



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **Ing. M. P.**, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **Písečná invest, a.s.**, se sídlem Bítovská 1227/60, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, č. j. 6 A 190/2019-61,

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.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2019, č. j. MHMP 1699887/2019, žalovaný zamítl žalobcem podané odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8, odboru územního rozvoje a výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 2. 2011, č. j. MCP8 117238/2010, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o odstranění stavby „Mateřská školka, jesle č. 3 a hospodářská budova, Praha, Troja čp. 444, Písečná 11“ na pozemcích parc. č. 1083/15, 1083/16 a 1083/17 v k. ú. Troja (dále jen „stavba“), podle § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a to k návrhu zúčastněné osoby.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 3. 2. 2021, č. j. 6 A 190/2019-61.

[3] Městský soud nesouhlasil s žalobcem v tom, že by pouze z důvodu, že žalobce po dobu, kdy bylo vysloveno, že není účastníkem řízení, do zrušení tohoto rozhodnutí nemohl uplatňovat svá účastenská práva, měl žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání. Žalovaný dostatečně odůvodnil výrok svého rozhodnutí, přičemž všechny odvolací námitky žalobce věcně projednal a zaujal k nim své stanovisko. Vzhledem k tomu, že správní řízení tvoří jeden celek od svého zahájení až do pravomocného konečného rozhodnutí ve věci tak byl dostatečný prostor k tomu, aby k věcným námitkám žalobce zaujal stanovisko přímo žalovaný v rámci odvolacího řízení, k čemuž došlo. Podle názoru městského soudu tak nedošlo ke zkrácení práva žalobce na projednání věci, neboť jeho argumenty proti rozhodnutí byly posouzeny v rámci odvolacího řízení, a to včetně námitek ohledně azbestu. Pokud jde o námitku, že žalobce nebyl vyrozuměn o dokumentu o odstranění azbestu z roku 2013, městský soud uvedl, že tento doklad sice ve spise je, ale zcela zjevně se jedná o doklad, který nebyl podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí, které je z roku 2011. Pro samotné posouzení zákonnosti a věcné správnosti prvostupňového rozhodnutí tak nemá žádný význam, přičemž z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný tento doklad zmiňoval pouze okrajově a reagoval jím zjevně na odvolací námitku žalobce.

[4] Pokud jde o nesouhlas žalobce s hodnocením hluku při odstraňování stavby, tato argumentace byla podle názoru městského soudu dostatečně vypořádána v odvolacím řízení i postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že mírné překročení hluku se netýká nemovitosti žalobce, proti čemuž v žalobě žalobce nijak konkrétně nebrojil. Za tohoto procesního stavu tak městský soud uvedl, že v soudním řízení tuto námitku nemůže posuzovat, neboť se netýká veřejného subjektivního práva žalobce, ale jiné osoby. Okolnost, že akustická studie byla vypracována v roce 2008, projektová dokumentace v roce 2009 a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v roce 2011, není v rozporu s žádným právním předpisem. Tvrzení žalobce, že nemohlo být známo, jaká stavba bude odstraňována, je v rozporu s vypracovanou studií i dokumentací, která hodnotí a posuzuje konkrétní stavbu a její odstranění. Údaje, z nichž studie vycházela (hlučnost strojů), jsou v ní přímo obsaženy, a to v části 2 a 3, proto nelze souhlasit s naprosto obecným tvrzením v žalobě, že není patrné, z čeho bylo vycházeno. Totéž lze uvést k množství a frekvenci dopravy, které je v téže části studie hodnoceno. Ohledně dodržení podmínek je ve studii rovněž konkrétně rozvedeno, jak mají být práce realizovány, a jsou zde uvedeny konkrétní opatření, která mají hlukovou zátěž omezit. Kontrola dodržování těchto podmínek pak není součástí tohoto veřejnoprávního povolení, ale dalšího výkonu rozhodnutí, resp. provádění prací na základě tohoto povolení, proto není možné tyto otázky hodnotit v tomto správním řízení. Pokud žalobce uváděl, že z akustické studie plyne, že u bytů ve spodních patrech domu dojde k překročení limitů hluku, pak tato námitka se netýká nemovitosti žalobce, nedotýká se tak jeho veřejného subjektivního práva a žalobce tak není oprávněn ji za jiného vznášet. K opakující se žalobní námitce užití vyhlášky hlavního města Prahy č. 26/1999 Sb. HMP, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška č. 26/1999 Sb. HMP“), na území hlavního města Prahy městský soud uvedl, že na území hlavního města Prahy se neuplatní obecná úprava, ale úprava stavebním zákonem

pokračování

předvídaná, kterou přijímá hlavní město Praha v rámci své normotvorby. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí pak vyplývá, že tato vyhláška byla v daném případě dodržena.

[5] K námitce ohledně vlastnictví stavby městský soud uvedl, že pokud žalovaný vyšel z údajů v katastru nemovitostí a obecné zásady občanského práva o příslušenství pozemku, kde vlastnictví svědčilo navrhovateli, pak je takový závěr logický a dostatečně zdůvodněný. Stejně jako v případě hluku u jiné nemovitosti, než té ve vlastnictví žalobce, pak městský soud konstatoval, že žalobci nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na zpochybňování tohoto vlastnictví v tomto správním řízení, a proto nemůže toto vlastnictví pouhým obecným odkazem, že s ním nesouhlasí, v soudním řízení důvodně vznášet.

[6] Městský soud dále uvedl, že z vydaných povolení, jejich podmínek, závazných stanovisek i jejich přezkumu v rámci projednání odvolání žalobce jednoznačně plyne, že při vydání povolení k odstranění stavby byly dodrženy v té době účinné právní předpisy pro práci s azbestem. Odstranění azbestových prvků ze stavby za dodržení těchto podmínek nebylo nakládání s odpadem podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), ale činností spojenou s odstraněním stavby, proto žádné další veřejnoprávní povolení nemohlo být po navrhovateli vyžadováno, neboť takový požadavek by nebyl v souladu se zákonem. Pro řízení o odstranění stavby tak postačí dodržení shora uvedených podmínek. To, jak bude dále s odpadem nakládáno, je otázkou jiných právních řízení a podmínek, které nejsou součástí tohoto správního řízení, proto k nim nemohl žalovaný přihlížet. Pokud žalobce velice obecně uváděl, že mu není známo, že by tento azbest byl ze stavby odstraňován, pak to není otázka pro hodnocení zákonnosti příslušného správního rozhodnutí, neboť to s právními účinky povolení o odstranění stavby nijak nesouvisí, ale vztahuje se až na další postup podle tohoto povolení.

III.

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel uvedl, že stavební úřad v rozporu se zákonem s ním nenakládal jako s účastníkem daného řízení. Jestliže stavební úřad rozhodl, aniž mu dal před vydáním rozhodnutí možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, ani se nijak nezabýval námitkami stěžovatele v řízení vznesenými, potom šlo o jasné a konkrétní porušení jeho procesních práv. Odvolací řízení sice tvoří s řízením prvostupňovým jeden celek, nicméně to neznamená, že postačí, pokud je účastníku umožněno vykonávat jeho procesní práva (účastnit se řízení) pouze v jednom (druhém) procesním stupni. Účast v řízení před odvolacím orgánem nemůže nikterak zhojit, pokud nebylo s osobou (nezákonně) nakládáno jako s účastníkem na prvním stupni. V této souvislosti stěžovatel poukázal na to, že těžištěm správního řízení je řízení na prvním stupni, kde jsou prováděny důkazy, kde je možno vznést námitky a připomínky, s nimiž se je správní orgán povinen vypořádat. Jestliže tedy se stěžovatelem nebylo v řízení na prvním stupni nakládáno jako s účastníkem řízení, což mělo za následek i zkrácení jeho procesních práv, potom toto mělo být samo o sobě důvodem pro zrušení žalovaného rozhodnutí a nové projednání věci.

[9] Městský soud dále nesprávně posoudil námitku, že stěžovateli nebyla dána možnost seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí, konkrétně se sdělením společnosti Ekostar spol. s r.o. ze dne 16. 8. 2013 o „ukončení práce s azbestem“, neboť stěžovatel nebyl vyrozuměn o doplnění tohoto podkladu, včetně možnosti se s ním seznámit a vyjádřit se k němu. Stěžovatel k tomuto uvedl, že účastníku řízení je třeba dát možnost se před vydáním rozhodnutí seznámit se všemi doplněnými podklady pro rozhodnutí (a to platí jak pro rozhodnutí na prvním stupni, tak pro rozhodnutí odvolací) a je nerozhodné, zda se jedná „jen“ o podklady týkající se vyvrácení či potvrzení námitek účastníků řízení. Naopak právě s podklady, na jejichž základě se zamítá námitka účastníka řízení, je správný orgán (a to i odvolací, pokud se jedná o doklady předložené až v odvolacím řízení) povinen účastníka seznámit. To platí tím spíše zde, kdy stěžovateli nebyla dána možnost účasti v řízení na prvním stupni, tj. o to více mělo být dbáno procesních práv stěžovatele v řízení odvolacím. Nejednalo se přitom o „okrajový“ doklad, neboť na dané odvolací námitky stěžovatele je jistě nahlíženo jinak, pokud by azbest již byl ze stavby odstraněn (a tedy by již nebylo důvodu toto nějak řešit), anebo pokud odstraněn dosud nebyl a je naopak třeba se touto problematikou v daném rozhodnutí zabývat. Stěžovateli tak bylo znemožněno na tento podklad reagovat, včetně prokázání, že není správný. Žalované rozhodnutí tedy bylo vydáno v rozporu s § 4 odst. 4 a § 36 odst. 3 správního řádu, což je důvodem pro jeho zrušení a nové projednání věci.

[10] Stěžovatel dále poukázal na to, že městský soud za podstatné hledisko při posuzování důvodnosti daného žalobního bodu považoval skutečnost, že „fakticky již bylo rozhodnutí vykonáno a jeho účinky již pominuly plynutím času a jeho výkonem“. Uvedená tvrzení městského soudu se však v žádném případě nezakládají na pravdě a jsou zcela mylná, neboť předmětná stavba mateřské školky nebyla dosud odstraněna a stále stojí. Jestliže tedy městský soud nahlížel na danou žalobní námitku optikou, že dané rozhodnutí již bylo vykonáno (tj. že daná stavba je již odstraněna) a řešení dané věci by tedy bylo již jen akademické (uplatňování procesních práv stěžovatele v případném znovu vedeném řízení by již nemohlo ovlivnit reálný stav věci), potom nemůže jeho závěr o nedůvodnosti dané námítce obstát. Je tedy zřejmé, že napadený rozsudek je v tomto zatížen vadou.

[11] Stěžovatel dále namítal, že z doložené akustické studie vyplývá, že u bytů ve spodních patrech domu čp. 447 dojde k překročení nejvýše přípustných limitů hluku. Je tedy zřejmé, že jestliže dojde v důsledku dané činnosti (odstraňování stavby) k překročení nejvýše přípustných limitů hluku, potom je též logické, že nejsou splněny požadavky § 29 vyhlášky č. 26/1999 Sb. HMP a § 29 vyhlášky č. 137/1998 Sb., že okolí odstraňované stavby nesmí být touto činností a jejími důsledky nadměrně obtěžováno, zejména hlukem. Není přitom podstatné, zda se jedná o překročení „mírné“ nebo nikoli, podstatné je, že hygienické limity pro hluk nejsou splněny, a proto nemělo být povolení odstranění dané stavby vydáno. Stejně tak nemůže obstát ani tvrzení městského soudu, že „toto překročení hluku se netýká nemovitosti žalobce“. K tomuto stěžovatel uvedl, že jestliže jsou u sousední nemovitosti (dům čp. 447 stejně vzdálený od odstraňované stavby jako dům čp. X, kde stěžovatel bydlí) překročeny limity pro hluk, potom je zřejmé, že nad míru přiměřenou poměrům dané lokality bude touto hlukovou zátěží postižen i stěžovatel (jeho nemovitost, tj. byt č. X v budově čp. X na pozemku p. č. X v k. ú. T.). Stěžovatel v žalobě podrobně uvedl a odůvodnil, z jakého důvodu nelze považovat doloženou hlukovou studii

pokračování

za řádně vypovídající o skutečné hlukové zátěži vznikající při odstraňování dané stavby (například proto, že nevychází z aktuálního hlukového pozadí, kdy v dané lokalitě je již v současné době na některých místech překročena nejvyšší přípustná hladina hluku), tj. skutečná hluková zátěž z dané činnosti může být ještě vyšší. Podle názoru stěžovatele je zcela zřejmé, že pokud z podkladů pro rozhodnutí vyplývá, že hygienický limit pro hluk nebude splněn, potom nejsou splněny ani požadavky výše uvedených právních předpisů na odstraňování staveb a městský soud měl tedy žalované rozhodnutí i pro tuto jeho vadu zrušit.

[12] Městský soud též řádně neposoudil námitky stěžovatele týkající se toho, že předložená hluková (akustická) studie není v daném případě bezvadným podkladem pro rozhodnutí a neumožňuje rozhodnout v souladu se zákonem na základě zjištěného stavu věci. V dokumentaci stavby není podrobně specifikováno množství, složení a frekvence nákladních automobilů, jež budou potřeba k odklizení odstraňované stavby. Bez těchto stěžejních vstupních údajů, které v dokumentaci absentují, není možné řádně v hlukové studii vypočítat skutečnou hlukovou zátěž při odstraňování dané stavby (není možné určit hlukovou zátěž z dopravy vyvolané danou činností). Jestliže tedy tyto údaje v dokumentaci nejsou, potom je zřejmé, že tato hluková studie nemůže poskytnout obraz o hlučnosti emitované pracemi řešenými v dokumentaci odstraňování dané stavby. Vzhledem k výše uvedenému je důvodná i námitka, že dokumentace odstraňování daných staveb byla vypracována v březnu 2009, resp. lednu 2010, avšak hluková studie byla vypracována v říjnu 2008, tj. před tím, než bylo známo, jakým způsobem bude stavba odstraňována. Jestliže není známo, jakým způsobem bude stavba odstraňována, potom ani akustická studie nemůže hodnotit skutečnou hlučnost odstranění stavby. Předložená hluková studie nemohla vycházet ze vstupních údajů podle dokumentace, na jejímž základě je žádáno o povolení odstranění dané stavby, a to proto, že tato dokumentace byla zpracována až později, resp. některé údaje vůbec neobsahuje. Zcela mylně posoudil městský soud i námitku, že od zpracování předmětné studie uplynulo již více než 10 let, tj. studie nezohledňuje aktuální hlukovou situaci v území, která za danou dobu doznala změn, a to zejména z důvodu nárůstu automobilové dopravy. Závěr městského soudu, že je nutno ve vztahu k dané hlukové studii posuzovat stav, který byl v době vydání prvostupňového rozhodnutí (a nikoli v době vydání rozhodnutí žalovaného), je přitom nesprávný. Základním pravidlem správního řízení je, že při rozhodování se vychází z právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. Předmětná stavba nebyla odstraněna, tato činnost bude teprve probíhat, a tedy jestliže je o tomto žalovaným rozhodováno v roce 2019, je nutno věc posuzovat k tomuto datu. Jestliže tedy nebyla předložena řádná a aktuální hluková studie prokazující, že okolí odstraňované stavby nebude touto činností a jejími důsledky nadměrně obtěžováno hlukem, potom nebylo možno povolení odstranění stavby vydat, resp. žalovaný nemohl toto povolení nyní potvrdit.

[13] Závěrem stěžovatel namítal, že nebyl doložen souhlas příslušného orgánu k nakládání s nebezpečnými odpady. Jelikož stavba obsahuje azbest, nebylo možno povolit odstranění této stavby bez souhlasu orgánu vykonávajícího státní správu na úseku odpadového hospodářství. Rovněž dotčený orgán Úřad městské části Praha 8, odbor životního prostředí, k tomuto opakovaně ve svých stanoviscích uvedl, že původce potřebuje k nakládání s tímto nebezpečným odpadem souhlasu příslušného orgánu - odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy, který bude vydán samostatným

správním rozhodnutím. V daném případě je původcem odpadu stavebník, tj. k tomu, aby mohl (sám nebo prostřednictvím jiné osoby) provést nakládání s daným nebezpečným odpadem, potřebuje mít vydán uvedený souhlas, přičemž bez tohoto souhlasu nelze u stavby obsahující nebezpečný odpad povolit její odstranění. Pokud tedy tento souhlas nebyl vydán, mělo to být důvodem pro zrušení žalovaného rozhodnutí a nové projednání věci. Městský soud však tuto žalobní námitku posoudil nesprávně po právní stránce a nesprávně ji tak vyhodnotil jako nedůvodnou.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, která jej vedla k zamítnutí žaloby. K důvodu kasační stížnosti, kterým stěžovatel tvrdí, že byl krácen na procesních právech zejména tím, že mu bylo upřeno seznámit se s dokladem o řádné likvidaci azbestu, žalovaný uvedl, že se jednalo o informaci o plnění podmínek povolení o odstranění stavby, která byla vyvolaná stěžovatelovou námitkou o absenci souhlasu dotčeného orgánu na úseku odpadového hospodářství k nakládání s nebezpečným odpadem (azbestem). Touto námitkou uplatněnou v odvolání proti povolení odstranění stavby se žalobce pasoval do pozice dohlížení nad zákonností rozhodnutí stavebního úřadu. Důvody, pro které mu to nepřisluší, žalovaný uvedl na str. 15 až 17 žalobou napadeného rozhodnutí. Na doklad o provedení odstranění azbestu nedopadá povinnost uložená v § 36 odst. 3 správního řádu, neboť nedošlo k doplnění takového podkladu, který je rozhodný pro posuzovanou věc, a tudíž není podkladem pro rozhodnutí. Žalovaný se ztotožnil s tvrzením městského soudu v bodě 21 rozsudku, že faktický výkon rozhodnutí byl vykonán, neboť s odstraňováním stavby bylo započato postupným ručním rozebíráním a odstraňováním všech konstrukčních prvků do stavu holých železobetonových fragmentů konstrukce stavby. Jak je patrné z dokumentace odstraňování stavby předložené spolu s žádostí o povolení odstranění stavby, kdy odstraňování stavby fakticky začíná právě ručním rozebíráním všech technologických částí. To také platí o vzduchotechnickém zařízení, u kterého byly speciálním postupem odstraněny azbestové těsnící šňůry. S odstraňováním stavby tedy bylo započato, přičemž dosud nebyl odstraněn samotný skelet stavby, který je patrný nahlédnutím do ortofotomapy. K námitce stěžovatele, že nebylo možno povolení odstranění stavby vydat, protože původce, tedy vlastník stavby, musí mít k nakládání s nebezpečným odpadem souhlas příslušného dotčeného orgánu, žalovaný uvedl, že souhlas podle § 16 odst. 3 zákona o odpadech stavebník nebyl povinen opatřit, byť byl původcem, neboť nebyl subjektem, který likvidaci nebezpečného odpadu fakticky prováděl. Proto na něj nemůže dopadat povinnost uložená v citovaném ustanovení. K námitce o nadměrném obtěžování hlukem při odstraňování stavby žalovaný odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, kde na str. 10 až 13 posuzoval dodržení hygienických limitů hluku s upozorněním, že mohou vzniknout při výstavbě i odstraňování stavby situace, kdy nelze technicky zabezpečit hraniční hlukové hladiny, kterým lze dát právní rámec udělením výjimky orgánu na úseku ochrany veřejného zdraví, kde se stanoví pro takový výjimečný stav podmínky. Žalovaný souhlasil s městským soudem v tom, že žalobní námitka o nesplnění požadavků § 29 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. HMP a § 29 odst. 2 vyhlášky

pokračování

č. 137/1998 Sb., je obecná k osobě stěžovatele, neboť nelze spatřovat přímé krácení nebo porušení jeho práv v překročení nejvýše přípustných limitů hluku podle akustické studie v bytech, jejichž není vlastníkem. Stěžovatel není oprávněn uplatňovat námitky překročení hluku, které se dotýkají práv jiných osob. I kdyby byla námitka uplatněná stěžovatelem důvodná, neznamenala by porušení jeho hmotného práva (právní sféry), nejednalo by se o důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k takové námitce totiž není stěžovatel aktivně věcně legitimován. Mylné je i tvrzení stěžovatele o povinnosti doložit aktuální hlukové studie po více než 10 letech správních a soudních řízení. Vlastník stavby spolu s žádostí o povolení odstranění stavby řádně předložil akustickou studii, která prokazovala dodržení limitů hluku z činnosti při jejím odstraňování, a to bez ohledu na akustické pozadí z městské dopravy v okolí. Správnost hlukové studie potvrdilo Ministerstvo zdravotnictví v rámci přezkumu ve smyslu § 145 odst. 7 správního řádu. Bylo by nesprávné, aby výpočet hlukové studie pro odstraňování stavby, který je založen na existenci krátkodobého časového úseku pro odstranění stavby (cca 1 měsíc), vycházel z trvalého hluku městské dopravy. Nejedná se o stavbu, která se bude teprve provádět a která by následným užíváním přispěla k zvýšení trvalého hluku z dopravy, neboť jen pro takovou stavbu se hluk z městské dopravy připočítává. S ohledem na uvedené proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek městského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[19] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky

neznamená, že byl městský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek městského soudu plně ob stojí.

[20] Podle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že *„Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“* Podle odst. 2 téhož ustanovení pak platí, že *„Jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání; ustanovení § 41 odst. 6 věty druhé platí obdobně.“* Podle § 76 odst. 5 správního řádu *„proti usnesení se může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.“*

[21] Ze správního spisu vyplývá, že v průběhu návrhového řízení o odstranění stavby se stěžovatel domáhal postavení účastníka řízení. Své účastenství zakládal na vlastnictví bytové jednotky v domu čp. X v k. ú. T. s tím, že jeho vlastnická práva budou při odstraňování stavby dotčena. Stavební úřad usnesením ze dne 24. 3. 2010 podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodl, že stěžovatel není účastníkem řízení. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 2. 2011 napadené usnesení částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal žalobu, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 A 78/2011-49. K podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 62/2015-32, tento rozsudek zrušil. Dalším rozsudkem ze dne 20. 1. 2016, č. j. 6 A 78/2011-83, městský soud žalobu znovu zamítl. Rovněž tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil, a to rozsudkem ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 As 35/2016-38. Městský soud následně rozsudkem ze dne 19. 7. 2016, č. j. 6 A 78/2011-128, rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2011 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že návrhové řízení o odstranění stavby bylo v mezidobí již pravomocně skončeno vydáním rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 2. 2011, žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 3. 2017 zrušil usnesení stavebního úřadu ze dne 24. 3. 2010 o zamítnutí postavení žalobce jako účastníka řízení a řízení o účastenství zastavil. Následně dne 11. 4. 2017 stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o povolení odstranění stavby, které žalovaný v souladu s § 28 odst. 2 správního řádu posoudil jako včasné a přípustné. V rozhodnutí o odvolání poté žalovaný věcně vypořádal stěžovatelem uplatněné námitky a zaujal k nim své stanovisko.

[22] S ohledem na výše uvedenou procesní situaci je nesporné, že v samotném stavebním řízení se stěžovatel mohl seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, vyjádřit se k nim a uplatnit své námitky poprvé až v odvolacím řízení. Tento postup je však zcela logický a vyplývá ze shora citovaných ustanovení správního řádu, neboť podání odvolání proti usnesení o nepřiznání účastenství nemá odkladný účinek a poté, co bylo podané odvolání

pokračování

žalovaným pravomocně zamítnuto, stavební úřad skončil řízení o odstranění stavby vydáním meritorního rozhodnutí. Podle Nejvyššího správního soudu nelze otázku skončení řízení před správním orgánem směřovat s právní mocí tohoto rozhodnutí. Vydáním rozhodnutí (§ 71 odst. 2 správního řádu) se řízení před správním orgánem v zásadě končí, neboť správní orgán je vydaným rozhodnutím vázán a nemůže jej i při zjištění vad změnit jinak než zákonem stanoveným způsobem. To samozřejmě neznamená, že správní orgán nemůže činit další úkony, u kterých je zákonem výslovně předpokládáno, že budou činěny po vydání rozhodnutí (např. oprava zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu nebo úkony správního orgánu I. stupně při podání odvolání podle § 86 až § 88 správního řádu). Nemůže však činit úkony, které jsou vyhrazeny pouze pro dobu do vydání rozhodnutí, jako je například přerušování řízení, nebo doplňování dalších podkladů pro rozhodnutí, pokud nejde o postup podle § 86 odst. 2 správního řádu v rámci odvolacího řízení. Těžko si tedy lze například představit situaci, že by po vydání rozhodnutí, aniž by ve věci bylo podáno odvolání, mohl správní orgán provádět výslechy svědků k předmětu řízení a za tím účelem je i předvolávat, případně nechat předvádět. Právní moc rozhodnutí není v tomto směru podstatná, neboť veškeré úkony v rámci řízení činí správní orgán za účelem vydání rozhodnutí. Pokud by tedy například správní orgán zjistil, že určitou osobu jako účastníka opomenul, pak nemůže sám bez dalšího tuto vadu napravit tak, že by považoval již vydané rozhodnutí za neexistující a mohl by dále v řízení pokračovat a případně vydat rozhodnutí nové, kde by například zohlednil nově vznesené připomínky či námitky takového účastníka.

[23] V této souvislosti nelze proto dospět k závěru, že zabýval-li se vypořádáním stěžovatelových námitek poprvé až žalovaný v odvolacím řízení, zatížil tím řízení neodstranitelnou procesní vadou, neboť tím stěžovateli odepřel možnost podat proti vypořádání jeho námitek opravný prostředek. Stěžovatel zde směřuje právo na podání opravného prostředku proti rozhodnutí coby výsledku správního řízení (§ 81 a násl. správního řádu) s právem podávat námitky v průběhu daného řízení (§ 114 stavebního zákona; § 36 odst. 1 správního řádu). Nárok na přezkoumání věci druhou instancí totiž nevzniká v souvislosti s podáním samotné námítky, ale až teprve v souvislosti s rozhodnutím, kterým tyto námitky byly nebo měly být vypořádány. Případná pochybení správního orgánu I. stupně při vypořádávání účastnických námitek může odvolací orgán zhojit rovněž tím, že sám dodatečně projedná námitky, které prvoinstanční orgán projednat odmítl nebo opomněl. Tento postup se uplatní zejména tehdy, když na základě dosavadního průběhu řízení bude mít odvolací orgán pro dodatečné vypořádání opomenutých námitek dostatek relevantních podkladů. Rušit napadené rozhodnutí a vracet věc prvostupňovému orgánu k dalšímu projednání (§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] kvůli nevypořádání účastnické námítky by bylo namístě až tehdy, pokud by odvolací orgán při vypořádávání opomenuté námítky musel složitě opatřovat zcela nové podklady nebo provádět nová rozsáhlá dokazování, čímž by už nahrazoval činnost orgánu I. stupně. O tento případ se však nyní projednávané věci zjevně nejednalo, neboť stěžovatel své odvolání založil především na nesouhlasu se závěry, které stavební úřad učinil na základě vyhodnocení podkladů předložených osobou zúčastněnou na řízení. Nejvyšší správní soud proto dospěl ke shodnému závěru jako městský soud, tedy že nedošlo ke zkrácení práva stěžovatele na projednání věci, neboť jeho námitky byly řádně posouzeny v rámci odvolacího řízení.

[24] Pokud jde o argumentaci stěžovatele, který spatřoval porušení svých procesních práv i v tom, že mu nebyla dána možnost seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí, konkrétně se sdělením společnosti Ekostar spol. s r.o. ze dne 16. 8. 2013 o „ukončení práce s azbestem“, nelze než poukázat na písemnost „seznámení s podklady rozhodnutí“ ze dne 9. 9. 2019, která byla stěžovateli doručena dne 12. 9. 2019. Tímto přípisem žalovaný sdělil účastníkům řízení, že byly doplněny podklady pro vydání rozhodnutí o odvolání a že mají ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu právo se ke všem podkladům založeným ve spise vyjádřit ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění. Tohoto práva stěžovatel však nevyužil. V této souvislosti se zdejší soud rovněž ztotožňuje se závěrem městského soudu, že předmětné sdělení nebylo podkladem pro prvostupňové rozhodnutí, a to již jen s ohledem na skutečnost, že bylo vyhotoveno dne 16. 8. 2013, tj. cca až dva a půl roku po jeho vydání. Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí navíc vyplývá, že žalovaný tento doklad zmiňoval pouze okrajově na str. 17 v rámci vypořádání odvolací námitky, že nebyl předložen souhlas dotčeného orgánu na úseku odpadového hospodářství k nakládání s nebezpečnými odpady.

[25] Nejvyšší správní soud dává částečně za pravdu stěžovateli v tom, že městský soud poněkud nepřesně uvedl, že „faktický výkon rozhodnutí již byl dávno uskutečněn před projednáním odvolání žalobce“ a že „fakticky již bylo rozhodnutí vykonáno a jeho účinky již pominuly plynutím času a jeho výkonem“. Z obsahu správního spisu zdejší soud zjistil, že s odstraňováním stavby bylo započato dne 2. 5. 2011 a od tohoto data byly postupně odstraňovány zařizovací předměty, probíhala demontáž podhledů a podbití, odstraňování otopných těles, byly odpojovány instalace a odstraňovány podlahy (viz např. vyjádření stavebního úřadu ze dne 5. 6. 2013). Z uvedeného nepochybně vyplývá, že faktický výkon rozhodnutí o odstranění stavby byl zahájen neprodleně po jeho vydání a související práce probíhaly etapovitě. Rovněž z vyjádření žalovaného je zřejmé, že s odstraňováním stavby bylo započato postupným ručním rozebíráním a odstraňováním všech konstrukčních prvků, přičemž dosud nebyl odstraněn samotný skelet stavby, který je patrný nahlédnutím do ortofotomapy. Podle názoru zdejšího soudu je nutné zohlednit to, že městský soud předmětnou úvahu vyslovil toliko v souvislosti s konstatováním, že byť žalovaný v rozhodnutí o odvolání musel hodnotit zákonnost prvostupňového rozhodnutí s ohledem na právní a faktický stav v roce 2011, při hodnocení odvolání stěžovatele nebylo možné odhlédnout od značné časové prodlevy, která uplynula od vyznačení doložky právní moci na prvostupňovém rozhodnutí a zahájením odvolacího řízení. S tímto názorem zdejší soud souhlasí a zdůrazňuje, že pro uvedený závěr není podstatné, zda výkon rozhodnutí o odstranění stavby byl již dokonán či stále probíhá.

[26] Stěžovatel dále namítal, že podle doložené akustické studie u bytů ve spodních patrech domu čp. 447 dojde k překročení nejvýše přípustných limitů hluku, a proto nejsou splněny požadavky § 29 vyhlášky č. 26/1999 Sb. HMP a § 29 vyhlášky č. 137/1998 Sb. K tomu Nejvyšší správní soud v souladu s městským soudem uvádí, že mírné překročení hluku se podle uvedené studie netýká nemovitosti stěžovatele. Posláním soudního řízení správního je ochrana subjektivních veřejných práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), což lze dovodit rovněž z § 65 odst. 1 s. ř. s. a konstrukce aktivní žalobní legitimace, která se následně promítá do aktivní věcné legitimace. Žalobě lze vyhovět a správní rozhodnutí zrušit jen tehdy, pokud je možné učinit závěr, že žalobce byl tímto rozhodnutím zkrácen na svých právech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu

pokračování

ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010-98). V daném případě však takový závěr učinit nelze. Správní soudnictví nepřipouští s výjimkou § 66 s. ř. s. podávat žaloby ve veřejném zájmu, popř. aby se žalobce domáhal soudní ochrany práv třetích osob. Některé veřejné zájmy do jisté míry hájí ve správních řízeních občanská sdružení, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí. Stěžovatel však jménem takového občanského sdružení nevystupoval. Městský soud proto tuto námitku správně odmítl, neboť se netýká veřejného subjektivního práva stěžovatele a tomu tak nesvědčila aktivní věcná legitimace. Stěžovatel v této souvislosti uvedl, že jestliže jsou u sousedního domu čp. 447 překročeny limity pro hluk, potom je zřejmé, že nad míru přiměřenou poměrům dané lokality bude touto hlukovou zátěží postižen i byt stěžovatele v budově čp. X. Toto tvrzení je však pouze spekulací stěžovatele, která nemá oporu v žádném předloženém či provedeném důkazu. Naopak z akustické studie, která je založena ve správním spisu, je zřejmé, že v případě domu čp. X k překročení hlukových limitů nedojde.

[27] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkami stěžovatele, že městský soud nesprávně posoudil bezvadnost předložené akustické studie. Městský soud správně uvedl, že okolnost, že studie byla vypracována v říjnu 2008 a projektová dokumentace v březnu 2009, resp. v lednu 2010, není v rozporu s žádným právním předpisem. V této souvislosti je nutno doplnit, že zpracovatel akustické studie vycházel z informací, které mu byly poskytnuty zpracovatelem dokumentace bouracích prací. O této skutečnosti svědčí bod 2 akustické studie, který je shodný s textovou částí dokumentace bouracích prací ověřené stavebním úřadem. Proto je mylné tvrzení stěžovatele, že akustická studie tím, že byla zpracována v předstihu, nemůže posuzovat technologický postup stanovený v dokumentaci bouracích prací. Není proti ničemu, když zpracovatel dokumentace bouracích prací sdělí zpracovateli akustické studie návrh, jaká strojní a stavební mechanizace bude při odstraňování stavby použita, zásadní je to, zda použitá mechanizace při navržené technologii bouracích prací nepřekračuje zákonné hlukové limity. Nelze ani souhlasit se stěžovatelem v tom, že v akustické studii absentují zásadní vstupní data, a proto nelze řádně vypočítat skutečnou hlukovou zátěž. Jak správně poukázal již městský soud, akustická studie při hodnocení dodržení hygienických limitů hluku při odstraňování stavby posuzovala konkrétní stavební mechanismy (nákladní vozidla, hydraulické bourací nůžky na podvozku rypadla CAT 5080, nakladač, autojeřáb, šroubový kompresor, bourací kladiva), včetně uvedení jejich konkrétních hladin akustického výkonu a míru využití. V případě nákladní dopravy uvádí i způsob jejich pohybu v prostoru staveniště, trasu příjezdů a odjezdů i předpokládaný počet průjezdů za průměrnou hodinu. Vlastní výpočet byl proveden pomocí výpočetního programu Hluk⁺ verze 7.67 autora JP Soft Praha, který umožňuje výpočet ekvivalentních hladin akustického tlaku jak dopravních prostředků, tak i průmyslových (stacionárních) zdrojů.

[28] Pokud jde o související námitku, že od zpracování akustické studie uplynulo již více než 10 let, tj. studie nezohledňuje aktuální hlukovou situaci v území, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Otázka hluku spadá do působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví, o níž může stavební úřad rozhodnout jen v součinnosti s tímto dotčeným orgánem. Hygienická stanice hlavního města Prahy (dále jen „hygienická stanice“) vydala souhlasné závazné stanovisko ze dne 29. 12. 2009, č. j. S.HK/3717/27155/09, kde se v odůvodnění odvolala na akustickou studii včetně návrhu opatření na snížení hluku, která prokazuje zabezpečení nepřekročení hygienických limitů hluku. Akustická studie tedy byla

podkladem závazného stanoviska hygienické stanice. Jelikož stěžovatel namítal vadnost akustické studie již v odvolacím řízení, žalovaný postoupil dne 11. 1. 2018 Ministerstvu zdravotnictví k přezkumu dané závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu. Ministerstvo zdravotnictví dne 24. 1. 2019, pod č. j. MZDR 2393/2018-4/OVZ, závazné stanovisko hygienické stanice ze dne 29. 12. 2009 potvrdilo a vypořádalo se s uplatněnými námitkami vůči akustické studii. Žalovaný písemností ze dne 9. 9. 2019 umožnil všem účastníkům řízení v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu se s tímto podkladem seznámit a vyjádřit se k němu. Stěžovatel svého práva nevyužil a k předmětnému podkladu (ani jinému) se nevyjádřil. Žalovaný se následně v žalobou napadeném rozhodnutí uplatněnou odvolací námitkou podrobně zabýval (str. 10 až 13 rozhodnutí), přičemž neshledal stěžovatelem vytýkané vady akustické studie. Městský soud při vypořádání související žalobní námitky poukázal mimo jiné na to, že stěžovatel v žalobě neuvedl relevantní tvrzení, proč by se v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí měly změnit konkrétní podmínky pro odstranění stavby. S ohledem na tuto skutečnost a na abnormální délku správního řízení proto správně uvedl, že je nutné posuzovat stav, který byl v době vydání prvostupňového rozhodnutí, které bylo opatřeno doložkou právní moci. Nelze přitom souhlasit s názorem stěžovatele o existenci povinnosti vlastníka stavby doložit novou akustickou studii, která by zohledňovala akustické pozadí z městské dopravy v okolí. Jak správně uvedl žalovaný, výpočet akustické studie pro odstraňování stavby je založen na krátkodobém časovém úseku pro odstranění stavby, kdy se trvalý hluk městské dopravy nezohledňuje. Ten se připočítává toliko v případě stavby, která se teprve bude provádět a která svým následným užíváním přispěje ke zvýšení trvalého hluku z dopravy, což logicky není případ nyní posuzované stavby.

[29] Závěrem stěžovatel namítal, že jelikož stavba obsahuje azbest, nebylo možno povolit odstranění této stavby bez souhlasu orgánu vykonávajícího státní správu na úseku odpadového hospodářství, který však nebyl doložen. Ve vztahu k této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel neuvádí, jakým způsobem a v čem konkrétně údajná absence souhlasu příslušného orgánu krátila jeho práva. Proto stejně jako v případě hluku u jiné nemovitosti, než té ve vlastnictví stěžovatele, stěžovateli nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na zpochybňování zákonnosti napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu. Nad rámec uvedeného zdejší soud dodává, že předmětný souhlas není podkladem pro rozhodnutí o odstranění stavby, ale vztahuje se na subjekt, který s azbestem nakládá v rozsahu vymezeném v § 1 písm. f) zákona o odpadech. Odbor životního prostředí Úřadu městské části Praha 8 v závazném stanovisku pouze upozornil na situaci, že kdyby sám vlastník stavby hodlal nakládat s azbestem ve smyslu zákona o odpadech, může tak činit pouze na základě souhlasu podle § 16 odst. 3 citovaného zákona. To však neznamená, že tento souhlas musel vlastník stavby předložit jako podklad pro rozhodnutí o povolení odstranění stavby. Souhlas je nutný až pro případ faktického nakládání s nebezpečným odpadem, které v nyní posuzované věci navíc provedl subjekt odlišný od vlastníka stavby – společnost Ekostar spol. s r.o., která byla k provádění prací s azbestem oprávněna na základě své koncese k podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými odpady a na základě rozhodnutí Odboru ochrany životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy (viz sdělení ze dne 16. 8. 2013).

[30] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[31] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[32] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnila (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. prosince 2022

David Hipšr
předseda senátu