



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Sylvie Šiškeové a soudce Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **MUDr. K. N.**, zastoupené Mgr. Viktorem Klímou, advokátem, sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **ROLANO s. r. o.**, sídlem Na Úbočí 1167/16, Praha 8, týkající se rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016, č. j. MHMP 18169552/2015, sp. zn. S-MHMP 743295/2015/STR, o kasační stížnosti žalobkyně proti výroku I rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2020, č. j. 6 A 100/2016 - 67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Úřad městské části Praha 8, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 24. 11. 2014, č. j. MCP8 126038/2014, sp. zn. MCP8 072923/2014/OV.Pet (dále jen „územní rozhodnutí“), rozhodl o umístění stavby bytového domu. Výrokem

I rozhodnutí uvedeného v záhlaví žalovaný na základě odvolání účastníků řízení částečně změnil a ve zbytku potvrdil územní rozhodnutí. Odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí žalovaný výrokem II zamítl jako nepřípustné, neboť žalobkyně neměla postavení účastnice řízení.

[2] V průběhu územního řízení se žalobkyně domáhala postavení účastnice řízení. Stavební úřad usnesením ze dne 25. 9. 2014 rozhodl, že žalobkyni toto postavení nenáleží. Odvolání žalobkyně proti tomuto usnesení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 3. 2016. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 3. 2017, č. j. 10 A 94/2016 – 60, rozhodnutí žalovaného ve věci účastenství žalobkyně v územním řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Žalobkyně podala žalobu také proti rozhodnutí žalovaného ve věci územního rozhodnutí. Městský soud výrokem I rozsudku odmítl žalobu v části směřující proti výroku, jímž žalovaný částečně změnil a ve zbytku potvrdil územní rozhodnutí. Výrokem II městský soud zrušil výrok rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně jako nepřípustné, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výrokem III městský soud uložil žalovanému povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení.

[4] Městský soud nejprve posuzoval, v jakém rozsahu lze na základě žaloby podané žalobkyní přezkoumat napadené rozhodnutí. Dospěl k závěru, že žalobkyně není osobou oprávněnou k podání žaloby proti výroku, jímž žalovaný změnil územní rozhodnutí. Tento výrok se totiž vztahoval k odvoláním, která podali účastníci územního řízení, jejichž účastenství bylo v době rozhodování o odvolání nepochybné. Výrok I rozhodnutí žalovaného nelze považovat za úkon, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva žalobkyně, neboť se vztahuje k jiným účastníkům. V tomto rozsahu městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[5] Městský soud dále uvedl, že rozhodnutí ve věci účastenství žalobkyně v územním řízení bylo zrušeno až poté, co žalovaný rozhodl o odvolání ve věci územního rozhodnutí. V době, kdy žalovaný o tomto odvolání rozhodoval, bylo tedy v právní moci rozhodnutí, podle něhož žalobkyně účastnicí řízení nebyla. Žalovaný proto její odvolání zamítl jako nepřípustné. Jelikož rozhodnutí ve věci účastenství žalobkyně v územním řízení bylo zrušeno, je dán důvod prolomit zásadu, podle níž správní soud při přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodování správního orgánu. Městský soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 – 88, č. 3948/2019 Sb. NSS.

[6] Rozhodnutí žalovaného, podle něhož žalobkyně nebyla účastnicí územního řízení, které městský soud následně zrušil, bylo podmiňujícím pro zamítnutí odvolání žalobkyně proti územnímu rozhodnutí jako nepřípustného. Městský soud shledal žalobu v tomto rozsahu důvodnou a zrušil výrok, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně jako nepřípustné. Věc poté vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu, aby doplnil správní spis o aktuální zjištění týkající se okruhu účastníků řízení a znovu rozhodl o odvolání žalobkyně.

pokračování

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[7] V kasační stížnosti směřující proti výroku I rozsudku městského soudu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Stěžovatelka uvedla, že výroky I a II rozhodnutí žalovaného jsou neoddělitelně svázané, a pokud byl zrušen výrok II, musí být zrušen i výrok I. Je přitom zřejmé, že i výrok I rozhodnutí žalovaného se stěžovatelky dotýká, neboť žalovaný změnil územní rozhodnutí na základě námitek, které obsahovalo rovněž její odvolání. Pro úplnost stěžovatelka poukázala i na argumentaci městského soudu ke zrušení výroku II rozhodnutí žalovaného.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s městským soudem. Změna územního rozhodnutí podle něj nezakládá, nemění ani neruší práva stěžovatelky. Na výroky I a II rozhodnutí žalovaného nelze pohlížet jako na dva neoddělitelné výroky, neboť každý řeší zcela odlišnou situaci.

[9] Na vyjádření žalovaného zareagovala stěžovatelka replikou. Uvedla, že žalovaný výrokem I svého rozhodnutí změnil územní rozhodnutí a je bezpředmětné, zda se tak stalo na základě jejího odvolání. Obsahově rozhodl žalovaný i o odvolání stěžovatelky, které podala v obdobné podobě a rozsahu jako ostatní účastníci. Závěr městského soudu, že stěžovatelka je osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby směřující proti výroku I rozhodnutí žalovaného, je neslučitelný s výrokem II rozsudku.

[10] Stěžovatelka je přesvědčena, že městský soud měl výjimku z § 75 odst. 1 s. ř. s. použít na přezkum obou výroků rozhodnutí žalovaného, neboť jsou vzájemně provázané. Okruh účastníků územního řízení není dán okruhem odvolatelů, nýbrž osob, jejichž práva mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Městský soud navíc opomněl, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno v režimu stanoveném pro účastníky řízení. Nelze proto usuzovat *prima facie* na absenci její aktivní legitimace. Městský soud stěžovatelce odepřel právo na přístup k soudu.

[11] Městský soud dále pochybil, neboť nezhodnotil žalobní tvrzení stěžovatelky ve vztahu k výroku I rozhodnutí žalovaného týkající se např. narušení pohody bydlení, narušení výhledu či vystavení znečištění. Při posuzování přípustnosti žaloby nemělo být rozhodné, zda k porušení práv stěžovatelky skutečně došlo, ale zda toto porušení tvrdila. Na toto posouzení nemůže mít vliv účastenství či neúčastenství stěžovatelky v daném řízení; podstatné je dotčení na jejích věcných právech k sousední nemovitosti. Stěžovatelka dále shrnula žalobní argumentaci vztahující se k územnímu rozhodnutí.

[12] Závěrem stěžovatelka vyslovila názor, že důsledky nezákonného postupu žalovaného bylo možné odstranit výhradně zrušením obou výroků rozhodnutí žalovaného. Zrušení pouze výroku II rozhodnutí žalovaného představuje iluzorní poskytnutí soudní ochrany, neboť osoba zúčastněná na řízení (stavebník) má nyní platný právní titul, avšak stěžovatelčina práva nebyla náležitě šetřena.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Předmětem přezkumu v tomto řízení o kasační stížnosti je výrok I rozsudku, jímž městský soud odmítl žalobu stěžovatelky jako podanou osobou zjevně neoprávněnou v části směřující proti výroku I napadeného rozhodnutí. Tímto výrokem žalovaný na základě odvolání jiných účastníků řízení zčásti změnil a ve zbytku potvrdil územní rozhodnutí.

[16] Nejvyšší správní soud připomíná, že ačkoli stěžovatelka v kasační stížnosti formálně uplatnila také důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, přichází z povahy věci v úvahu pouze důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Je tedy třeba posoudit, zda byly v řízení před krajským soudem splněny zákonné podmínky pro odmítnutí žaloby.

[17] Stěžovatelka namítá, že městský soud měl v souladu s § 65 s. ř. s. věcně posoudit její žalobní tvrzení směřující proti výroku I rozhodnutí žalovaného. Podle stěžovatelky nemohl soud *prima facie* usuzovat na nedostatek její aktivní legitimace.

[18] Nejvyšší správní soud považuje úvodem za vhodné připomenout, že výrokem II rozsudku městského soudu, který není předmětem kasačního přezkumu, byl zrušen výrok II rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky jako nepřipustné. Městský soud prolomil § 75 odst. 1 s. ř. s. a zohlednil, že rozhodnutí o tom, že stěžovatelka není účastnicí územního řízení, bylo následně soudem zrušeno. Z tohoto důvodu nemohl výrok II rozhodnutí žalovaného obstát, městský soud jej zrušil a uložil žalovanému znovu rozhodnout o odvolání stěžovatelky.

[19] Správní řízení, z nějž vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, se po zásahu městského soudu v podobě výroku II rozsudku vrátilo do fáze odvolacího řízení o stěžovatelčině odvolání, o němž musí žalovaný věcně rozhodnout. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posouzení stěžovatelčina odvolání není ani nyní pouhým „akademickým“ rozhodnutím žalovaného. Je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí žalovaného v důsledku zásahu městského soudu není pravomocné a právní moci nabude až poté, kdy žalovaný meritorně rozhodne o stěžovatelčině odvolání. Pokud žalovaný shledá odvolání důvodným, změni či zruší rozhodnutí stavebního úřadu ve znění výroku I svého předchozího (žalobou napadeného) rozhodnutí.

[20] V posuzované věci musel městský soud vzhledem k žalobnímu petitu stěžovatelky rozhodnout také o její žalobě směřující proti výroku I rozhodnutí, kterým žalovaný na základě odvolání jiných účastníků řízení částečně změnil a ve zbytku potvrdil územní rozhodnutí. V tomto rozsahu soud podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žalobu odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Jak již bylo uvedeno, právě tento výrok je předmětem kasačního přezkumu.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu městský soud nepochybil, pokud za dané procesní situace odmítl stěžovatelčinu žalobu proti výroku I rozhodnutí žalovaného.

pokračování

Výrokem I rozhodnutí žalovaného nebylo rozhodnuto o odvolání stěžovatelky, a s ohledem na to, že námitky stěžovatelky teprve žalovaný vypořádá v odvolacím řízení, nejde v případě výroku I rozhodnutí žalovaného o úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují stěžovatelčina práva. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že ve vztahu k výroku I rozhodnutí žalovaného byla stěžovatelčina žaloba návrhem podaným osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[22] Výše uvedeným se situace stěžovatelky odlišuje od případů, v nichž žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podává osoba, která v souladu se zákonem nebyla účastníkem správního řízení. Zatímco taková osoba je oprávněna podat proti právnímu rozhodnutí žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., účastník správního řízení, byť opomenutý, musí nejprve vyčerpat opravné prostředky (zde odvolání). (srov. KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 524). To zahrnuje i rozhodnutí o nich příslušným (zde odvolacím) správním orgánem. Jak soud vysvětlil výše, o stěžovatelčině odvolání však dosud věcně rozhodnuto nebylo.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Stěžovatelčiny námitky nevedly ke zrušení rozsudku městského soudu. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal ani 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.).

[24] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[25] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. února 2022

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu