



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **O. V.**, zastoupené JUDr. Miloslavem Moravcem, advokátem, se sídlem Radlická 2485/103, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. 049061/2009/KUSK, sp. zn. 045348/2009/KUSK REG/Lee, ze dne 30. března 2009, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 Ca 180/2009 - 33 ze dne 22. srpna 2013,

takto:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. srpna 2013, č. j. 6 Ca 180/2009 - 33, a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 30. března 2009, č. j. 049061/2009/KUSK, sp. zn. 045348/2009/KUSK REG/Lee, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 14 800 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Miloslava Moravce do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Před Nejvyšší správní soud se dostává letitá kauza, v níž prapůvodní příčinu sporu představuje otázka přístupu k prodejně Barvy – laky provozované žalobkyní (jak vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2012 č. j. 9 Ca 6/2009-34, na nějž upozornila žalobkyně v podané žalobě) ve stavbě č. p. 637 na parcele st. 644

v k. ú. Jesenice u Prahy (není-li dále uvedeno jinak, je míněno toto katastrální území), kterou žalobkyně i vlastní. Žalobkyně tvrdí, že do roku 1993 existoval veřejný přístup k její prodejně po parcelách p. č. 174/1 a 174/3 (ulice Na Ochoze), které vlastní společnost MOLINO, s. r. o. (dále jen „společnost MOLINO“), a nachází se na nich dnes zpevněné plochy a parkoviště. Parkoviště slouží stavbě supermarketu umístěné od roku 1994 na pozemku st. p. č. 366, který leží mezi prodejnou žalobkyně a silnicí II. třídy (ulice Budějovická). Uvedený pozemek je taktéž ve vlastnictví společnosti MOLINO, stavbu supermarketu však vlastní společnost Bohemia Praha s. r. o. (dále jen „společnost Bohemia Praha“). A právě o záměr společnosti Bohemia Praha přistavět ke svému supermarketu novou část (prodejnou průmyslového zboží) a upravit zpevněné plochy na pozemku p. č. 174/4, který taktéž leží v trase žalobkyní uváděného původního přístupu, se jedná v nyní posuzovaném případě. Sporná právní otázka spočívá v účastenství žalobkyně ve stavebním řízení.

[2] Pro orientaci v případě je dále nutno popsat též časové souvislosti. V roce 2003 společnost MOLINO své pozemky p. č. 174/1 a 174/4 oplotila a zabránila tak žalobkyni v jejich užívání. V lednu 2004 však Krajský soud v Praze jako odvolací soud potvrdil předběžné opatření vydané v rámci řízení o zřízení věcného břemene, kterým se společnosti MOLINO nařizuje, aby přestala bránit volnému průchodu ke stavbě žalobkyně po uvedených pozemcích. Dne 3. ledna 2005 žalobkyně na základě informací, o nichž se dozvěděla na jednání rady obce, adresovala Obecnímu úřadu Jesenice jako stavebnímu úřadu (dále též „stavební úřad“) písemnost nazvanou „Prohlášení o postavení účastníka řízení“. V ní požadovala, aby ji stavební úřad vyrozuměl o všech úkonech, které by se týkaly případného záměru společnosti MOLINO provést přístavbu objektu prodejny supermarketu na pozemcích p. č. 174/1 a 174/4. Jako důvod svého účastenství v takovém řízení uvedla zejména fakt, že by byla omezena viditelnost její provozovny a došlo by ke snížení počtu parkovacích míst v lokalitě. V tomtéž roce skutečně proběhlo v této věci stavební řízení, v němž stavební úřad vzal žalobkyni za účastnici. Na základě jejího odvolání zrušil Krajský úřad Středočeského kraje (dále též „krajský úřad“) vydané stavební povolení pro procesní vady, a protože stavebník svou žádost nedoplnil, stavební úřad nakonec řízení zastavil. Předmětem nynější žaloby je stavební řízení v obdobné věci vedené následně v roce 2007, kdy již stavební úřad žalobkyni do řízení nepřibral.

[3] Stavební povolení pro přístavbu prodejny průmyslového zboží a stavební úpravy zpevněné plochy na pozemku parc. č. 174/4 (dále též „sporná přístavba“) vydal stavební úřad společnosti Bohemia Praha dne 9. března 2008 pod č. j. SÚ/S363-3063/6/Vok-2. Žalobkyně se o něm dozvěděla až dne 9. května 2007 v souvislosti se zahájením stavebních prací a s uzavřením výše popsaného přístupu k její provozovně oplocením. Téhož dne se žalobkyně seznámila na stavebním úřadě s vydaným stavebním povolením a následujícího dne podala krajskému úřadu podnět k přezkumu tohoto rozhodnutí mimo odvolací řízení. V něm mimo jiné uvedla, že stavební úřad porušil její právo na nerušené užívání a provozování živnosti v prodejně Barvy – laky a nevypořádal se s tím, jakým způsobem bude po dobu stavby zajištěn přístup k této prodejně. Připomněla též výše uvedené předběžné opatření vydané v civilním soudním sporu, které měl podle ní stavební úřad znát již z předchozího stavebního řízení v téže věci (viz výše). Krajský úřad sdělil žalobkyni dopisem ze dne 14. června 2007, že přezkumné řízení nezahájí. Svůj závěr opřel mimo jiné o nabytí práv v dobré víře a o fakt, že stavba je dokončena a k vyklizení staveniště by mělo dojít do 30. června 2007.

[4] Žalobkyně se poté domáhala u Krajského soudu v Praze zrušení rozhodnutí stavebního úřadu o povolení sporné přístavby, ale neuspěla. Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 28. února 2008 dospěl k závěru, že žalobkyně jako opomenutá účastnice řízení nevyčerpala řádné opravné prostředky, jelikož nepodala proti rozhodnutí odvolání. Proto žalobkyně požádala dopisem ze dne 12. března 2008 krajský úřad, aby o jejím podnětu k zahájení přezkumného řízení rozhodl podle jeho obsahu jako o odvolání. Krajský úřad podání nejprve postoupil stavebnímu úřadu, jemuž by odvolání mělo být správně adresováno. Poté, co mu je stavební úřad zaslal společně se spisem a se svým vyjádřením zpět, zamítl krajský úřad rozhodnutím označeným v návěti tohoto rozsudku odvolání jako nepřípustné, neboť bylo podle něj podáno neoprávněnou osobou. Žalobkyně podle názoru krajského úřadu nebyla, ani neměla být, účastnicí stavebního řízení. Proti tomuto rozhodnutí se pak žalobkyně bránila soudně, Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) však její žalobu zamítl v návěti označeným rozsudkem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. V ní uvedla, že ani žalovaný, ani Městský soud v Praze neposoudili dostatečně konkrétně právní otázku, zda stěžovatelka byla v předmětném správním řízení v postavení účastníka řízení či nikoliv. Podle přesvědčení stěžovatelky se nelze pouze paušálně odvolat na tzv. správní uvážení, ale je třeba, aby byly vždy zkoumány konkrétní podmínky zakládající účastenství, což se v daném případě nestalo. Stranou pozornosti zůstala skutečnost, že stěžovatelka je mezujícím sousedem, přičemž povolovaná stavba je vzdálena od jejího objektu jen několik metrů. K námitce stěžovatelky dotýkající se postavení účastníka v předchozím řízení vedeném stavebním úřadem pod č. j. SÚ/906/5/Vok uvedl soud, že šlo o jiné, odlišné řízení, a tudíž z tohoto důvodu musely být podmínky pro stanovení okruhu účastníků rovněž odlišné. Stěžovatelka ve správním řízení předcházejícím vydání napadeného rozsudku vždy poukazovala na to, že předmět řízení v obou řízeních zůstal stejný. Přitom v prvním případě byla zahrnuta do okruhu účastníků, ve stávající věci již tomu tak nebylo.

[6] Stěžovatelka dále namítala, že o jejím účastenství měly správní orgány věcně rozhodnout, a to podle § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Namísto toho nerozhodl stavební úřad o jejím nároku na účastenství v řízení vůbec a žalovaný vycházel z tzv. fiktivního usnesení stavebního úřadu, což není přípustné.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Městský soud se ve svém rozsudku zaměřil pouze na posouzení procesních otázek. Dospěl přitom ke správnému závěru, že správní orgány nebyly povinny o účastenství žalobkyně rozhodnout samostatným usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu. Je tomu tak proto, že předběžné, obecné a paušální prohlášení se žalobkyně za účastníka určitých řízení, která by mohla být v budoucnu zahájena, není způsobilé vyvolat žalobkyní předpokládané právní účinky. To znamená, že stavební úřad je povinen rozhodnout pouze o účastenství těch osob, které se prohlásí za účastníky konkrétního, již zahájeného řízení, nikoliv o účastenství osob, jež mu doručí jakékoliv obecné upozornění na to, v jakých věcech by se případně mohly cítit být dotčeny na svých právech.

[10] Samozřejmě tím Nejvyšší správní soud nemíní „posvětit“ přístup, kdy stavební úřad takový typ podání, jaký mu adresovala stěžovatelka dne 3. ledna 2005, zcela ignoruje. Správnější a vstřícnější by jistě bylo, kdyby stavební úřad stěžovatelku při zahájení řízení informoval, že takové řízení, jaké vymezila ve svém obecném prohlášení, zahájeno bylo (byť by i sám byl subjektivně přesvědčen, že se jejích práv nemůže dotknout), aby jí tím umožnil se do něj přihlásit již konkrétním podáním. Nicméně na takovýto postup není právní nárok. Závazek úřadu postupovat vůči adresátům takto vstřícně by bylo možno dovozovat nanejvýš z principů dobré správy, jimž však (v tom rozsahu, v jakém přesahují právní povinnosti úřadů) neposkytují ochranu soudy, nýbrž veřejný ochránce práv (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů). Určitý význam by předestřené úvahy snad mohly mít též pro posouzení případného nároku na náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci způsobené nesprávným úředním postupem [zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů]. Avšak z hlediska zhodnocení postupu úřadů ve správním soudnictví procesní závěry městského soudu obstojí v tom směru, že na základě podání stěžovatelky ze dne 3. ledna 2005 skutečně stavební úřad povinnost vydat rozhodnutí o jejím účastenství neměl.

[11] Potíž je však v tom, že městský soud ve svých úvahách zcela opomněl fakt, že za vymezení okruhu účastníků řízení zodpovídá správní orgán. Ověřovat okruh účastníků by měl sám – tedy i bez podnětu ze strany opomenutého účastníka – po celou dobu řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2011 č. j. 5 As 24/2010-97). Pokud přesto některou dotčenou osobu opomene, nezabývá to tuto osobu postavení účastníka řízení z materiálního pohledu. Jestliže se taková osoba obrátí na úřady až po vydání rozhodnutí s odvoláním, pak se o jejím účastenství rozhodne v rámci rozhodnutí o podaném odvolání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2012 č. j. 1 As 29/2012-113). V rozhodnutí je potřeba se vypořádat s tím, zda podmínky pro účastenství v době řízení materiálně splňovala či nikoliv.

[12] Městský soud se však přezkumem rozhodnutí žalovaného z toho pohledu, zda stěžovatelka byla materiálně účastnicí stavebního řízení, vůbec nezabýval. Přitom stěžovatelka – jakkoliv její žaloba vychází z velké části z chybného názoru, že o jejím účastenství měly správní orgány vydat usnesení podle § 28 správního řádu – jednoznačně brojila též proti chybějícímu věcnému posouzení svého účastenství v odvolacím rozhodnutí žalovaného. Např. v bodě IV své žaloby uvedla, že po jejím podání ze dne 10. května 2007 se žalovaný vůbec nezabýval otázkou, zda stěžovatelka je či není

účastníkem řízení. V bodě V žaloby pak uvádí, že podstatou tohoto jejího podání (které měl žalovaný podle obsahu posoudit jako odvolání) byl nesouhlas s postupem stavebního úřadu, který ji opomenul jako účastníka řízení, a že žalovaný měl o této otázce rozhodnout a – pokud by stěžovatelce postavení účastníka přiznal – měl rozhodnout o jejích námitkách v rámci řízení podle § 81 a násl. správního řádu (tedy v rámci odvolacího řízení).

[13] Na tomto místě je vhodné připomenout, že stěžovatelka v průběhu komunikace se stavebním úřadem a žalovaným uvedla konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje své přímé dotčení na právech vydaným rozhodnutím. I kdyby Nejvyšší správní soud pominul její původní podání ze dne 3. ledna 2005, tak v podání označeném jako podnět k přezkumu stavebního povolení mimo odvolací řízení ze dne 10. května 2007 mimo jiné uvedla, že stavební úřad porušil její právo na nerušené užívání a provozování živnosti v prodejně Barvy – laky a nevypořádal se s tím, jakým způsobem bude po dobu stavby zajištěn přístup k této prodejně. Ohledně zachování přístupu upozornila také na výše zmiňované předběžné opatření vydané v rámci občanského soudního řízení o zřízení věcného břemene. Vypořádání se s těmito tvrzeními tak logicky představovalo nutnou podmínku pro to, aby mohlo být případně odvolání stěžovatelky zamítnuto jako podané neoprávněnou osobou. Na uvedené skutečnosti však napadené rozhodnutí žalovaného reaguje pouze jedinou větou, totiž že příjezdu k provozovně stěžovatelky nebylo zabráněno, pouze byl omezen a přesto umožněn jiným, nepřímým způsobem.

[14] Takovéto odůvodnění neexistence přímého dotčení na právech (kromě toho, že je příliš stručné a chybí v něm konkrétní skutečnosti a důkazy, o něž se opírá) se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako nepřezkoumatelné pro svou vnitřní rozpornost. Žalovaný v něm totiž přiznává, že k ovlivnění přístupu k nemovitosti žalobkyně v souvislosti s prováděním stavby došlo, avšak účastenství jí upírá proto, že byl zajištěn přístup náhradní. Je třeba mít na paměti, že „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno*“ [srov. např. nález Ústavního soudu I. ÚS 600/99 ze dne 30. října 2001 (N 159/24 SbNU 167)]. Obdobně i Nejvyšší správní soud má za to, že podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství proto postačuje potence dotčení práva (srov. rozsudek č. j. 1 As 80/2008-68 ze dne 17. prosince 2008, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS). Smyslem účastenství v řízení je tedy naplnění požadavku, aby každý měl možnost vyjádřit se k tomu, co se jej týká (zde by mohla být ve hře např. možnost vyjádření se stěžovatelky ke způsobu zajištění náhradního přístupu k její provozovně po dobu stavby). Proto také platí, že „*kdo je účastníkem řízení, vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004 č. j. 6 A 31/2001-91).

[15] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v otázce, zda stěžovatelka materiálně splňovala podmínky pro účast ve stavebním řízení, ponechal městský soud zcela nepovšimnutou, ačkoliv měla vést ke zrušení rozhodnutí bez jednání (§ 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Jelikož tedy kasační stížnost byla důvodná a zároveň již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, rozhodl

se Nejvyšší správní soud postupovat podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil nejen rozsudek městského soudu, ale též rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správnímu orgánu. Žalovanému proto podle § 78 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud věc vrací k dalšímu řízení, v němž bude podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

IV. Náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti [položka 18 a 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů]. Pokud jde o úkony právní služby, v řízení před městským soudem stěžovatelka zastoupena nebyla, v kasačním řízení pak její právní zástupce uplatnil podáním ze dne 20. ledna 2014 dva úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení a sepsání kasační stížnosti. [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč za každý úkon právní služby. Zmocněný advokát není plátcem daně z přidané hodnoty.

[17] Celkové náklady řízení pro stěžovatelku tedy představuje částka 14 800 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda

senátu