



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: a) JUDr. J. P., b) Ing. R. R., c) J. K., proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2015, č. j. 10 A 107/2014 – 92,

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 :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 4. 2015, č. j. 10 A 107/2014 – 92, zamítl žalobu podanou žalobcem a) (dále jen „stěžovatel“) a žalobci b) a c) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 14. 5. 2014, čj. MHMP 682238/2014, kterým bylo zamítnuto jako opožděné odvolání stěžovatele a žalobců b) a c) proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 9, odboru výstavby a územního rozvoje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 8. 2010, č. j. P09 043431/2010, sp. zn. S P09 033597/2010/3 OVÚR/Hor, o vydání stavebního povolení pro stavbu bytového domu Nad Kunderatkou (dále jen „stavba“).

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku k námitce, že žalobci byli účastníky řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uvedl, že stavební povolení zakládá práva výlučně stavebníkovi a nikoliv žalobcům jako vlastníkům sousedních nemovitostí (nemohli stavbu provádět). Rovněž jim nevznikly žádné povinnosti (nebyli povinni dodržovat podmínky stavebního povolení). K účastenství podle ust. § 141 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), městský soud uvedl, že návrh podle citovaného ustanovení nebyl v řízení podán. Pokud stavebník podle

tvrzení žalobců využíval jejich pozemky či odstraňoval stavby, pak tak nečinil na základě stavebního povolení, a tento faktický stav nebyl způsobilý založit žalobcům účastenství podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, jelikož okruh účastníků stavebního řízení je dán stavem ke dni vydání rozhodnutí, nikoli stavem po jeho vydání, a to i v případě, že postup stavebníka byl v rozporu se stavebním povolením. Žalobci proto byli účastníky stavebního řízení podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že správní orgán I. stupně v odůvodnění rozhodnutí zařadil vlastníky ostatních sousedních pozemků mezi účastníky řízení podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu. Mýlným názorem správního orgánu I. stupně nemůže být skutečný charakter účastenství žalobců nijak změněn. Dále se městský soud zabýval tím, zda mohlo být doručováno veřejnou vyhláškou. K námitce žalobců, že manžely coby spoluvlastníky jednoho pozemku je nutno považovat jen za jednoho účastníka řízení, uvedl, že podle ust. § 27 správního řádu jsou účastníky řízení výlučně fyzické nebo právnické osoby a nikoliv pozemek či jiný majetek ani společné jmění manželů jako souhrn určitých majetkových hodnot. Každý z manželů je proto účastníkem řízení. K námitce, že osoby, jejichž pozemek nemá s pozemkem, na němž probíhá výstavba, společné hranice, nejsou účastníky řízení, odkázal městský soud na ust. § 109 písm. e) stavebního zákona a nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, a uzavřel, že předmětnou stavbou mohly být přímo dotčeny nejen práva vlastníků pozemků mezujících, ale i práva vlastníků vzdálenějších, tzv. přes ulici. S ohledem na tyto závěry přesahoval počet účastníků řízení stavebním zákonem stanovenou hranici množství účastníků pro doručování veřejnou vyhláškou. K doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně došlo tedy dne 27. 8. 2010. Odvolání podané v červenci 2013 bylo proto zjevně podané po uplynutí odvolací lhůty 15 dnů podle ust. § 83 správního řádu. Městský soud uvedl, že si je vědom neproporcionality ust. § 144 odst. 1 správního řádu, avšak v daném případě přihlédl jednak ke skutečnosti, že žalobcům byl zřejmý záměr stavebníka, neboť byli aktivními účastníky řízení o umístění stavby, a jednak k povaze dotčení žalobců jako spoluvlastníků mezujících pozemků, na nichž jsou vybudovány garáže. Městský soud tedy neshledal, že by magistrát pochybil, dospěl-li k závěru o opožděnosti odvolání.

Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V úvodu kasační stížnosti obsáhle zrekapituloval průběh správního řízení a vyjádřil proti němu námitky. Především namítl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo nicotné. S ohledem na ust. § 39 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), bylo možné rozhodování správního orgánu I. stupně hodnotit jako neplatný právní úkon, který svým obsahem a účelem obchází zákon. Stěžovateli ve správním řízení náležel status účastníka řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, a to z důvodu společenství práv a povinností se stavebníkem. V tomto ohledu odkázal na materiální stránku účastenství a na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 5 As 5/2009 - 76, ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91, a ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009 - 94. Již v průběhu stavebního řízení bylo nepochybné, že dojde k narušení vlastnického práva stěžovatele, což mělo být uvedeno ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09). Uvedené narušení vlastnického práva spatřoval v tom, že z důvodu nedostatečných odstupů umísťované stavby bylo od počátku zřejmé, že stavba bude realizována z cizího pozemku. Stavebník se měl dohodnout s vlastníky sousedního pozemku o umožnění přístupu, a pokud tak neučinil, měl požádat

pokračování

správní orgán I. stupně o nahrazení dohody rozhodnutím. Nic takového se však nestalo a nelze přičítat k tíži stěžovatele, že stavebník nepostupoval podle ust. § 141 stavebního zákona, ani že správní orgán I. stupně zřejmě vědomě ve stavebním povolení tento problém neřešil. Podle stěžovatele se jednalo o neodstranitelnou vadu, která činila rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřezkoumatelným. Dále zmínil odstranění odvodňovacího žlabu stavebníkem, které se podle jeho názoru muselo dít na základě předcházejícího stavebního řízení, jehož účastníkem nebyl, ačkoliv se žlab nacházel výlučně na jeho pozemku. Další narušení vlastnického práva spatřoval ve skutečnosti, že nově vybudovaná cesta byla nesprávně technicky řešena, v důsledku čehož byly garáže podmáčené. Ze všech těchto skutečností dovozoval společenství práv a povinností mezi ním a stavebníkem. V době stavebního řízení sice nebylo zřejmé, že při výstavbě dojde k uvedeným skutečnostem, ale faktické vyloučení žalobců ze správního řízení umožnilo stavebníkovi tuto nezákonnou činnost uskutečnit. Pro status účastníka podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu svědčila také skutečnost, že proti záměru stavebníka stěžovatel brojil již v řízení o umístění stavby, v rámci kterého s ním bylo jako s účastníkem jednáno a tento status mu měl přetrvat i do řízení o vydání stavebního povolení. Napadené rozhodnutí magistrátu bylo také vadné proto, že ve výrokové části byli chybně uvedeni účastníci řízení podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu, dále bylo nepřezkoumatelné a trpělo vnitřními rozpory. Podle stěžovatele takové rozhodnutí nelze považovat za správní akt. K doručování veřejnou vyhláškou pak uvedl, že pro tento postup nebyly splněny podmínky, jelikož ve stavebním řízení nebylo tolik účastníků, kolik uváděly správní orgány. Městský soud pochybil, když považoval spoluvlastníky sousedících pozemků, pokud se jednalo o manžele, za dva účastníky řízení. Ve stavebním řízení vystupuje pouze ten z manželů, který má k problematice tohoto řízení svými znalostmi blíže. Uvedený závěr odůvodnil odkazy na ust. § 29 odst. 5 správního řádu ve spojení s ust. § 139 občanského zákoníku. Další podstatnou vadou rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla skutečnost, že někteří účastníci řízení byli označeni pouze číslem a jiní byli uvedeni až dodatečně v rozhodnutí magistrátu. Co se týče dotčení nemezujících sousedů, na které odkázal městský soud, je stěžovatel toho názoru, že tento argument nebyl ve správním řízení, ani v průběhu jednání před městským soudem vznesen, a proto je nepřipustné, aby touto skutečností městský soud argumentoval v odůvodnění napadeného rozsudku. Dále stěžovatel nesouhlasil jednak se závěrem městského soudu, že měl mít ve stavebním řízení aktivnější přístup s ohledem na účast v územním řízení, a jednak se závěrem ohledně rozlišení dotčení práv vlastníků obytných domů a garáží. Stěžovatel proto navrhl, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobci b) a c) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že proti ní nemají žádných námitek a že se s jejím obsahem plně ztotožňují.

Magistrát ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle kterého faktický stav nastalý po vydání stavebního povolení, nemohl založit účastenství podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu. Nadto na základě předložené projektové dokumentace a žádosti o stavební povolení neměla předmětná stavba nijak zasahovat do cizích pozemků a ani správní orgán I. stupně neshledal, že by provádění stavby muselo být nutně uskutečněno pouze z pozemku stěžovatele. Ke stížným námitkám týkajících se odstranění odtokového žlabu a tvrzeného využívání stěžovatelova

pozemku při budování stavby uvedl, že se jedná o tvrzení mající relevanci v občanskoprávním sporu, avšak neovlivňující platnost již vydaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně. K námitce, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v souladu s ust. § 67 odst. 1 správního řádu, magistrát uvedl, že tato námitka nemohla být v odvolacím řízení posuzována, jelikož odvolání bylo podáno opožděně. Dále odmítl stěžovatelův názor týkající se účastenství manželů ve stavebním řízení a vlastníků nemezujících pozemků. Ve zbytku se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu je stěžovatel spoluvlastníkem pozemku p. č. 182/40 v k. ú. Prosek. Vlastníkem sousedního pozemku, který přímo hraničí s pozemkem stěžovatele, byla společnost A plus, s. r. o., později společnost Prosecké skály, s. r. o. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 20. 11. 2008 vyhověl žádosti společnosti A plus, s. r. o. a rozhodl o umístění stavby na jejím pozemku. V průběhu územního řízení stěžovatel, se kterým bylo jednáno jako s účastníkem řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, projevil nesouhlas se záměrem stavebníka zajistit stavbu vrty a kotvami pro záporové pažení, které by zasahovaly pod jeho pozemek. Stavebník následně předložil novou technickou zprávu, podle které bylo zajištění řešeno jiným způsobem, aniž by zasahovalo do pozemku stěžovatele. V řízení o vydání stavebního povolení byla rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 9. 8. 2010, č. j. P09 043431/2010, povolena stavba bytového domu Nad Kunderatkou. Toto rozhodnutí bylo stěžovateli jako účastníku řízení podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu, doručeno veřejnou vyhláškou dne 27. 8. 2010. Protože hrozilo nebezpečí sesuvu zeminy do prováděného výkopu, a tím ohrožení sousedních garáží požádal stavebník správní orgán I. stupně dne 4. 6. 2013 o vydání rozhodnutí, kterým by byla povolena změna stavby před dokončením spočívající v provedení vrtů a kotev pro záporové pažení. Následně však vzal stavebník svou žádost zpět s tím, že zajištění provede jiným způsobem. Správní orgán I. stupně z důvodu podle ust. § 135 odst. 2 stavebního zákona nařídil stavebníkovi rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013, č. j. 040198/2013/OVUR, provést neodkladné zabezpečovací práce spočívající v provedení kotvené pilotové stěny s korunním věncem, která měla zajistit potřebnou stabilitu a statickou bezpečnost konstrukcí garáží během provádění výkopu. Dne 8. 7. 2013 a 18. 7. 2013 podal stěžovatel odvolání jak proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byly nařízeny neodkladné zabezpečovací práce, tak proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o povolení stavby ze dne 9. 8. 2010. Magistrát k odvolání stěžovatele zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o nařízení zabezpečovacích prací a věc mu vrátil k dalšímu řízení a odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby jako opožděné zamítl.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvolacími námitkami. Rozhodnutím podle citovaného ustanovení odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních

pokračování

podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Proto také není rozhodnutí napadené opožděně podaným odvoláním potvrzováno. V případě žaloby podané proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost je soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl stěžovatel zkrácen na svých právech tím, že napadené rozhodnutí nebylo odvolacím orgánem věcně přezkoumáno (srv. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112, a ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111). Proto není soud povinen zabývat se námitkou nezákonnosti nebo nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, uvedl, že *„správní soud může vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu pouze za předpokladu, že jsou v dané věci splněny veškeré podmínky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. [...] Tyto závěry je nutno vztáhnout i na situaci, kdy je v žalobě namítána nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které ovšem vzhledem k tomu, že proti němu nebylo podáno včas odvolání, nabylo právní moci.“* Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud se nezabýval věcně žalobními námitkami stěžovatele týkajícími se nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stížní námitky jsou proto v tomto rozsahu nedůvodné. Rovněž Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti omezen pouze na otázku, kterou městský soud v napadeném rozsudku posuzoval, tj. otázku, zda bylo odvolání stěžovatele důvodně zamítnuto jako opožděné.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda stěžovatel měl status účastníka řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 1 písm. a) nebo odst. 2 citovaného ustanovení. Od toho se totiž odvíjí i způsob doručování správního rozhodnutí a následně lhůta pro podání odvolání. Stěžovatel v kasační stížnosti, shodně jako v žalobě, dovozoval, že s ním mělo být jednáno jako s účastníkem řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Podle citovaného ustanovení jsou účastníky řízení v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností se žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. V daném případě nebyl stěžovatel žadatelem. Dotčenou osobou pak může být osoba, jíž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu). Aby tato osoba mohla být považována za účastníka řízení, musí být se žadatelem v tzv. „společenství práv nebo povinností“. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, č. j. 6 As 133/2013 - 83, uvedl, že aby bylo možné stěžovatele považovat za účastníka řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, musí splnit dvě podmínky: *„Jednak musí být dotčenou osobou, tedy osobou, jíž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jednak musí být se žadatelem ve společenství práv nebo povinností. Takovým společenstvím práv může být podílové spoluvlastnictví určité věci. Pokud např. jeden ze spoluvlastníků stavebního pozemku v podílovém spoluvlastnictví podá žádost o zahájení správního řízení týkající se této věci, jsou účastníky tohoto řízení i ostatní spoluvlastníci, kteří žádost o zahájení řízení nepodali. Tito spoluvlastníci jsou pak dotčenými osobami. Lze uvést i obdobné případy, kdy dochází k velice těsnému propojení práv a povinností subjektů podobně jako je tomu v případě spoluvlastníků věci, např. v případě vztahů mezi účastníky veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ust. § 161 správního řádu nebo sporného řízení ve smyslu ust. § 141 správního řádu.“* V případě stěžovatele však nelze hovořit o splnění podmínek vymezených v ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, jelikož nebyl ani

žadatelem o vydání stavebního povolení, ani mezi ním a žadatelem nevzniklo společenství práv nebo povinností. Pokud stěžovatel poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 5 As 5/2009 - 76, je třeba uvést, že ten na danou věc nedopadá. Stěžovateli nebylo rozhodnutím o vydání stavebního povolení uloženo strpět provedení prací ze svého pozemku, a proto založilo práva a povinnosti výlučně stavebníkovi, nikoliv stěžovateli. Poukazoval-li stěžovatel na dotčení svých práv po vydání stavebního povolení, Nejvyšší správní soud shodně s názorem městského soudu konstatuje, že okruh a status účastníků stavebního řízení je sice správní orgán povinen zkoumat a upřesňovat v průběhu celého řízení (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91, publ. pod č. 683/2005 Sb. NSS), ale konečný okruh účastníku je určen stavem ke dni vydání rozhodnutí, nikoli stavem po jeho vydání. Pro řízení o vydání stavebního povolení je přitom zcela irrelevantní, jaké postavení měl stěžovatel v územním řízení. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za důvodné stěžovatelovu námitku, že městský soud pochybil, pokud uvedl, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda stěžovateli náležel status účastníka řízení podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu, a zda mu proto mohlo být rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručováno podle ust. § 144 správního řádu. Podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky také další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Podle ust. § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení také vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009 - 94, na který ostatně odkázal i stěžovatel, lze za účastníka řízení „*považovat i vlastníka sousedního pozemku v případě, že stavební úřad dojde k závěru, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být rozhodnutím vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd., přímo dotčeno. [...] Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 obč. zák.)*.“ V dané věci byl stěžovatel zcela nepochybně spoluvlastníkem mezujícího pozemku, přičemž s ohledem na malé odstupové vzdálenosti byl jistě dotčen různými imisemi, které byly spojeny s realizací předmětné stavby. S ohledem na tyto skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem k závěru, že stěžovateli náležel status účastníka řízení podle ust. § 27 odst. 2 správního řádu a správní orgán I. stupně nepochybil, pokud stěžovateli při splnění podmínek vyplývajících z ust. § 144 správního řádu doručoval veřejnou vyhláškou. Jelikož není sporu o tom, že stavební povolení bylo tímto způsobem doručeno dne 27. 8. 2010 a stěžovatel proti němu podal odvolání až dne 8. 7. 2013, tedy bezmála tři roky poté, co bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně účastníkům řízení doručeno, dospěl městský soud ke správnému závěru, že magistrát důvodně zamítl odvolání jako opožděné.

Dále stěžovatel namítl, že nebyly splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou podle ust. § 144 správního řádu, jelikož ve stavebním řízení nebylo tolik účastníků, kolik uváděly správní orgány. Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah správního spisu konstatuje, že se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků, tj. více než 30. Nelze totiž akceptovat stěžovatelovu argumentaci, že účastníkem řízení v případě

pokračování

manželů je pouze jeden z nich. Podmínkou účastenství ve stavebním řízení je jednak existence vlastnického nebo věcného práva a jednak přímé dotčení existujícího práva. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91, publ. pod č. 683/2005 Sb. NSS, uvedl, že „[k] tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. 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. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je.“ V případě spoluvlastnictví pozemku či stavby mají oba manželé vlastnické právo k věci a oba mohou být na svých právech dotčeni. Jak správně uvedl městský soud, účastníkem řízení tedy není pozemek či společné jmění manželů jako souhrn určitých majetkových hodnot, nýbrž manželé jako vlastníci pozemku. Stěžovatelův odkaz na právní úpravu v občanském zákoníku je v dané věci bezpředmětný, protože občanský zákoník neupravuje účastenství ve správním řízení. Pro věc je stejně tak irrelevantní i polemika stěžovatele se závěry městského soudu ve vztahu k proporcionalitě ust. § 144 správního řádu či další jeho argumentace, která nesouvisí s otázkou včasnosti podání odvolání. S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že byly splněny podmínky ve smyslu ust. § 144 odst. 1 správního řádu a správní orgán I. stupně nepochybil, pokud stěžovateli doručoval veřejnou vyhláškou.

Stěžovatel dále poukázal na to, že otázka tzv. nemezujících sousedů nebyla zmíněna ani ve správním řízení, ani u jednání před městským soudem, a proto se k ní městský soud nepřipustně vyjadřoval. Problematika tzv. nemezujících sousedů byla řešena v nálezů Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, ve kterém je uvedeno, že „uzavřená legální definice absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemku ‚za potokem‘, ‚za cestou‘, apod.), jejichž práva mohou být dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva ‚nemezujícího‘ souseda dotčena“ (srv. rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04). Také podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není pro účastenství ve stavebním řízení rozhodující existence fyzické hranice mezi pozemkem stavebníka a třetích osob, ale možnost, že i přes jistou vzdálenost, která bude vždy věcí individuálního posouzení, může dojít k porušení či ohrožení práv těchto osob (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 4 Ao 1/2009 - 48, ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 As 47/2007 - 102, nebo ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73). Z uvedeného je zřejmé, že s ohledem na konkrétní okolnosti případu je povinností správních orgánů jednat s vlastníky „za cestou“ jako s účastníky řízení, a to i přes neexistenci společné hranice. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, který uvedl, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud za účastníky řízení považovaly i tzv. nemezující sousedy. Skutečnost, že se s touto konstantní judikaturou stěžovatel poprvé seznámil až v odůvodnění napadeného rozsudku, nemění nic na tom, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, a to i za situace, kdy účastenství tzv. nemezujících sousedů v odůvodnění správních rozhodnutí neodůvodnily odkazy na citované nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu.

Ke stížní námitce týkající se neplatnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle ust. 39 občanského zákoníku Nejvyšší správní soud uvádí, že podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v ust. § 103 s. ř. s. nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak činit mohl. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, zdůraznil, že ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby v souladu s principem *vigilantibus iura scripta sunt* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení o žalobě, jestliže tak v té době učinit mohli. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším řízení ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené. Žaloba stěžovatele, ani jeho replika k vyjádření magistrátu, neobsahuje, a to ani v nejhrubších rysech, argumentaci, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je neplatné podle ust. § 39 občanského zákoníku. Jelikož stěžovateli nic nebránilo, aby tuto námitku v žalobě uplatnil, jedná se o nepřipustnou stížní námitku ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. Navíc ust. § 39 občanského zákoníku se týká právních úkonů v rámci soukromoprávních vztahů, přičemž na správní rozhodnutí vydaná podle předpisů veřejného práva úprava obsažená v občanském zákoníku nedopadá.

Ze všech výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a magistrátu žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Účastníkem řízení o kasační stížnosti byli *ex lege* i žalobci b) a c) a ve vztahu k nim vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že případný úspěch stěžovatele v řízení o kasační stížnosti by bylo možno chápat i jako jejich procesní úspěšnost. Stěžovatel však nebyl úspěšný a Nejvyšší správní soud jim proto nemohl přiznat náhradu nákladů řízení (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2010, č. j. 2 Afs 76/2009 - 81).

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

V Brně 14. srpna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu