. Pokud jde o dopad do hmotných práv, nelze krajskému soudu přisvědčit, že k závěru o jejich shodném postavení stačí, že obě skupiny účastníků řízení mohou podávat námitky. V § 89 odst. 4 stavebního zákona je toto právo skutečně přiznáno všem účastníkům řízení, každý však může uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být jeho právo přímo dotčeno. Toto dotčení může být mezi účastníky podle § 85 odst. 2 písm. a) a podle písm. b) téhož ustanovení odlišné; ostatně odlišný rozsah jejich hmotných práv je kritériem pro zařazení do obou skupin účastníků řízení. Dopad do hmotných práv tu tedy může být rozdílný, nehledě na stěžovatelem tvrzený zásah do hmotného práva tím, že zařazením mezi účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je také popřeno právo vlastníka pozemku na vyjádření souhlasu či nesouhlasu podle § 86 odst. 3 [nyní § 86 odst. 2 písm. a)] stavebního zákona.

Změnil-li se důvody pro postavení účastníka řízení v průběhu řízení, měl by o tom být vyzooměn; to je součástí vstřícnosti správního orgánu vůči dotčeným osobám plynoucí z § 4 správního řádu. V daném případě stěžovatel sám požádal o to, aby byl dále veden jako účastník řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť byl přesvědčen, že přeřazením do skupiny účastníků řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona došlo k zásahu do jeho procesních i hmotných práv. Nezbytnost vydání negativního rozhodnutí závisí na tom, zda je ze spisu bez dalšího zjišťování zřejmé, že účastníkem řízení v požadované kategorii být nemá. To v daném případě splněno nebylo, spis předložený soudu tyto podklady neobsahuje, přestože pravděpodobně existují. Důvody uvedené ve Sdělení pak nepokrývají v úplnosti všechny skutečnosti, které jsou pro určení postavení účastníka řízení podstatné.

K těm patří posouzení charakteru stavby, od níž stěžovatel své právo odvozuje. Podle § 498 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jsou nemovitými věcmi pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li jiný zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.

Pokud jde o podzemní stavby se samostatným účelovým určením, musí být funkčně samostatné; pokud nejsou, jsou součástí s ní související nadzemní stavby. Pokud byly stěžovatelem označené podzemní stavby stavbami se samostatným

účelovým určením, je jako jejich vlastník v postavení souseda (zdola) ve vztahu ke stavbě náměstí, jehož stavební část je komunikací (tedy samostatnou nemovitostí), a to navíc k postavení vlastníka hlavní sousední stavby. Pokud podzemní stavby jsou součástí hlavní stavby stěžovatele, je dotčen pouze jako sousedící vlastník této hlavní stavby. V obou případech pak je rozhodné, zda na sklep jako samostatnou stavbu či jako součást hlavní stavby stavba komunikace přiléhá, či nikoliv.

Žalovanému Nejvyšší správní soud přisvědčil, že při zamítnutí odvolání jako nepřipustného se mohl zabývat pouze tím, zda se jedná o nepřipustné odvolání, a nikoliv podstatou věci. Problém je, že podstata věci hraje roli právě pro posouzení nepřipustnosti odvolání. V prvé řadě není rozhodné, že stěžovatel „nějakým“ účastníkem řízení byl, neboť existují rozdílné kategorie účastníků řízení s odlišnými dopady do jejich procesních i hmotných práv. Pokud by žalovaný na podkladě spisu zjistil, že podklady pro posouzení účastnění byly úplné a jednoznačné a důvody Sdělení tomu odpovídaly (tj. rozhodnutí o účastnění nebylo třeba vydávat), pak měl toto shrnout a o tuto argumentaci opřít, že Sdělení není rozhodnutím, a že odvolání proti takovému úkonu je nepřipustné. Pokud ovšem na podkladě spisu a neúplných důvodů uvedených ve Sdělení nelze otázku považovat za jasnou (a tedy mělo být vydáno rozhodnutí), mohl žalovaný akceptovat, že Sdělení je po materiální stránce negativním rozhodnutím, připustit odvolání a vady odstranit v odvolacím řízení, tj. postavit najisto splnění podmínek požadovaného účastnění. Žalovaný tedy rozhodl o zamítnutí odvolání jako nepřipustného, aniž měl postaveno najisto, že rozhodnutí nemělo být vydáno, ani že napadený úkon nelze považovat za rozhodnutí.

Krajský soud akceptoval, že obsah spisu, který měl k dispozici, nenavědčuje úplnému zjištění podstatných skutkových okolností, což mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Tím byl naplněn kasační důvod podle 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud rovněž přešel a rozvinul nesprávný právní názor na nezbytnost rozhodování o účastnění v řízení v situaci, kdy zákon upravuje více kategorií účastníků řízení, s odlišnými procesními a hmotnými právy. Tím byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem výše vysloveným.

*Přílohu Stavebně správní praxe připravila:
Mgr. Tamara Blatová, ÚÚR*