



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců **a) Ing. J. J. a b) Ing. Z. J.**, oba zastoupení Dr. Iur. Lucií Gertner, LL.M., advokátkou se sídlem Na Pomezí 14, 158 00 Praha, proti žalovanému **Úřadu Městské části Praha 5**, se sídlem náměstí 14. října 1381/4, 150 22 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2012, č. j. OSU.Koš.p.1560/1-69263/2011-Pak-R, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2014, č. j. 11 A 91/2014 – 16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2012, č. j. OSU.Koš.p.1560/1-69263/2011-Pak-R, vydal žalovaný jako stavební úřad na žádost společnosti DEVELOPMENT PRAHA a. s. (dříve METROSTAV-PROMINECON a. s.) stavební povolení pro stavbu „Bytové domy N. P.“ na pozemcích parc. č. 1564/14, 1560/20, 1560/57, 1560/60 a 1560/5 vše v katastrálním území K. při ulici N. P. v P.

[2] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 13. 6. 2014 se žalobci a) a b) domáhali zrušení předmětného rozhodnutí. Uvedli, že se o existenci stavebního povolení dozvěděli náhodně v dubnu 2014, když investor oplotil staveniště a zahájil výstavbu; kopie

rozhodnutí byla žalobcům doručena dne 16. 4. 2014 na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalobci namítli, že žalovaný nesprávně určil okruh účastníků stavebního řízení a nevzal v úvahu, že mimořádně rozsáhlý stavební záměr svou realizací i následným užíváním zasáhne do práv a zájmů velkého počtu subjektů. Žalobci jsou vlastníky domu č. p. 437 a zahrady v ulici N. P. a žalovaný tak žalobce nesprávně opominul a nezahrnul mezi účastníky řízení, ačkoliv jejich vlastnická práva jsou předmětnou stavbou přímo dotčena. Dále uvedli, že investor účelově rozdělil stavební záměr na tři části. U dvou částí týkajících se infrastruktury postupoval stavební úřad ve stavebním řízení v režimu podle § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, žalobcům zde bylo přiznáno postavení účastníků řízení a mohli podat své námítky a připomínky. V případě třetí části týkající se již samotných bytových domů, který byla završena napadeným stavební povolením, takto nepostupoval a jednal jen s některými vybranými účastníky, jimž doručoval písemně do vlastních rukou. Žalobci o tomto řízení nebyli žádným způsobem vyrozuměni, nemohli tudíž navrhopvat důkazy a uplatňovat svá vyjádření. Jelikož žalobcům nebylo doručeno ani napadené stavební povolení, nemohli jej napadnout odvoláním a vzhledem k časové prodlevě nemohlo být zahájeno ani přezkumné řízení. V závěru poukázali též na předpokládaný nárůst dopravy v ulici N. P., který bude mít negativní vliv na stavby v jejich vlastnictví, a na rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 12. 1998, č. j. 20 C 114/97 – 121, podle nějž nesmí být tato ulice obdobným způsobem používána. Nárůst automobilové dopravy jako podstatný faktor označil též Magistrát hlavního města Prahy ve svém rozhodnutí, jímž zrušil původní rozhodnutí žalovaného, podle nichž žalobci nebyli účastníky stavebních řízení o částech týkajících se infrastruktury předmětného záměru.

[3] Městský soud v Praze usnesením ze dne 26. 6. 2014, č. j. 11 A 91/2014 – 16, žalobu odmítl. V odůvodnění uvedl, že žalobci nepodali proti rozhodnutí žalovaného odvolání ve smyslu § 81 odst. 1 a § 83 odst. 1 správního řádu, tedy nevyčerpali ve správním řízení všechny řádné opravné prostředky, a žaloba je proto nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.). Na tom nic nemění skutečnost, že se žalobci o existenci tohoto rozhodnutí dozvěděli až v dubnu 2014.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Žalobci podali proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Tvrdili, že řádné odvolání proti rozhodnutí žalovaného vůbec relevantně nemohli uplatnit a nepřipouští ho ani § 81 odst. 1 a § 83 odst. správního řádu. Tato ustanovení upravují právo odvolání výslovně pouze pro účastníky správního řízení, kterými však žalobci nebyli a správní orgán je za účastníky nepovažoval. Rozhodnutí žalovaného nebylo dosud žalobcům řádně oznámeno ani doručeno do vlastních rukou ani oznámeno veřejnou vyhláškou na úřední desce. Žalobcům tak vůbec nevzniklo právo odvolat se proti předmětnému rozhodnutí a nezačala běžet lhůta k podání odvolání. Dne 16. 4. 2014 se sice žalobci dozvěděli o existenci rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (jak má na mysli § 84 odst. 1 správního řádu), avšak ani v tomto případě není odvolání žalobců přípustné, neboť prokazatelně uplynula lhůta jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků.

[5] Žalobci z těchto důvodů navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se otázkou postavení účastníků stavebního řízení ve správním řízení zabýval. Má za to, že žalobci nemohli získat postavení účastníků řízení; nadto po novele zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) účinné od 1. 1. 2013 je účastenství žalobců zcela vyloučeno. Zdůraznil, že ulice N. P. nebude staveništní dopravou v zásadě dotčena a že k žádosti o vydání stavebního povolení bylo vydáno kladné stanovisko silničního správního úřadu. Staveništní doprava je vedena pouze v sedle ulice N. P. v křižovatce s ulicí B., a nejedná se tak o průjezd v blízkosti nemovitostí žalobců. Bytový komplex N. P. čítá podle územního rozhodnutí 18 bytových domů a 5 rezidenčních bytových domů. Napadeným stavebním povolením bylo povoleno provedení stavby pouze 5 bytových domů. Povolené stavby nemohou dle stavebního úřadu vyvolat takové zvýšení intenzity dopravy v dané lokalitě, které by žalobcům založilo postavení účastníků řízení. Ve správním řízení navíc nelze předjímat, jaké pozemní komunikace budou budoucí rezidenti bytových domů využívat a na základě tohoto možného budoucího užívání přiznávat účastenství ve správním řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud 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, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podle § 5 s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná tehdy, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

[10] Díkce uvedených ustanovení vychází z objektivního stavu – nepodání opravného prostředku. Nepočítá přitom se subjektivními důvody, proč tak nemohlo být učiněno. Nebere v úvahu případy, kdy se účastník podat opravný prostředek zdráhá, neboť je považuje za marný či neúčelný. Nemůže brát v potaz ani případy, kdy účastník řízení opravný prostředek neuskuteční bez svého zavinění apod.

[11] Pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení městského soudu je tedy nutné ověřit, zda zákon objektivně připouští, aby žalobci podali opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného ve správním řízení. Pokud tomu tak bylo, pak je třeba zjistit, zda jej žalobci skutečně podali.

[12] V projednávané věci zahájil žalovaný oznámením ze dne 7. 2. 2012 na základě žádosti společnosti METROSTAV-PROMINECON a. s. stavební řízení podle § 112 odst. 1 stavebního zákona. Řízení bylo ukončeno vydáním stavebního povolení dne 19. 3. 2012, pod č. j. OSU.Koš.p.1560/1-69263/2011-Pak-R. Jak plyne ze skutečností uváděných ve správní žalobě i v kasační stížnosti, žalobci zjevně odvozují svou účast v řízení z § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění účinném v roce 2012, podle něž je účastníkem stavebního řízení též vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Podle § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Jelikož stavební zákon neupravuje odchylně otázku opravných prostředků proti stavebnímu povolení, jsou i účastníci řízení podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona oprávněni podat proti němu odvolání dle § 81 a násl. správního řádu.

[13] Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, správní řád je postaven na materiálním pojetí účastenství. Účastníkem řízení je proto nutno rozumět i osobu, s kterou správní orgán jako s účastníkem nejednal, avšak z materiálního hlediska splňuje podmínky účastenství v řízení (např. rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publikovaný pod č. 825/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, rozsudek ze dne 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009 - 96, nebo rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010 - 98, bod 13; srov. též Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 220). Ustanovení § 81 a násl. správního řádu je proto nutno vykládat v souladu se zmíněnou zásadou materiálního pojetí účastenství. Pod pojmy „účastník řízení“ či „osoba, která byla účastníkem řízení“, je tedy nutno rozumět okruh všech osob, které splňují podmínky účastenství v řízení v materiálním smyslu, tedy ty, kterým právní předpisy takové postavení přiznávají. Není rozhodné, jestli správní orgán s těmito osobami v průběhu řízení formálně jednal jako s účastníky. Stejně tak ani osoba, které účastenství dle zákona náleží, nemůže postavení účastníka pozbýt tím, že fakticky s ní jako s účastníkem jednáno nebylo.

[14] Jestliže žalobci na jednu stranu tvrdí, že byli v materiálním smyslu účastníky stavebního řízení podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, nemohou na druhou stranu smysluplně namítat, že účastníky řízení pro účely podání odvolání (§ 81 a násl. správního řádu) nebyli, a to pouze proto, že s nimi žalovaný jako s účastníky řízení nejednal. Tato argumentace je nejen vnitřně rozporná, ale zejména nekompatibilní s výše uvedeným materiálním pojetím účastenství. Pokud tedy žalobci byli účastníky stavebního řízení podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, byli objektivně oprávněni podat proti vydanému stavebnímu povolení odvolání.

[15] Ze správního spisu a ostatně i z tvrzení samotných žalobců plyne, že žádné odvolání nepodali. Důvodem byla skutečnost, že o vedeném stavebním řízení nebyli informováni a stavební povolení jim nebylo nikdy doručeno. S takovou situací opomenutých účastníků řízení ovšem výslovně počítá § 84 odst. 1 správního řádu: osoba,

kteřá byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 (těmi ovšem žalobci nejsou).

[16] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyložil, že ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu je třeba vnímat jako „*výslovnou vůli zákonodárce umožnit opomenutému účastníku řízení podat odvolání proti správnímu rozhodnutí, které mu nebylo oznámeno. Toto ustanovení je přitom nutno vztáhnout nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o správním řízení vůbec nevěděl, neparticipoval na něm, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo*“ (rozsudek ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 – 48). Jednoroční lhůta k podání odvolání stanovená pro opomenutého účastníka řízení je ve správním řádu výrazem principu právní jistoty. Správní rozhodnutí jakožto akt veřejné moci totiž nemůže být napadáno „donekonečna“, a to ani tehdy, kdy je vadné. Opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí jakožto celku a nejistotu v právním postavení účastníků i třetích osob (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 As 11/2008 – 42, nebo ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 111/2012 – 30). Ke smyslu a účelu lhůt v právu se rovněž vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 560/01, dostupný z nalus.usoud.cz. Ústavní soud dovodil, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv.*“

[17] Toto ustanovení tedy plně dopadá na případ žalobců. Z hlediska požadavků § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. je proto nutno uzavřít, že zákon (konkrétně § 84 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 192 stavebního zákona) objektivně připouští opravný prostředek proti rozhodnutí žalovaného ve správním řízení. Podle údajů ve správním spisu bylo stavební povolení oznámeno posledním z účastníků dne 29. 3. 2012; jednoroční lhůta, v níž mohli žalobci podat proti stavebnímu povolení odvolání, tak uplynula dne 29. 3. 2013. Žalobci v této lhůtě odvolání nepodali. Z pohledu § 5 ve spojení s § 68 a) s. ř. s. tedy nevyčerpali řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem a jejich žaloba byla proto v souladu se zákonem městským soudem odmítnuta jako nepřijatelná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Pro posouzení věci je přitom nerozhodné, že se žalobci o vydaném stavebním povolení dozvěděli až dne 16. 4. 2014, neboť, jak bylo uvedeno výše, citovaná ustanovení soudního řádu správního vychází z objektivního stavu a je irelevantní, z jakého důvodu k nevyčerpání řádných opravných prostředků došlo.

[18] Soud dodává, že tímto závěrem není porušeno ústavně zaručené právo žalobců na soudní ochranu. Nezbytnost soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy plyne sice přímo z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale odst. 4 téhož ustanovení podmínky a podrobnosti nechává na zákonu. Pro daný případ jsou jím právě ustanovení § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., z nichž plyne, že soudní přezkum nastupuje až po opravných prostředcích v rámci veřejné správy samé, jsou-li tyto k dispozici (a v daném případě byly).

Tato ustanovení nevybočují z ústavní roviny dané věci, neboť subsidiarita soudního přezkumu má své racionální odůvodnění v tom, že soudy nemají suplovat odvolací orgány veřejné správy. Případné korektivy možné tvrdosti těchto ustanovení pak obsahuje § 84 správního řádu obsahující prodloužení lhůty k podání opravných prostředků, jehož smysl byl vyložen výše. Uvedená ustanovení tak konkretizují přístup k soudní ochraně zcela v rámci dispozice dané ústavodárcem a v případě žalobců tak nedochází k porušení práv vyplývajících z čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod.

[19] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že se pro účely posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti nezabýval tím, zda žalobci skutečně byli materiálně účastníky předmětného stavebního řízení. S ohledem na zjevně uplynulé lhůty k podání odvolání by to bylo činností zcela zbytečnou. Nadto kategorický závěr zdejšího soudu ohledně účastenství žalobců by byl nepřipadný a předčasný i z toho důvodu, že tato otázka může být ještě řešena před správními soudy a správními orgány. Podle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. mohou totiž nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv podat správní žalobu k ochraně veřejného zájmu, a to ve lhůtě tří let od právní moci správního rozhodnutí (§ 72 odst. 2 s. ř. s.). Tito privilegovaní žalobci přitom mohou podat žalobu z důvodu veřejného zájmu, aniž by byly vyčerpány řádné opravné prostředky, jak je předpokládáno v § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006 - 44, publikovaný pod č. 1625/2008 Sb. NSS). Tvrdí-li žalobci v žalobě, že se vydané stavební povolení negativně dotýká řady subjektů a že žalovaný postupoval ve věci nestandardně (oproti stavebním řízením týkajícím se infrastruktury), může být otázka veřejného zájmu ve hře a žalobci nepochybně mohou zaslat privilegovaným žalobcům podnět k podání žaloby – lhůta k jejímu podání uplyne až dne 6. 4. 2015.

[20] *Obiter dictum* pak Nejvyšší správní soud uvádí, že podstatou sporu je zjevně obava žalobců z nadměrného užívání komunikace N. P. vedoucí vedle jejich rodinného domu, a to jak stavební technikou, tak později i obyvateli nového sídliště. Nejvyšší správní soud k tomu poukazuje na samotnými žalobci předkládaný pravomocný rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 14. 12. 1998, č. j. 20 C 114/97 – 121, který hlavnímu městu Praze (žalovanému) ukládá povinnost „*trvale a spolehlivě zajistit, aby na pozemní komunikaci N. P. v P. nedocházelo k činnostem vyvolávajícím škodlivé dynamické účinky působící na statiku nemovitostí ve vlastnictví žalobců v katastrálním území J. a to domu č. p. 437 v ulici N. P., zastavěné plochy č. kat. 896, zahrady č. kat. 897 a opěrné stěny na rozhraní pozemků ve vlastnictví žalobců a pozemní komunikace ve vlastnictví žalovaného na pozemku č. kat. 1456*“. Rozsudek byl vydán na základě žaloby žalobců, neboť žalovaný – hlavní město Praha – měl v úmyslu předmětnou komunikaci zprůjezdnit pro osobní i městskou hromadnou dopravu a zajistit tak lepší dopravní obslužnost sídliště v K. V rozsudku je poukazováno na svahové a hydrogeologické poměry lokality a značné riziko půdních sesuvů, které se vlivem těžké dopravy zvyšuje, s tím, že i při nynějším zatížení je již ohrožena statika nemovitostí ve vlastnictví žalobců.

[21] Nejvyšší správní soud podotýká, že stavebník „Bytových domů N. P.“ si je tohoto rozsudku nepochybně vědom. V souhrnných technických zprávách k residenčnímu objektu R1 a k objektům N1, N2, N3 a N4, které jsou předmětem žalovaného stavebního povolení, je totiž uvedeno, že vzhledem k neprůjezdnosti ulice N. P. směrem k R. a J. je možno v současné době s dopravou (včetně městské hromadné dopravy) uvažovat jen

severním směrem, a to napojením na ulici P. Projekt stavby tedy s užitím komunikace vedoucí vedle nemovitostí žalobců „v současné době“ nepočítá. Předpokládá-li projektant v citovaných souhrnných technických zprávách v budoucnu zprůjezdnění inkriminované komunikace pro potřeby dopravní obsluhy nově stavěných bytových domů, pak tomuto předpokladu brání v první řadě citovaný rozsudek obvodního soudu. Tento rozsudek nelze bez dalšího ignorovat; zprůjezdnění ulice N. P. tak primárně vyžaduje dohodu s žalobci, a to bez ohledu na vydané stavební povolení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Žalobci se svými námitkami neuspěli; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 10. září 2014

JUDr. Marie
Žiškova
předsedkyně senátu