



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci

žalobce: **HRADECKÁ REALITNÍ, s. r. o.**
se sídlem Velké náměstí 149, Hradec Králové
zastoupen Mgr. K. H., obecným zmocněncem
se sídlem Okružní 948, Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. listopadu 2017, č. j. KUKHK-33175/UP/2017/Sv,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím ze dne 8. 11. 2011, č. j. KUKHK-33175/UP/2017/Sv, žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání žalobce proti Sdělení Městského úřadu Hořice ze dne 22. 9. 2017, č. j.: MUHC-SU/14690/2017/VA (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“). Tímto sdělením reagoval stavební úřad na podání žalobce ze dne 29. 6. 2017,

kterým jej vyzýval k vydání rozhodnutí dle § 28 správního řádu, jímž měl určit, zda žalobci v řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Rekonstrukce Velkého náměstí“ (dále také jen „Stavba“) přísluší postavení účastníka řízení dle § 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“), nebo dle § 82 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Žalovaný shledal odvolání žalobce proti shora označenému sdělení Městského úřadu Hořice nepřipustným, protože toto sdělení dle jeho názoru není rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, jde totiž o úkon správního orgánu dle části čtvrté správního řádu.

II. Obsah žaloby

2. S tímto závěrem žalobce nesouhlasí. Uvedl, že předmětné územní řízení bylo zahájeno Oznámením ze dne 9. 6. 2015, přičemž v tomto oznámení byl uveden jako účastník dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Tak s ním bylo ze strany stavebního úřadu jednáno i v dalším průběhu řízení. Při nahlížení do správního spisu v dubnu 2017 se však žalobce dozvěděl, že je stavebním úřadem považován za účastníka řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Stavební úřad přitom neučinil žádný procesní úkon, kterým by okruh účastníků řízení nově vymezil.
3. Žalobce se proto přípisem ze dne 24. 4. 2017 (který doplnil ještě podáními ze dne 14. 6. 2017 a 29. 6. 2017) obrátil na stavební úřad, aby s ohledem na § 28 správního řádu posoudil, zda žalobci v daném řízení přísluší postavení účastníka řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) nebo dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.
4. Žadatel o předmětné územní rozhodnutí totiž mezi pozemky, na kterých má být Stavba provedena, označil také pozemek p. č. 138/8 v k. ú. Hradec Králové. Pod tímto pozemkem se ale nachází stavba sklepních prostor 2. PP domu čp. 149, který je ve vlastnictví žalobce.
5. Žalobce upozornil na to, že v obdobných případech (pozemek p. č. 138/1 v k. ú. Hradec Králové, jehož se rekonstrukce dotýká a jsou pod ním rovněž sklepy patřící k domu č. p. 32 ve vlastnictví Biskupství Královéhradeckého) je s vlastníky sklepních prostor nakládáno jako s účastníky řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.
6. Stavební úřad vyřídil podání žalobce ze dne 24. 4. 2017 Sdělením ze dne 22. 9. 2017, č. j.: MUHC-SU/14690/2017/VA (dále také jen „Sdělení“). Tím ovšem dle žalobce postupoval v rozporu se správním řádem, neboť měl ve věci vydat usnesení dle § 28 správního řádu. Takové usnesení je rozhodnutím, proti kterému je přípustné odvolání a je případně následně přezkoumatelné správními soudy.
7. Žalobce dále poukázal na to, že k dané problematice se vyjádřilo rovněž Statutární město Hradec Králové podáním ze dne 25. 10. 2017.
8. Žalobce vyjádřil nesouhlas s názorem stavebního úřadu, že považuje za nadbytečné vydávat usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu s odkazem na § 89 odst. 4 stavebního zákona a že podání žalobce vyhodnotil jako námitku. Uvedené podání ale dle žalobce nebylo námitkou dle § 89 stavebního zákona, ale žádostí o určení jeho postavení ve vedeném územním řízení.
9. Uvedl, že postavení účastníků dle § 85 odst. 2 písm. a) a dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona se diametrálně odlišují. Zdůraznil zejména ustanovení § 86 odst. 3

stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, podle něhož zasahuje-li záměr posuzovaný v územním řízení do nemovitosti, která není ve vlastnictví žadatele, musí žadatel současně s podanou žádostí předložit souhlas dotčené osoby. V dané věci je žadatelem o územní řízení Statutární město Hradec králové, uvedený souhlas mu však žalobce neposkytl.

10. Ve Sdělení se stavební úřad s touto skutečností nikterak nevypořádal. Neodůvodnil taky, proč považuje podání žalobce ze dne 24. 4. 2017 a následná doplňující podání za námitku do řízení.
11. Odvolání žalobce proti Sdělení pak žalovaný odmítl jako nepřípustné s tím, že Sdělení není rozhodnutím. Obsahem podání žalobce ze dne 24. 4. 2017 se vůbec nezabýval.
12. Žalobce s odkazem na znění § 28 správního řádu uvedl, že při použití výkladové metody logického výkladu založeného na argumentu per analogiám legis, je zřejmé, pro vyjasnění postavení účastníka se analogicky použije postup dle § 28 správního řádu. Stavební úřad měl tedy povinnost vydat o žádosti žalobce usnesení. Jeho postup tak byl v rozporu s citovaným ustanovením správního řádu. Žalovaný pak toto pochybení nenapravil.
13. Navrhl proto závěrem, aby krajský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě zopakoval skutkový stav případu a dodal, že Sdělení bylo stavebním úřadem vydáno v dosud neukončeném územním řízení. Vzhledem k zásadě dvoustupňovosti tohoto správního řízení nemůže nadřízený správní orgán do neukončeného řízení zasahovat, neboť je zároveň orgánem odvolacím. Proto se na základě žalobcem podaného odvolání ke Sdělení nijak nevyjadřoval (byť poznamenal, že jeho obsah nepovažuje za nezákonný). Pokud by Sdělení trpělo vadami (které ovšem žalovaný nezaznamenal), byl by stavební úřad (nikoliv žalovaný) povinen postupovat dle § 156 správního řádu.
15. Dle žalovaného stavební úřad jedná se žalobcem jako s účastníkem správního řízení, doručuje mu jednotlivé listiny, žalobce má možnost podávat námitky, proto není důvodu aplikovat postup dle § 28 odst. 1. V dosud neukončeném řízení je pak povinností stavebního úřadu po celou dobu zkoumat, jaká postavení jednotlivé osoby mají (a to i ve vztahu k 85 odst. 2 písm. a) nebo b) stavebního zákona) a podle toho shromažďovat podklady pro vydání rozhodnutí (např. ve smyslu § 86 odst. 3 stavebního zákona).
16. Proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

17. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Vyšel přitom ze skutkového a právního stavu, který byl dán v době rozhodování správního orgánu. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), když s tím oba účastníci řízení výslovně souhlasili.
18. Krajský soud předně konstatuje, že mezi účastníky není sporu ohledně skutkového stavu věci, tak jak jej v žalobě popsal žalobce (viz shora).

19. Z příloh žaloby i předloženého správního spisu tak krajský soud ověřil, že správní orgány po zahájení řízení o umístění Stavby skutečně jednaly se žalobcem jako s účastníkem tohoto řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a že v průběhu řízení došlo v tomto směru ke změně a to v tom smyslu, že se žalobcem počalo býti jednáno jako s účastníkem dle § 85 odst. 1 písm. b) téhož zákona.
20. Z podání žalobce ze dne 24. 4. 2017 nazvaného „oznámení účastníka řízení“ je pak zřejmé, že žalobce na tuto zjištěnou skutečnost reaguje. Nesouhlasí s tím, aby s ním stavební úřad jednal jako s účastníkem řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona s odůvodněním, že mezi pozemky, na nichž má být Stavba provedena, patří i ten, pod nímž se nachází sklepní prostory budovy, která je v jeho vlastnictví. V souvislosti s tím upozornil i na § 86 odst. 3 stavebního zákona. A požádal stavební úřad, aby mu zasílal veškeré listiny týkající se daného řízení v souladu s postavením účastníka dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.
21. Doplnění uvedeného oznámení ze dne 14. 6. 2017 obsahovalo zejména fotodokumentaci žalobcem zmiňovaných sklepních prostor a přesvědčení žalobce, že Stavba může mít bezprostřední vliv na jeho budovu. V podání ze dne 29. 6. 2017 činil žalobce na stavební úřad dotaz, jak bude s ohledem na § 28 správního řádu ve věci dále postupováno a vyzýval jej v souladu se žalobní argumentací k vydání usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu.
22. Stavební úřad reagoval dne 22. 9. 2017 vydáním Sdělení. Uvedl, že všechna shora uvedená podání žalobce byla posouzena jako námitky a připomínky účastníka řízení a byla přiřazena ke správnímu spisu. Uvedl dále, že usnesení podle § 28 správního řádu nevydal. V návaznosti na to odkázal na § 7 odst. 1 a § 89 odst. 4 a dodal, že účastníci řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) nebo dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona mají naprosto rovné postavení a stejná procesní práva, takže v takovém případě by vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu bylo nadbytečné.
23. Proti tomuto Sdělení podal žalobce odvolání, které však zamítl žalovaný dle § 92 správního řádu jako nepřipustné s odůvodněním, že Sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, nýbrž jde toliko o úkon správního orgánu dle části čtvrté správního řádu. Dle § 81 odst. 1 správního řádu však může účastník řízení podat odvolání pouze proti rozhodnutí správního orgánu. To však v přezkoumávané věci vydáno dle žalovaného nebylo.
24. Dle § 92 odst. 1 věty první opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. V případě, že odvolací správní orgán zamítne odvolání jako nepřipustné, může soud ve správním soudnictví zkoumat pouze to, zda byly dány zákonné důvody pro takový postup odvolacího orgánu. Nemůže tedy posuzovat žádné jiné s tím spojené skutečnosti (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-11).
25. Na krajském soudu tak bylo posouzení právní otázky, zda žalovaný postupoval zákonným způsobem, pokud shledal odvolání žalobce nepřipustným z toho důvodu, že Sdělení nebylo rozhodnutím správního orgánu, proti kterému by bylo odvolání přípustné. A musel se s tímto právním závěrem žalovaného ztotožnit.
26. Dle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková

osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Z judikatury správních soudů plyne, že rozhodnutím ve smyslu citovaného ustanovení (potažmo rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s.) je i rozhodnutí správního orgánu dle § 28 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147). Dle něho o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení. Takové rozhodnutí by tedy s ohledem na shora uvedené bylo rozhodnutím dle § 67 správního řádu a bylo by způsobilé být předmětem přezkumu ve správním soudnictví, nevztahovala by se na ně kompetenční výluka.

27. V posuzované věci však nejde o to, zda žalobce účastníkem předmětného správního řízení je či nikoliv, protože žalobcovo účastenství stavební úřad nezpochybňuje. Jde o to, z jakého titulu je žalobce účastníkem tohoto řízení, protože stavební zákon stanovuje v § 85 různé druhy účastenství.
28. Ustanovení § 28 správního řádu tedy na uvedenou situaci nepamatuje a to dle krajského soudu zcela záměrně. Proto nepřichází v úvahu ani jeho aplikace za použití právního argumentu *per analogiam legis*, jak se domáhal žalobce.
29. Rozhodnutím o účastenství ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu totiž nepochybně dochází k zásahu do veřejných subjektivních práv posuzovaného subjektu, protože skutečnost, zda s ním bude či nebude jednáno jako s účastníkem řízení, je zcela zásadní pro to, zda bude moci svá (objektivně existující) práva v daném správním řízení hájit či nikoliv. Pro zákonný průběh správního řízení je tedy nezbytné vymezit, které subjekty mohou být rozhodnutím, jímž bude meritorně ukončeno, ve svých veřejných subjektivních právech dotčeny. Proto zákonodárce považoval za nezbytné stanovit pro vymezení tohoto okruhu osob (v případě pochybností) speciální postup stanovený v § 28 správního řádu.
30. V případě pochyb o tom, z jakého právního titulu je ta která osoba účastníkem správního řízení, je však situace jiná. Dobře jde ilustrovat právě na případu žalobce. S tím bylo a je ze strany stavebního úřadu jednáno jako s účastníkem řízení. Nejprve jako s účastníkem řízení dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, posléze na základě určitých skutečností (změna projektové dokumentace stavby, jak plyne z obsahu soudu předloženého správního spisu) jako s účastníkem dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. I když s rozdílnými kategoriemi účastenství mohou být spojeny i odlišné postupy správního orgánu vůči účastníkovi nebo rozdílná oprávnění účastníka (ať už procesněprávní či hmotněprávní), nemění to nic na skutečnosti, že s každým z těchto účastníků je jako s účastníkem správního řízení jednáno. Podstata účastenství, tedy možnost hájit svá veřejná subjektivní práva, která mohou být dotčena rozhodnutím o věci samé, ovšem není v průběhu správního řízení dotčena tím, z jakého právního titulu správní orgán té které osobě účastenství přiznal.
31. Tak je tomu i v případě žalobce. Ten namítá, že pokud by s ním bylo jednáno jako s účastníkem dle § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, měly by mu být relevantní písemnosti ze strany stavebního úřadu doručovány adresně, nikoliv veřejnou vyhláškou, a že pro vydání územního rozhodnutí by byl nezbytný jeho souhlas dle § 86 odst. 3 téhož zákona. Tyto námitky také v průběhu správního řízení vznesl, stavební úřad na ně upozornil.

32. Stavební úřad vzal tyto námitky v potaz, zabýval se jimi a reagoval na ně Sdělením. Z jeho obsahu je pak zřejmé, že si za svým postupem, kdy s žalobcem jedná a nadále bude jednat jako s účastníkem řízení dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, stojí (ať už z jakýchkoliv důvodů).
33. Krajský soud nepovažuje v této fázi správního řízení uvedený postup stavebního úřadu za nezákonný.
34. Předně, s ohledem na shora uvedené závěry zastává názor, že stavební úřad nebyl povinen vydat ve věci usnesení s analogickým využitím ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu.
35. Tato povinnost mu ostatně nevznikla již proto, že i kdyby tomu tak mělo být, bylo by nutné za rozhodnutí dle § 28 odst. 1 správního řádu (potažmo za rozhodnutí dle § 67 správního řádu) považovat Sdělení s ohledem na materiální vnímání jeho obsahu.
36. Dle krajského soudu však Sdělení rozhodnutím dle § 28 odst. 1 správního řádu (a potažmo ani rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu) není, a to právě ze shora uvedených důvodů. Tedy zejména proto, že v této fázi správního řízení nezasahuje do žádného z žalobcových veřejných subjektivních práv.
37. Je povinností stavebního úřadu, aby po celou dobu správního řízení nejenže vyhodnocoval (případně měnil) okruh účastníků řízení, ale také aby průběžně vyhodnocoval (případně měnil) zařazení účastníků řízení do jednotlivých kategorií stanovených ať už správním řádem nebo zvláštními zákony (v tomto případě stavebním zákonem). V závislosti na tom pak samozřejmě musí vyhodnotit vliv těchto skutečností na průběh správního řízení, např. včetně rozsahu podkladů nutných pro vydání rozhodnutí o meritu věci (v tomto případě územního rozhodnutí). Tento postup je v jeho kompetenci, nese ovšem za něj také procesněprávní odpovědnost.
38. Pokud by měl účastník řízení proti postupu správního orgánu I. stupně v tomto směru výhrady, nezůstane bez možnosti obrany. Jestliže by totiž v důsledku vad řízení ohledně těchto otázek došlo k tomu, že by tyto vady mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, může je účastník řízení vznést v odvolání právě proti tomuto rozhodnutí. Právě toto rozhodnutí (tedy rozhodnutí o věci samé) již totiž způsobilostí zasáhnout účastníkovou subjektivní veřejná práva disponuje. Důvodnost těchto námitek pak bude povinen posoudit jak odvolací správní orgán, tak případně soud ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
39. Krajský soud tedy ve shodě se žalovaným uzavírá, že Sdělení Městského úřadu Hořice ze dne 22. 9. 2017, č. j. MUHC-SU/14690/2017/VA, není rozhodnutím dle § 67 správního řádu. Nebylo ani povinností stavebního úřadu takové rozhodnutí na základě přípisu žalobce ze dne 24. 4. 2017 (který doplnil ještě podáními ze dne 14. 6. 2017 a 29. 6. 2017) vydávat, a to ani s analogickým využitím § 28 odst. 1 správního řádu.
40. Odvolání žalobce proti Sdělení tedy z toho důvodu nebylo odvoláním proti rozhodnutí ve smyslu § 81 odst. 1 správního řádu.
41. Žalovaný tak postupoval správně, pokud za této situace vyhodnotil toto odvolání jako nepřijatelné ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu.
42. Krajský soud zdůrazňuje, že na tomto závěru musel svoji přezkumnou činnost zastavit. Jak už totiž uvedl s odkazem na příslušné judikatorní závěry, přezkoumávat cokoliv

dalšího (včetně otázky, z jakého právního titulu je žalobce účastníkem předmětného územního řízení) mu totiž v této chvíli nepřísluší.

43. Nezbylo mu proto, než žalobu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

V. Náklady řízení

44. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad rámec běžné úřední činnosti vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 9. prosince 2019

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu