



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Z. H.**, zastoupená Mgr. Hynkem Navrátillem, advokátem se sídlem Na Florenci 1025/1, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. F.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2017, č. j. 9 A 329/2014 – 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 12. 6. 2014, č. j. MHMP 858340/2014 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), odvolání žalobkyně jako nepřipustné s tím, že žalobkyně není účastníkem správního řízení. Odvolání směřovalo proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 22. 7. 2011, sp. zn. VYST/5724/2011Dr, o dodatečném povolení stavby osoby zúčastněné na řízení jako stavebníka (dále jen „stavebník“).

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) svým rozsudkem ze dne 9. 11. 2017, č. j. 9 A 329/2014 – 56, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Městský soud nepřisvědčil žalobkyni, že s ní měl žalovaný jednat jako s účastníkem řízení. Žalobkyně svoje domnělé postavení účastníka řízení postavila na dvou argumentech: zaprvé, že může být dotčena na svých právech hlukem, prachem, vibracemi či dalšími imisemi z dodatečně povolené stavby. Zadruhé, že je vlastníkem pozemku sousedícího s pozemky a budovami stavebníka.

[4] Městský soud uvedl, že okruh účastníků je třeba v dané věci vymezit podle § 27 správního řádu. Konkrétně citoval § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Poukázal na to, že žalovaný vycházel z předpokladu, že stavební úpravy proběhnou výhradně uvnitř stavby č. p. X (ve vlastnictví stavebníka – pozn. soudu) a vzhledem k charakteru stavby bude intenzita dotčení imisemi tak nízká, že nelze hovořit o přímém dotčení práv žalobkyně. Dodal, že samotný fakt, že stavební práce budou probíhat uvnitř stavby, ještě neznamená, že nedojde k možnému dotčení práv žalobkyně podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle soudu záleží na charakteru, rozsahu a trvání stavebních úprav.

[5] Městský soud poté konstatoval, že stavební úpravy se týkají vnitřního členění prostoru stavby v její omezené části a nedochází ke změně účelu stavby. Každá stavební činnost s sebou přináší určité „*nepříjemnosti*“ projevující se i v sousedství stavebních úprav tzv. imisemi či přechodně zvýšeným počtem a pohybem osob. Tato skutečnost nicméně nemůže představovat možnost přímého dotčení práv žalobkyně s ohledem na charakter a omezený rozsah stavebních úprav, navíc v uzavřeném prostoru.

[6] Městský soud poukázal také na to, že stavební úřad zavázal stavebníka k dodržování příslušných předpisů týkajících se ochrany zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. V budoucnu nedojde ke změně účelu užívání stavby (stavba občanského vybavení). Dle správního spisu se v objektu dříve nacházely kanceláře a prodejna potravin, respektive sportovního zboží, a sklad. Napříště zde má být prodejna a sklad textilu. Oproti současnému stavu tedy nebude docházet k dalšímu vzniku či nárůstu tzv. imisí. Z výše uvedených okolností dovedl závěr, že žalobkyně po právu nebyla účastníkem řízení, protože nemohla být přímo dotčena na svých právech.

[7] Městský soud dále reagoval na žalobní námitku, že žalovaný měl rozhodnout o jejím účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu. Poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, č. j. 4 As 155/2016 – 44 a další judikaturu v něm citovanou. Rozhodnutí o účastenství nelze vydat, pokud již bylo rozhodnuto ve věci samé, přičemž rozhodným je právě okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Postup odvolacího orgánu pak spočívá v tom, že buď na základě posouzení splnění podmínek pro účastenství odvolatele dospěje k názoru, že odvolání je nepřípustné, nebo o odvolání rozhodne rozhodnutím ve věci samé. Uvedený názor je třeba podle městského soudu aplikovat i na projednávanou věc. Žalovaný tak nepochybil, pokud

pokračování

odvolání žalobkyně zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu, aniž by vydal usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Jiný postup by nebyl ani správný, ani účelný.

[8] Rozsudek městského soudu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Fakticky však lze důvody kasační stížnosti podřadit i pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelka namítá, že se městský soud nevypořádal s jednou z jejích žalobních námitek (viz níže).

[9] Stěžovatelka trvá na tom, že postup žalovaného byl chybný a nezákonný a žalovaný měl vydat usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. O tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, musí správní orgán vydat usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno. Ostatní účastníci se o tomto rozhodnutí pouze vyrozumí. S touto skutečností se městský soud „*zcela nevypořádal*“. Správní orgán má právo posoudit účastenství každé osoby. Tomu však musí podle stěžovatelky předcházet „*specifické správní řízení*“, na jehož konci je vydáno rozhodnutí, které nevzbuzuje žádných pochyb.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka podala odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, aniž by se předtím (tj. v řízení před stavebním úřadem) domáhala postavení účastníka řízení. Odkázal pak na judikaturu Nejvyššího správního soudu k postupu odvolacího orgánu ve správním řízení ohledně rozhodování o účastenství. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[11] Stavebník, jako osoba zúčastněná na řízení, se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Ta je dle stěžovatelky dána tím, že se městský soud v napadeném rozsudku „*zcela nevypořádal*“ s její žalobní námitkou, že žalovaný měl o jejím účastenství rozhodnout samostatným usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu. Namítá tedy nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Již z formulace této kasační námitky je patrné, že si je stěžovatelka vědoma, že městský soud na její námitku reagoval; namítá pouze, že vypořádání této námitky není úplné či dostatečné.

[15] Městský soud se touto otázkou zabýval na str. 6 a 7 napadeného rozsudku. Odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu a citoval zejména z již výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 155/2016 – 44, který se právní otázkou případného postupu odvolacího správního orgánu podle § 28 odst. 1 správního

řádu rozsáhle zabýval. Konkrétně městský soud citoval z uvedeného rozsudku tuto pasáž: „Je také vhodné poznamenat, že právní konstrukce prezentovaná žalobkyní, podle níž má odvolací správní orgán i v řízení o odvolání rozhodnout o účastenství opomenutého účastníka usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, je problematická již jen z toho důvodu, že jediným oprávněným prostředkem proti takovému rozhodnutí by (teoreticky) mohla být pouze správní žaloba, stejně jako proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve věci samé. Takový přístup k řešení otázky účastenství v odvolacím správním řízení by zakládal nepřehledný dualismus, neboť výsledkem řízení o odvolání proti jednomu prvoinstančnímu rozhodnutí by byla místo jednoho konečného rozhodnutí *de facto* dvě rozhodnutí odvolacího orgánu, napadnutelná samostatně správní žalobou.“ Poté městský soud dovodil podobnost projednávané věci a věci tehdy posuzované Nejvyšším správním soudem. Uzavřel, že žalovaný nepochybil, když odvolání zamítl jako nepřipustné, aniž by vydával usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu.

[16] Nejvyšší správní soud považuje tento způsob vypořádání žalobní námitky za dostatečný a úplný. Stěžovatelka sama ostatně v kasační stížnosti nenaznačila, jakou konkrétní dílčí otázku ze své žalobní argumentace považuje za nezodpovězenou. I v jiných ohledech je napadený rozsudek důkladně odůvodněn, odpovídá na žalobní námitky řádnou a logickou argumentací, takže je patrné, na základě jakých úvah městský soud ke svému rozhodnutí dospěl. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy není důvodná.

[17] Stěžovatelka pak v zásadě opakuje svoji žalobní argumentaci, podle níž žalovaný zatížil své řízení vadou, když nerozhodl o účastenství stěžovatelky ve správním řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu především zdůrazňuje, že ačkoliv městský soud pro svůj závěr předložil relevantní argumentaci, zejména s odkazem na řešení dané právní otázky v rozsudku č. j. 4 As 155/2016 – 44, stěžovatelka s těmito úvahami nijak nepolemizuje. Nepředložila ani případnou konkurující argumentaci proti argumentaci užité (respektive z judikatury převzaté) městským soudem.

[18] Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě nevidí žádný důvod odchýlit se od zmíněné judikatury. Vychází totiž z podobných skutkových okolností a je na projednávaný případ plně aplikovatelná, což správně uvedl i městský soud. Právě městským soudem citované rozhodnutí kasačního soudu (viz odstavec [15] výše) dalo stěžovateli jasnou odpověď, proč žalovaný nezatížil své řízení vadou, pokud nevydal rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu a rovnou odvolání jako nepřipustné zamítl.

[19] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti mezi účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému však v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

pokračování

[21] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, jelikož soud jí neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí nějaké náklady mohly vzniknout (§ 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona).

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

V Brně dne 4. dubna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu