



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Brandýská rezervace, z. s.**,
sídlem Polní 2305, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav
zastoupený advokátem Mgr. Jiřím Weiglem
sídlem Masarykovo náměstí 22/13, Brandýs nad Labem-Stará Boleslav

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o **žalobách proti rozhodnutím** žalovaného ze dne 19. 7. 2019, č. j. 099534/2019/KUSK, a ze dne 30. 9. 2019, č. j. 129306/2019/KUSK,

takto:

Žaloby se zamítají.

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se dvěma samostatnými žalobami podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení (1) rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2019, č. j. 099534/2019/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí 1“), jímž žalovaný k odvolání žalobce (opětovně) změnil část výroku usnesení Městského úřadu Říčany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 9. 2017, č. j. 47531/2017-MURI/OSÚ/00026, a ve zbývající části ho potvrdil, a (2) rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. 129306/2019/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí 2“), jímž žalovaný zamítl jako nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

úřadu ze dne 26. 9. 2017, č. j. 48855/2017-MURI/OSÚ/00026, ve věci společného územního a stavebního řízení. Usnesením ze dne 14. 5. 2021, č. j. 51 A 42/2019-45, soud spojil věci vedené pod sp. zn. 51 A 42/2019 a sp. zn. 43 A 103/2019 ke společnému projednání s tím, že budou nadále vedeny pod sp. zn. 51 A 42/2019. Usnesení č. j. 51 A 42/2019-45 nabylo právní moci dne 17. 5. 2021.

2. Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutím ze dne 18. 9. 2017 stavební úřad rozhodl podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tak, že žalobce není účastníkem společného územního a stavebního řízení zahájeného stavebním úřadem dne 8. 8. 2017, jehož předmětem je změna stavby před dokončením „G.-H. P. M.“ na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území M. u D. (dále jen „stavba“; všechny dále označené pozemky jsou v tomtéž k. ú.), a nemá postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 3 správního řádu. Stavební úřad vydal toto rozhodnutí v návaznosti na oznámení žalobce ze dne 29. 8. 2017, v němž uvedl, že je účastníkem označeného správního řízení, neboť je spolkem, jehož posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, a účastnil se předcházejícího správního řízení o dodatečném povolení změny stavby před dokončením. Podle stavebního úřadu žalobce nemá právo účastnit se předmětného řízení, neboť nepodal žádost podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 4. 2015, resp. žalobcova žádost ze dne 9. 5. 2016 již pozbyla platnosti. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání.
3. Dne 26. 9. 2017 stavební úřad vydal rozhodnutí ve věci společného územního a stavebního řízení zahájeného stavebním úřadem dne 8. 8. 2017, jehož předmětem je výše zmíněná změna stavby před dokončením.
4. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 12. 2017, č. j. 152099/2017/KUSK, změnil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 9. 2017 tak, že část výroku „... podle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu“ vypustil, výrok po provedené změně tedy zní „... nemá postavení účastníka řízení.“ Ve zbytku uvedené rozhodnutí potvrdil. Konstatoval, že okruh účastníků stanoví zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), proto se zde § 27 odst. 3 správního řádu neuplatní. Dále zdůraznil, že účastníkem řízení o změně stavby před dokončením není automaticky ten, kdo byl účastníkem původního stavebního řízení. Z § 118 odst. 2 a 3 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 plyne, že změna stavby se projednává jen v tom rozsahu, v němž se dotýká práv těch, kdo byli účastníky územního či stavebního řízení. Žalobce v době podání žádosti o změnu stavby nesplňoval požadavky podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, za jejichž splnění by měl právo účastnit se řízení o změně stavby před dokončením, stavební úřad mu proto nemohl přiznat postavení účastníka řízení.
5. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2017 žalobou, jíž zdejší soud vyhověl rozsudkem ze dne 23. 4. 2019, č. j. 43 A 23/2018-51, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Soud dospěl k závěru, že stavební úřad a žalovaný pochybili, pokud odmítli účast žalobce v řízení z důvodu absence platné žádosti o informování o zahájených řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Trvat na jejím samostatném podání by totiž v daném případě představovalo přepjatý formalismus (přímé oznámení žalobce, že se hodlá řízení účastnit, tuto žádost nahradilo), který by nedůvodně a v rozporu s účelem § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny omezoval žalobcovu účast v řízení. Soud se však v daném rozsudku nemohl zabývat tím, zda byly v předmětném řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť nemohl v této otázce nahrazovat činnost správního orgánu. Soud dále upozornil

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, podle kterého po vydání rozhodnutí o věci samé již nelze vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Při rozhodování o odvolání proti usnesení, kterým byl nesprávně vyloučen některý z účastníků správního řízení, proto již nelze toto usnesení zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání, ale je namístě prvostupňové usnesení zrušit a řízení ve věci účastenství zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu.

6. Po vrácení věci k dalšímu řízení žalovaný vydal napadené rozhodnutí 1, jímž ve výroku rozhodl shodně jako v rozhodnutí ze dne 15. 12. 2017. Také odůvodnění předchozího rozhodnutí žalovaný převážně přejal, přičemž setrval primárně na svém závěru, že se neuplatní § 27 odst. 3 správního řádu, neboť problematika stanovení okruhu účastníků řízení je upravena ve stavebním zákoně. Z tohoto důvodu odkaz na citované ustanovení z výroku vypustil. Žalovaný konstatoval, že při stanovení okruhu účastníků řízení o změně stavby před dokončením, která vyžaduje i změnu územního rozhodnutí, bylo třeba v posuzované věci vycházet jak z § 85 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 pro změnu umístění stavby, tak i z § 109 téhož zákona pro stavební povolení. Žalovaný podrobně uvedl, které konkrétní změny stavby stavebník hodlá provést, a shrnul, že je pouze měněno výškové a polohové uspořádání jednotlivých částí již povolených staveb, popř. je od výstavby části staveb upuštěno. Nově umísťovanou stavbou je pouze kabelové vedení, kterým dojde k propojení stávajícího areálu stavebníka na pozemku parc. č. X a areálu ve výstavbě. Tyto areály jsou od sebe odděleny komunikací umístěnou na pozemku parc. č. X. Podle žalovaného je zřejmé, že změnou stavby před dokončením nedochází k rozšíření areálu o další pozemky a že stavba bude umístěna na již urbanizovaných pozemcích, nedochází tedy k novému zásahu do přírody a krajiny. S ohledem na tuto skutečnost žalovaný uzavřel, že v daném řízení o změně stavby nemohou být zájmy hájené žalobcem dotčeny, proto mu nepřisluší postavení účastníka řízení.
7. Dne 10. 5. 2019 žalobce podal odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 9. 2017, jímž byla povolena změna stavby před dokončením. Tvrdil, že je opomenutým účastníkem daného řízení.
8. Napadeným rozhodnutím 2 žalovaný zamítl odvolání žalobce jako nepřípustné. Jako důvod nepřípustnosti označil skutečnost, že v dané věci již bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že žalobce nemá postavení účastníka řízení. V této souvislosti odkázal na výše citované rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 9. 2017 ve spojení s napadeným rozhodnutím 1, které nabylo právní moci dne 2. 8. 2019.

II. Obsah žalob

II.1 Žaloba proti napadenému rozhodnutí 1

9. V žalobě žalobce namítl, že žalovaný v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. nerespektoval závazný právní názor vyslovený soudem v bodě 18 předchozího rozsudku. Žalovaný měl podle žalobce správně postupovat tak, že měl rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 9. 2017 zrušit a řízení o účastenství zastavit, neboť již dne 26. 9. 2017 bylo vydáno rozhodnutí ve věci samé (viz výše bod 3). Žalovaný nicméně rozhodl znovu stejně, ačkoli jeho předchozí rozhodnutí bylo jako nezákonné zrušeno. Takový postup pokládá žalobce za zarážející a svědčící o tom, že se svých práv před správními orgány může domoci velice obtížně.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

10. Dále žalobce namítl, že měl být účastníkem řízení o změně stavby před dokončením, neboť se změna stavby dotýkala jím hájených práv a zájmů týkajících se ochrany přírody a krajiny. Zdůraznil, že je spolkem a jaké je jeho poslání. Dále podal vlastní výklad § 118 odst. 3 stavebního zákona s odkazem na komentářovou literaturu. Znovu připomněl, že (na základě žádosti podané podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) byl účastníkem původního správního řízení, v němž bylo dne 30. 1. 2017 vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Žalobce měl za to, že již jen z důvodu účastenství v původním řízení, v němž bylo vydáno stavební povolení na stavbu, logicky měl být též účastníkem navazujícího řízení o žádosti stavebníka o povolení změny stavby před dokončením. Žalovaný se jen snaží účelově zhojit nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, ve kterém stavební úřad formalisticky podmiňoval účastenství žádostí ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je to ale stavební úřad, kým měl být stanoven okruh účastníků řízení, žalovanému takové určení nepřisluší. Nadto závěr žalovaného, že změnou stavby nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, je nesprávný. Změna stavby se těchto zájmů naopak úzce dotýká, neboť dochází k legalizaci stavu, který je v rozporu s platným územním plánem obce M. (pokud jde o krajinný ráz a zachování kvality bydlení), a tím i v rozporu s veřejným zájmem. Konkrétní žalobcovy námitky by měl proto žalovaný vypořádat ve věci samé v rámci odvolacího řízení k jeho odvolání ze dne 10. 5. 2019 proti jinému správnímu rozhodnutí stavebního úřadu, nikoli v řízení o účastenství.

II.2 Žaloba proti napadenému rozhodnutí 2

11. V žalobě proti napadenému rozhodnutí 2 žalobce namítl, že jeho odvolání bylo zamítnuto pouze z formálních důvodů, neboť za rozhodný důvod žalovaný označil skutečnost, že již rozhodl o účastenství žalobce jiným rozhodnutím, které ovšem bylo vydáno po podání odvolání ze dne 10. 5. 2019. Napadené rozhodnutí 2 je podle žalobce nezákonné, neboť jeho jediným podkladem bylo nezákonné napadené rozhodnutí 1, proti němuž podal žalobou. Podle žalobce by z hlediska ochrany jeho veřejných subjektivních práv nedávalo smysl, aby se nemohl domoci jiného rozhodnutí v odvolacím řízení ve věci společného územního a stavebního řízení, pokud by uspěla jeho žaloba proti napadenému rozhodnutí 1 týkajícímu se účastenství. Mohl by se sice domáhat obnovy řízení, ale v takovém případě by bylo nutné splnit zákonné podmínky, včetně lhůt, což nelze v daném řízení zajistit.

III. Vyjádření žalovaného k žalobám

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě proti napadenému rozhodnutí 1 navrhl její zamítnutí. Je přesvědčen, že respektoval předchozí rozsudek č. j. 43 A 23/2018-51, neboť již netrval na tom, aby byly splněny podmínky podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a věcně se zabýval odvolacími námitkami žalobce. Přesto však dospěl k témuž závěru, že žalobci postavení účastníka řízení nepřisluší. Žalovaný nesouhlasí se žalobcovým názorem, že by mu mělo příslušet toto postavení na základě účastenství v původním řízení. Žalovaný vyzdvihl, že změnou stavby nedojde k zásahu do volné krajiny, práva žalobce na příznivé životní prostředí proto nemohou být dotčena. Pokud měl žalobce za to, že je stavba jako celek v rozporu s územním plánem, měl tuto námitku vznést již v původním řízení, ve kterém byla stavba umístěna.
13. Rovněž ve vyjádření k žalobě proti napadenému rozhodnutí 2 žalovaný navrhl její zamítnutí. Zdůraznil, že napadené rozhodnutí 2 vydal v době, kdy napadené rozhodnutí 1 o účastenství řízení bylo již pravomocné.

IV. Posouzení žalob soudem

14. Soud ověřil, že žaloby byly podána včas (napadené rozhodnutí 1 bylo zástupci žalobce doručeno dne 2. 8. 2019, žaloba byla podána dne 2. 10. 2019; napadené rozhodnutí 2 bylo zástupci žalobce doručeno dne 7. 10. 2019, žaloba byla podána v pondělí dne 9. 12. 2019), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Soud posoudil žaloby v rozsahu uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadených rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem souhlasili.
15. Žaloby nejsou důvodné.

IV.1 Posouzení žaloby proti napadenému rozhodnutí 1

16. Soud nepřisvědčil námitce, podle které žalovaný nerespektoval závazný právní názor vyslovený soudem ve zrušujícím rozsudku č. j. 43 A 23/2018-51, zejm. v jeho bodu 18.
17. Důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2017 rozsudkem č. j. 43 A 23/2018-51 byla především skutečnost, že žalovaný nesprávně posoudil otázku, zda bylo třeba v posuzované věci trvat na podání samostatné žádosti ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud žalobce jednoznačně vyjádřil zájem se daného řízení účastnit. V tomto ohledu žalovaný závazný právní názor (vyjádřený především v bodech 16 a 17 předchozího rozsudku) plně respektoval a na podání takové žádosti již netrval.
18. V žalobcem zmiňovaném bodu 18 rozsudku č. j. 43 A 23/2018-51 soud žalovaného upozornil, že „po vydání rozhodnutí o věci samé již nelze vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, č. 3288/2015 Sb. NSS), a proto nelze při rozhodování o odvolání proti usnesení, kterým byl nesprávně vyloučen některý z účastníků správního řízení, toto usnesení zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání, ale je na místě usnesení správního orgánu I. stupně zrušit a řízení ve věci účastenství zastavit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu (viz též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2017, č. j. 45 A 28/2016-22). Není nutno dále deklarovat, že opomenutý účastník je skutečně účastníkem, neboť se uplatní pravidlo, že za účastníka je v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu, srov. též Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 347). Rozhodnutím o zrušení usnesení správního orgánu I. stupně a o zastavení řízení ve věci účastenství je odvolání ve smyslu § 28 odst. 2 správního řádu vyhověno.“
19. Soud souhlasí se žalovaným, že citovaná pasáž nezavazovala žalovaného pouze k jednomu možnému postupu – zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a zastavení řízení, jak ji mylně interpretuje žalobce. Takový postup by byl namísto pouze tehdy, pokud by žalovaný shledal, že žalobce měl být účastníkem řízení o změně stavby. V takovém případě by již nebylo možné vydat rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu, neboť v řízení o změně stavby již bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu ve věci samé. Z výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 222/2014-147 i navazující judikatury (viz rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2020, č. j. 1 As 369/2019-33, ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 As 302/2018-55, body 26 a 27, nebo ze dne 19. 10. 2016, č. j. 2 As 168/2016-28, bod 19) vyplývá, že usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu je rozhodnutím, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat. Jinými slovy, vydání rozhodnutí ve

věci samé správním orgánem prvního stupně je rozhodným okamžikem, od kterého je třeba odvíjet posouzení, zda bylo možné vydat samostatné usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu. Bylo-li již rozhodnutí ve věci samé správním orgánem vydáno, může se osoba, která se domnívá, že byla účastníkem řízení, avšak byla opomenuta, domáhat postavení účastníka řízení v zásadě pouze prostřednictvím odvolání proti rozhodnutí ve věci samé. Možnost, že by mohl správní orgán vydat rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu i po rozhodnutí ve věci samé, připustil Nejvyšší správní soud pouze za situace, kdy by probíhalo odvolací řízení na základě odvolání jiného účastníka (viz rozsudek č. j. 1 As 369/2019-33, bod 25 a tam citovanou judikaturu).

20. V nyní posuzované věci však bylo rozhodnutí stavebního úřadu podle § 28 správního řádu o tom, že žalobce není účastníkem řízení, vydáno dne 18. 9. 2017 v průběhu řízení ve věci samé v prvním stupni, tedy předtím, než bylo vydáno rozhodnutí ve věci samé dne 26. 9. 2019. Tento postup byl v souladu s výše citovanou judikaturou, podle které správní orgán může postupovat podle § 28 odst. 1 správního řádu do doby, než je ve věci meritorně rozhodnuto. Dospěl-li žalovaný ve shodě se stavebním úřadem k závěru, že žalobce účastníkem řízení o změně stavby nebyl (změna výroku spočívající ve vypuštění odkazu na § 27 správního řádu byla v zásadě pouze formální úpravou), nebyl důvod, aby rozhodnutí stavebního úřadu rušil a řízení zastavil, čímž by se posouzení účastenství žalobce přesunulo do řízení o jeho odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, v němž by bylo řešeno jako předběžná otázka. Takový postup by nedával smysl z hlediska zásady procesní ekonomie, ani by neposkytoval žalobci více práv, neboť i rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí podle § 28 správního řádu (bylo-li vydáno za výše popsaných podmínek) je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26, či výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 369/2019-33, body 20 a 22), žalobci tak postupem žalovaného není upřena soudní ochrana. Soud se k nyní podané žalobě proti napadenému rozhodnutí 1 může zabývat otázkou, zda žalovaný posoudil účastenství žalobce v souladu se zákonem.
21. Žalobcova argumentace namítající nerespektování závazného právního názoru soudu by s ohledem na výše uvedené byla důvodná jediné tehdy, pokud by byl závěr žalovaného, že žalobce není (nebyl) účastníkem řízení, věcně nesprávný – tj. pouze za situace, kdy by byl žalobce rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 18. 9. 2017 ve spojení s napadeným rozhodnutím 1 nesprávně vyloučen ze správního řízení. Pouze v takovém případě by bylo namístě, aby žalovaný rozhodnutí ze dne 18. 9. 2017 zrušil a řízení zastavil s tím, že otázka účastenství by byla projednávána v rámci řízení o odvolání, které žalobce podal proti rozhodnutí ve věci samé.
22. Soud se proto dále zabýval okruhem námitek, v jehož rámci žalobce namítl, že je (měl být) účastníkem řízení, neboť se podle jeho názoru změna stavby dotýkala jím hájených práv a zájmů.
23. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že měl být účastníkem řízení o změně stavby již jen z důvodu účastenství v původním řízení, v němž bylo dne 30. 1. 2017 vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Totožnou argumentací se ovšem zdejší soud již zabýval v předchozím rozsudku č. j. 43 A 23/2018-51 (viz body 13 a 14), přičemž ji neshledal důvodnou. Soud se přitom podrobně vyjádřil k tomu, jak lze vykládat § 118 odst. 3 stavebního zákona se zohledněním dosavadní judikatury i komentářové literatury. Soud neshledal žádný důvod, proč by se měl nyní od svých dřívejších závěrů odchýlit, pro stručnost proto na ně odkazuje a shrnuje, že řízení o změně stavby před dokončením je

samostatným řízením, ve kterém je třeba okruh účastníků řízení určit nově za přiměřeného použití § 109 stavebního zákona (popř. též § 85 stavebního zákona, vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí a je rozhodováno ve spojeném řízení) v závislosti na jejich možném dotčení změnou, resp. možném dotčení zájmů, které hájí. Žalovaný proto nepochybil, pokud uzavřel, že žalobci nemělo *bez dalšího* příslušet postavení účastníka již jen na základě účastenství v původním řízení.

24. Soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž se žalovaný snažil účelově zhojit nezákonné rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 9. 2017 a nezákonně určil okruh účastníků řízení, ačkoliv takové oprávnění náleželo pouze stavebnímu úřadu. K tomu lze podotknout, že sám žalobce v odvolání proti rozhodnutí ze dne 18. 9. 2017 žalovaného žádal, aby ho změnil tak, že je účastníkem řízení. Žalobní argumentací tak paradoxně brojí proti tomu, že se žalovaný touto právní otázkou zabýval. Je tedy zřejmé, že ve skutečnosti nesouhlasí s výsledkem, ke kterému žalovaný dospěl. Žalovanému ale nelze vytýkat, že upřesnil důvody, pro které žalobce nebyl účastníkem řízení. Žalovaný v této otázce zcela nenahrazoval činnost stavebního úřadu, jak mu žalobce vytýkal, rozhodnutí ze dne 18. 9. 2017 pouze upřesnil (doplnil). Ostatně právě tím dostal svým povinností odvolacího správního orgánu, neboť je třeba vycházet z toho, že správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí, přičemž vady prvostupňového řízení i prvostupňového rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím.
25. Žalobce dále odvíjel své účastenství v řízení od tvrzení, že změnou stavby jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť podle něj dochází k legalizaci stavu, který je v rozporu s platným územním plánem obce M., a tím i v rozporu s veřejným zájmem. Jinými slovy namítal, že žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, uzavřel-li, že změnou stavby nedochází k novému zásahu do přírody a krajiny, proto v daném řízení o změně stavby nemohou být dotčeny zájmy hájené žalobcem, a z tohoto důvodu mu nepřisluší postavení účastníka řízení.
26. Z napadeného rozhodnutí 1 vyplývá, že žalovaný vzal v potaz postavení žalobce jako spolku, jehož hlavním cílem a posláním je ochrana přírody a krajiny, a kterému proto může příslušet postavení účastníka řízení v řízení o změně územního rozhodnutí, pokud záměrem mohou být dotčeny jím hájené zájmy. Dále se proto důkladně zabíral tím, jaké změny stavby, které vyžadují vydání změny územního rozhodnutí, hodlá stavebník provést (zvýraznění doplněno soudem): „**[Z]měna výškového osazení areálu ~ původní návrh osazení ± O na kótě, 367,6 m.n.m. se navrhuje na 368,00 m.n.m., změna umístění trafostanice tak, aby část ve správě ČEZ byla veřejně přístupná a neoplocená, zrušení ostrůvku v křižovatce silnice II/101 na p.č. X k.ú. M. u D. se stávající obslužnou komunikaci na pozemku p.č. X k.ú. M. u D. (bude ponecháno pouze vodorovné dopravní značení), propojení areálu ve výstavbě a stávajícího areálu M. č.p. X podzemním kabelovým vedením NN a slaboproudu (trasa kabelového vedení včetně místa napojení na stávající kabelové vedení je navržena při jižním okraji pozemků p.č. X, X, X, a dále směrem k vlastnímu halovému objektu na pozemku p.č. X k.ú. M. u D.), doplnění kamerového systému o 8 ks stožárů pro osazení kamer (výška stožárů 8 m), posunutí místa napojení na výtlak splaškových vod do stávající tlakové kanalizace ve stejném pozemku o cca 15 m západním směrem, zrušení části opěrné stěny o výměře cca 40 m² na východní straně pozemku p.č. X k.ú. M. u D., podél společné hranice s pozemkem p.č. X k.ú. M. u D.**“ S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný shledal, že změnou stavby před dokončením nedochází k rozšíření areálu o další pozemky, neboť stavba bude

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

umístěna na již urbanizovaných pozemcích. Dále konstatoval, že nedochází k novému zásahu do přírody a krajiny. Na základě tohoto posouzení pak uzavřel, že „[j]estliže záměrem nedochází k novému zásahu do přírody a krajiny, nemohou být v řízení dotčeny zájmy hájené odvolatelem a odvolateli nepřísluší postavení účastníka řízení o změně výše uvedené stavby.“

27. Popsané posouzení otázky, zda byly (mohly být) v předmětném řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, pokládá soud za srozumitelně a dostatečně odůvodněné. Současně je jednoznačně patrné, jakou úvahou se žalovaný při posouzení účastenství žalobce řídil. Je naopak nedostatkem žalobcovy argumentace, že odůvodnění napadeného rozhodnutí 1 v žalobě patřičně nereflektoval a setrval ve své námitce pouze v obecné rovině. Soudu nepřísluší za žalobce domýšlet, v čem *konkrétně* – tj. ve kterých jednotlivých změnách stavby – spatřuje oporu pro své tvrzení, že změnou stavby dojde k zásahu do krajinného rázu a kvality obytného prostředí v obci M.. Žalovaným popsané změny stavby o tom samy o sobě nesvědčí. Žalobce v této souvislosti pouze uvedl, že jeho konkrétní námitky by měl žalovaný vypořádat ve věci samé v rámci odvolacího řízení k jeho odvolání ze dne 10. 5. 2019 proti jinému správnímu rozhodnutí stavebního úřadu, nikoli v řízení o účastenství. Rezignoval-li však žalobce v nyní podané žalobě na precizaci žalobního bodu, nemůže se soud této otázce podrobněji věnovat.
28. V této souvislosti soud připomíná, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu (není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti). Žalobní bod je proto způsobilý projednání v té míře obecnosti, v níž je formulován. Míra precizace žalobních bodů pak do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, body 31 a 32).
29. Soud doplňuje, že neprováděl důkaz listinami připojenými žalobcem k žalobě proti napadenému rozhodnutí 1, neboť předně jde o listiny, které jsou součástí správního spisu, z jehož obsahu soud bez dalšího vychází (správní spis není předmětem dokazování). Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 30. 1. 2017 o dodatečném povolení stavby pak soud neprovedl pro nadbytečnost, neboť z něj samotného nelze žalobcovo účastenství v nynějším řízení dovozovat (viz výše 23).

IV.2 Posouzení žaloby proti napadenému rozhodnutí 2

30. Žalobce dovozoval nezákonnost napadeného rozhodnutí 2 především ze skutečnosti, že jeho podkladem bylo napadené rozhodnutí 1, které bylo podle žalobce také nezákonné. Této námitce soud nepřisvědčil.
31. Jak vyplývá již ze shora citované judikatury, v případě, že se určitá osoba domáhá účastenství v řízení, je třeba rozlišit dva různé procesní postupy, přičemž volba jednoho či druhého závisí na tom, zda již bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí ve věci samé. Pokud takové rozhodnutí dosud nebylo vydáno, rozhodne správní orgán o účastenství v řízení samostatným usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, proti němuž je možné podat

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

odvolání a následně případně žalobu. Pokud správní orgán prvního stupně již rozhodnutí ve věci samé vydal, může se opomenutý účastník řízení bránit odvoláním proti rozhodnutí ve věci samé, v rámci něhož bude otázka jeho účastnictví posouzena jako předběžná otázka. I proti tomuto rozhodnutí o odvolání je pak možné podat žalobu.

32. Žalobce zvolil v nyní posuzované věci oba postupy. S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o účastnictví podle § 28 odst. 1 správního řádu bylo vydáno ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí ve věci samé, byl správnou cestou první z výše nastíněných procesních postupů. V době vydání napadeného rozhodnutí 2 bylo napadené rozhodnutí 1 pravomocné. Žalovaný proto nepochybil, pokud z napadeného rozhodnutí 1 vycházel a zamítl odvolání žalobce pro nepřipustnost, neboť již bylo pravomocně rozhodnuto v jiném řízení, že účastníkem řízení není.
33. Tento postup byl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který ve výše citovaném rozsudku č. j. 4 As 13/2013-26 uzavřel, že pokud osoba, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem správního řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu, podá následně odvolání proti dalšímu rozhodnutí vydanému v tomto správním řízení, které je jako nepřipustné zamítnuto podle § 92 odst. 1 citovaného zákona, správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání vychází z pravomocného rozhodnutí o účastnictví ve smyslu závěrečné části § 75 odst. 2 s. ř. s.
34. Napadené rozhodnutí 1 v soudním přezkumu obstálo a soud jej neshledal nezákonným (na argumentaci uvedenou v části IV.1 tohoto rozsudku soud pro stručnost plně odkazuje), z tohoto důvodu je také napadené rozhodnutí 2, pro něž bylo napadené rozhodnutí 1 rozhodným podkladem, v souladu se zákonem.
35. Právo na soudní ochranu tak bylo žalobci zaručeno především v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí 1 o zamítnutí žalobce odvolání ve věci účastnictví v řízení. Skutečnost, že žalobce se svou žalobou neuspěl, neznamená zkrácení na jeho právech a neotevívá možnost „druhého“ přezkumu téže otázky.
36. Závěrem soud doplňuje, že neprováděl důkaz listinami připojenými žalobcem k žalobě proti napadenému rozhodnutí 2, neboť se jednalo o listiny týkající se řízení o účastnictví v řízení, které byly součástí správního spisu ve věci žaloby proti napadenému rozhodnutí 1, z něhož soud vycházel.

V. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

37. Soud neshledal žaloby důvodné a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žaloby zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
38. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl v řízení úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného žalovaného, tomu žádné náklady nad rámec běžného výkonu úřední činnosti nevznikly.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. května 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu