



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobců: **a) Ing. arch. D. D., Ph.D., b) H. D.**, oba zastoupeni Mgr. Davidem Strupkem, advokátem se sídlem Jungmannova 31, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2007, č. j. S-MHMP 292731/2007/OST/Ca/Pe, **za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) ROSI, s.r.o.**, se sídlem Moklinská 355, Řevnice, Praha - západ, zastoupená Mgr. Jiřím Urbánkem, advokátem se sídlem Kladská 5, Praha 2, a **2) Bytové družstvo DOMOV 72, družstvo**, se sídlem Nuselská 72, Praha 4, ve věci změny stavby, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2009, č. j. 9 Ca 330/2007 - 52,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 26. 7. 2007, č. j. S-MHMP 292731/2007/OST/Ca/Pe, a věc vrácena zpět k dalšímu řízení; tímto rozhodnutím

žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního (dále jen „stavební úřad“), ze dne 11. 1. 2006, č. j. P4/133697/05/OST/POPI/13971, jímž byla společnosti ROSI, s.r.o. (dále také „stavebník“), podle ustanovení § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), povolena stavba - Změna stavby bytového domu č. p. 1498, v ulici Nuselská 72, Praha 4, na pozemku parc. č. 2327 v k. ú. Nusle, spočívající ve stavebních úpravách za účelem zřízení půdní vestavby 5 bytů a ateliéru, v provedení rekonstrukce stávajícího výtahu a ve stavebních úpravách krovové konstrukce s výměnou střešní krytiny (dále jen „stavba“).

Napadeným rozsudkem městský soud vyhověl žalobě, když konstatoval pochybení žalovaného při posuzování otázky účastnictví žalobců ve stavebním řízení, respektive pochybení žalovaného spočívající v nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí. Dle názoru soudu není z napadeného rozhodnutí zřejmé, na základě jakých skutečností a z jakých důvodů stavební úřad a následně žalovaný dospěli k závěru, že povolená změna stavby se žádným způsobem nedotýká vlastnických práv žalobců. Obecný poukaz na rozsah oprávnění vlastníka věci je k posouzení účastnictví žalobců ve stavebním řízení zcela nedostačující. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak žalovaný ke svému závěru dospěl a není z něj patrné ani zda a v jakém rozsahu se žalovaný zabýval odvolacími námitkami žalobců a jaké stanovisko k těmto námitkám zaujal.

S ohledem na výše uvedené městský soud podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí stěžovatele zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení, ve kterém je vázán vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).

Jako důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., neboť má za to, že okruhem účastníků řízení se zabývá stavební úřad a stěžovatel pouze přezkoumává, zda stavební úřad při stanovení okruhu účastníků nepochybil a zda své rozhodnutí řádně odůvodnil. Nemůže však opětovně zkoumat okruh účastníků stavebního řízení, respektive suplovat správní uvážení prvoinstančního orgánu o okruh účastníků. Stanovení okruhu účastníků bylo shledáno dostatečným. Žalovaný změnu stavby nepovoloval, proto nebyl povinen se s námitkami žalobců vypořádat. Dle ustanovení § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, správní orgán nepřipustné odvolání zamítne, jestliže rozhodnutí nabylo právní moci, následně zkoumá, zda jsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení řízení, posuzuje nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení. Stěžovatel takto postupoval, o čemž svědčí odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 26. 7. 2007. Žalobci opomíjí, že kromě vlastnických práv nebo jiných práv k sousedním pozemkům a stavbám na nich musí být pro účastnictví splněno i přímé dotčení těchto práv.

Oproti právní úpravě účinné do 26. 9. 2002 došlo k zúžení okruhu účastníků řízení a o to větší důraz byl kladen na správní úřady, aby v odůvodnění rozhodnutí uvedly, jak byl okruh účastníků řízení vymezen. Skutečnost, že stěžovatel do odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl, proč do okruhu účastníků řízení nezahrnul též žalobce, nelze považovat za nezákonnost, pro kterou by bylo třeba rozhodnutí zrušit. Jedná se o záležitost spadající do volného správního uvážení, které musí být v mezích stanovených zákonem uvedeno v rozhodnutí.

Na základě výše uvedených skutečností stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti nebyla podána.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Ze soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stavební řízení v předmětu věci bylo zahájeno na návrh stavebníka, doručený stavebnímu úřadu dne 20. 10. 2005. Stavební úřad dne 9. 12. 2005 oznámil dotčeným orgánům a stavebníku a vlastníku bytového domu, jakožto jediným účastníkům řízení, zahájení stavebního řízení a dne 11. 1. 2006 vydal stavební povolení. Rozhodnutí bylo doručeno shora uvedeným účastníkům řízení a právní moci nabylo dne 3. 2. 2006. V roce 2007 bylo na základě pravomocného kolaudačního rozhodnutí povoleno užívání této stavby. Ze spisového materiálu je zřejmé, že žalobci nebyli ve smyslu ustanovení § 59 stavebního zákona zahrnuti do okruhu účastníků řízení a ani s nimi nebylo jako s účastníkem řízení v žádné fázi jednáno.

Žalobci se domáhali obnovy stavebního řízení s odůvodněním, že byli účelově vyloučeni z okruhu účastníků řízení a nebylo s nimi v rozporu s ustanovením § 59 stavebního zákona jednáno. Návrh na obnovu řízení byl však zamítnut proto, že žalobci nebyli účastníky stavebního řízení.

Dne 5. 9. 2006 bylo žalovaným z moci úřední zahájeno přezkumné řízení ve věci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 1. 2006 ve smyslu ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu. Přezkumné řízení bylo nařízeno z úřední povinnosti s odůvodněním, že zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ustanovením § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, v rozporu s § 3, § 32, § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Sb. a v rozporu s čl. 22 a 23 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze.

Proti uvedenému usnesení se odvolal stavebník, který navrhl zastavení přezkumného řízení, protože v dobré víře provedl na základě platného stavebního povolení rekonstrukci bytového domu a výstavbu bytových jednotek, jejichž vlastnické právo má již ve svůj prospěch zapsáno v katastru nemovitostí. Na tyto rozestavěné bytové jednotky jsou již uzavřeny smlouvy se zájemci, na které je bude stavebník postupně převádět. Zrušení či změna stavebního povolení by tedy znamenala nejen odložení rekonstrukce, ale značné finanční ztráty.

Žalobci napadli stavební povolení ze dne 11. 1. 2006 žalobou k Městskému soudu v Praze. Namítali, že byli zkráceni na svých právech tím, že nebyli účastníky stavebního řízení, ačkoli jsou vlastníky bytového domu č. p. 1500, v ul. Jaurisova, Praha 4, k. ú. Nusle, přičemž tento dům a dům, u něhož byla povolena změna stavby, od sebe dělí pouze dvorní trakt. Uvedli, že se o stavbě dozvěděli až v květnu 2006, kdy bylo započato s její realizací, prováděné práce však zpočátku považovali pouze za udržovací. S napadeným rozhodnutím se poprvé seznámili až 2. 8. 2006, kdy jim žalovaný umožnil nahlédnout do spisu.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2006, č. j. 10 Ca 278/2006 - 29, bylo podání žalobců odmítnuto, neboť směřovalo proti prvostupňovému rozhodnutí, a současně bylo postoupeno žalovanému jako odvolání. Městský soud konstatoval, že stavební úřad postupoval ve věci dle starého správního řádu, a proto lhůta pro podání odvolání nemohla v projednávané věci začít běžet, když dle ustanovení § 54 odst. 2 starého stavebního řádu se počátek jejího běhu odvíjí od doručení napadeného rozhodnutí. Městský soud žalovanému uložil, aby zkoumal, zda žalobci měli být účastníky stavebního řízení ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a pokud žalovaný dojde k závěru, že nikoli, odvolání jako nepřípustné zamítne. V opačném případě odvolání bude třeba dle ustanovení § 59 správního řádu projednat.

Písemností ze dne 25. 7. 2007 žalovaný sdělil všem účastníkům řízení (včetně žalobců), že přezkumné řízení ve věci vydaného stavebního povolení zastavil, a to pro odpadnutí důvodu. Uvedl, že pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu bylo sice vydáno v rozporu s právními předpisy, ale újma, která by jeho zrušením vznikla stavebníkovi a vlastníkově stavby, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která by vznikla odvolatelům, kdyby najisto bylo prokázáno, že měli být zahrnuti do okruhu účastníků řízení.

Následně bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, které městský soud pro nepřezkoumatelnost zrušil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout

z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze shora rekapitulovaného skutkového stavu je zřejmé, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem. Na místo, aby se zabývaly základní spornou otázkou, tj. zda žalobcům bylo či nebylo upřeno účastenství ve stavebním řízení a zda je vůbec stavební povolení pravomocné, nařídily přezkumné řízení, ve kterém posuzovaly dobrou víru stavebníka, ačkoli minimálně z usnesení městského soudu bylo zřejmé, že základní sporná otázka nebyla vyřešena a napadené rozhodnutí tak vůbec nelze posuzovat jako rozhodnutí, které je v právní moci.

Rozhodnutí podle § 60 správního řádu z roku 1967 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze z toho hlediska, zda se skutečně jednalo o odvolání opožděné nebo nepřipustné a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.

Podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jsou účastníkem 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. Úpravu okruhu účastníků ve stavebním zákonu je nutno považovat za komplexní. Tam, kde se účastenství v řízení domáhá osoba, kterou stavební úřad k řízení nepřizval a tato osoba tvrdí, že její práva mohou být stavebním povolením dotčena, a stavební úřad tvrdí opak a nehodlá s touto osobou jako s účastníkem řízení jednat, musí o tom zákonem stanoveným způsobem rozhodnout. Do doby, než je takové rozhodnutí pravomocné, musí stavební úřad s takovou osobou jednat jako s účastníkem řízení. Posoudí-li správní orgán odvolání jako nepřipustné, pak musí uvést důvody jeho nepřipustnosti a to způsobem, který je přezkoumatelný.

Ze setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) vyplývá, že jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Stejné základní principy jako pro odůvodnění rozhodnutí soudních platí ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí. Není-li z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho nesouhlasu.

Z odůvodnění správního rozhodnutí musí být vždy zřejmé, na základě jakých skutečností správní orgán rozhodoval a jakými úvahami se přitom řídil. Žalovaný ke sporné věci vyslovil pouze závěr, že neshledal, že by práva či právem chráněné zájmy nebo povinnosti žalobců měla být rozhodnutím přímo dotčena a odkázal na odůvodnění stavebního úřadu. Stavební úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí však pouze bez dalšího konstatoval, že povolením předmětné stavby nemohou být práva případných účastníků dotčena. Ze shora provedené rekapitulace skutkového stavu je nepochybné, že stavební úřad se žalobci jako s účastníky stavebního řízení vůbec nejednal a odkaz žalovaného na rozhodnutí stavebního úřadu proto postrádá jakoukoli logiku. Žalovaný se žádným způsobem s namítanou otázkou účastenství žalobců nevypořádal, na místo toho odkázal na odůvodnění stavebního úřadu, jehož úvaha o případném dotčení práv ostatních účastníků řízení je zcela nepřezkoumatelná. Povinnost správního orgánu spolehlivě zjistit okruh účastníků řízení přitom vyplývá ze základních zásad správního řízení, neboť pouze za této podmínky lze ze strany správního orgánu postupovat v souladu se zásadou zákonnosti, součinnosti, hospodárnosti atd. Závěr žalovaného, že v odvolacím řízení není oprávněn korigovat úvahy stavebního úřadu, je zcela absurdní, zakládající prostor pro libovůli a zneužití státní moci.

Žalobci uvedli, v čem spatřují újmu na svých majetkových právech (zastínění domu, zamezení výhledu z bytů), a zdůraznili, že když prováděli vestavbu na svém domě, byla dispozice okolních domů překážkou provedení nástavby. Legitimně očekávali, že co nebylo povoleno jim, nebude povoleno v případě sousedních nemovitostí. Žalovaný měl uvést, z jakého důvodu zastínění či bránění výhledu, které hodnotu nemovitosti snižuje, není přímým dotčením vlastnických práv. Žalovaný zaměňuje otázku účastenství v řízení s důvodností namítaného dotčení, tj. se zákonností vydaného stavebního povolení. Takový postup je v právním státě nepřijatelný.

Kasační soud se ztotožňuje se závěry městského soudu a konstatuje, že z odůvodnění žalovaného nelze zjistit, jaké úvahy a podklady vedly žalovaného k závěru, že práva či právem chráněné zájmy nebo povinnosti žalobců nemohly být rozhodnutím o povolení změny stavby přímo dotčeny.

K postupu žalovaného odvolávajícího se na ustanovení § 92 nového správního řádu kasační soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 1/2005 (dostupné na www.nssoud.cz), dle kterého je nejprve potřeba postavit najisto, že odvolání je skutečně opožděné nebo nepřipustné, tj. ukončit odvolací řízení rozhodnutím o zamítnutí odvolání. Toto rozhodnutí by rovněž mělo nabýt právní moci, neboť teprve právní moc je zárukou nezměnitelnosti (řádnými opravnými prostředky) a závaznosti rozhodnutí. Před právní mocí by sice mohl být tzv. shledán důvod obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, avšak pouze předběžně. Tento výklad dále odvolateli přináší daleko jistější postavení ve vztahu k případné žalobě ke správnímu soudu, neboť se mu vždy dostane soudem přezkoumatelného rozhodnutí. Zkoumání odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, následuje až poté, co odvolací orgán odvolání zamítne. Pro úplnost lze dodat, že závěry, k nimž se Nejvyšší správní soud právě dobral, jsou totožné s novou právní úpravou založenou zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem (srov. § 92 odst. 1 tohoto zákona).

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalobcům žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 16. června 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu