



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Společenství vlastníků Místecká 450**, se sídlem Místecká 450, Praha 9, zastoupený Mgr. Jakubem Štilcem, advokátem se sídlem Slezská 949/32, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Městská část Praha 18, se sídlem Bechyňská 639, Praha 9, zastoupen JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2017, čj. MHMP 1518111/2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2020, čj. 9 A 189/2017-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad Městské části Praha 18, odbor výstavby a územního plánování dne 30. 10. 2012, čj. MC18 20503/2012 OVÚR, rozhodl o změně využití pozemků a o umístění stavby nazvané „*Revitalizace sídlištních ploch „Letňanské lentilky“ – 1. fáze (etapa 1–3)*“ v k. ú. Letňany (dále „stavební úřad“ a „územní rozhodnutí“), mj. na pozemcích bezprostředně sousedících s pozemky ve správě žalobce. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal a žalovaný toto odvolání zamítl jako nepřipustné.

[2] Mezi účastníky bylo nejprve sporné především to, zda je žalobce účastníkem řízení dle § 85 odst. 2 písm. a), b) nebo d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jako „stavební zákon“).

[3] Řízení o žalobě žalobce nejdříve Městský soud v Praze (dále „městský soud“) usnesením z 5. 6. 2013, čj. 5 A 44/2013-62, zastavil, protože mu bylo doručeno zpětvzetí žaloby. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 9. 2013, čj. 4 As 100/2013-52, protože zpětvzetí žaloby učinil za žalobce advokát, který se prokázal nepravou plnou mocí.

[4] Městský soud poté dne 31. 8. 2016, čj. 5 A 44/2013-109, žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že společenství vlastníků jednotek je účastníkem pouze takového územního řízení, v němž se projednáváný záměr týká domu (případně pozemku), kde společenství vykonává správu domu (a tedy nikoli tam, kde jde o umístění stavby na sousední pozemky).

[5] Tento rozsudek i rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání pro jeho nepřípustnost zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 2. 2017, čj. 4 As 212/2016-55 (dále jen „druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu“), neboť dovodil, že žalobce, společenství vlastníků jednotek, měl být účastníkem posuzovaného územního řízení. Zákodárce zamýšlel v § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona zakotvit možnost společenství vlastníků v územním řízení hájit své zájmy. Podle judikatury Nejvyššího soudu správa domů a pozemků v širším smyslu podle § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony, ve znění účinném do 31. 12. 2013, zahrnuje vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, tedy například i zajištění dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení. V návaznosti na to je podle Nejvyššího správního soudu logické a odpovídá to i principu hospodárnosti, aby společenství vlastníků bylo oprávněno ve prospěch ochrany vlastnických práv jednotlivých vlastníků bytů a zároveň spoluvlastníků společných částí domu podat odvolání. Současně nemůže být rozhodné to, zda se rozhodnutí týká zejm. výslovně společných částí domu, protože vždy nejde přesně a jednoznačně určit, zda se určitý zásah týká pouze jednotlivých bytových jednotek, domu jako celku, případně společných částí domu. Jak zde Nejvyšší správní soud s nadsázkou uvádí, *„[h]luk, vibrace či znečišťující imise rozptýlené ve vzduchu se evidentně nezastaví před právně teoretickou konstrukcí rozdělující dům na samostatné bytové jednotky a společné části domu“* (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 149/2013-31, č. 3089/2014 Sb. NSS, bod 23, příp. druhý rozsudek NSS, bod 14).

[6] Žalovaný pokračoval v řízení o odvolání. Vzhledem k tomu, že žalobce v odvolání uváděl zejména námitky týkající se účastenství v řízení a výslovně zde upozornil, že věcné námitky vznese až poté, co bude rozhodnuto o jeho účastenství, vyzval ho žalovaný k doplnění těchto věcných námitek. K tomu žalobci poskytl lhůtu 30 dnů.

[7] Na tuto výzvu reagoval žalobce přípisem obsahujícím stanovisko, že věcné námitky uvede, až bude zrušeno odvoláním napadené územní rozhodnutí, neboť *„SVJ mělo být účastníkem řízení a nebylo“*, což je dle žalobce *„bez dalšího dostatečným důvodem pro vyhovění odvolání v plném rozsahu“*.

pokračování

[8] Žalovaný následně odvolání zamítl. Přisvědčil žalobci v tom, že měl být účastníkem dotyčného řízení a posoudil žalobcem uplatněné odvolací námitky. Zdůraznil, že stavební úřad, přestože žalobce za účastníka řízení nepovažoval, jeho námitky vypořádal. Stalo se tak sice v režimu připomínek veřejnosti, ale žalovanému nebylo jasné, jak se tato skutečnost mohla dotknout práv žalobce. Stavební úřad s ním navíc až do vydání rozhodnutí jednal jako s účastníkem a rozhodl například o jeho námítce podjatosti úředních osob. Až v konečném rozhodnutí stavební úřad uvedl, že žalobce považuje za veřejnost. Žalobce, přestože se považoval za účastníka řízení, se nezúčastnil ústního jednání, o jehož nařízení věděl, nenahlížel do spisu, a to ani u žalovaného. Členové žalobce navíc účastníky řízení sami byli a uplatňovat svá práva mohli. Žalovaný rovněž akcentoval, že k výzvě k doplnění věcných odvolacích námitek proti záměru žalobce žádné „skutečně konkrétní“ námitky neuplatnil.

[9] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, již městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. K otázce porušení dvojinstančnosti řízení městský soud uvedl, že podklady řízení o územním záměru a procesu jeho projednání včetně zapojení žalobce v tomto řízení nesvědčí o nezbytnosti opakovat řízení před stavebním úřadem. Při aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu je třeba rozlišovat mezi účastníky řízení, s nimiž správní orgán prvního stupně jednal, ale pak jim rozhodnutí například neoznámil, a účastníky, s nimiž nejednal vůbec, neboť je za účastníky nepokládal. V druhém případě by pak územní rozhodnutí trpělo závažnou vadou již jen proto, že určitému subjektu bylo zcela znemožněno účastnit se správního řízení a uplatňovat v něm svoje námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení.

[10] Městský soud v bodech 41 a 42 rozsudku vysvětlil, že žalobce až do vydání rozhodnutí stavebního úřadu jako účastník řízení vystupoval. Námitky žalobce byly v rozhodnutí stavebního úřadu materiálně vypořádány jako připomínky veřejnosti a žalobce v odvolání kromě obecného odkazu na nepřezkoumatelnost z důvodu nevypořádání jeho námitek žádné další relevantní důvody ve vztahu k územnímu záměru neuvedl. I při jednání před městským soudem navíc stěžovatel poukazoval na ty zásahy do území (parkování, změna rázu v oblasti, plochy pro pejskaře, hřiště, hluk a emise apod.), které už správní orgány vypořádaly. Žalobci tedy nebylo bráněno v uplatňování jeho práv, o čemž ostatně nesvědčí ani záznamy o nahlížení do spisu (žalobce se do spisu nahlédnout nepokusil).

[11] Žalobce navíc v odvolacím řízení nevyvinul žádnou součinnost, aby jeho námitky k záměru byly vypořádány jako námitky účastníka řízení, neboť k výzvě žalovaného z 5. 6. 2017 k doplnění odvolání, reagoval tak, že námitky uvede až v opakovaném řízení po zrušení územního rozhodnutí. Takové formalistické setrvávání na opakování územního řízení před stavebním úřadem, ačkoli procesní i věcné připomínky žalobce k záměru byly řešeny již v územním rozhodnutí, svědčí o situaci předvídané rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 18. 4. 2012, čj. 1 As 29/2012-113. Ten umožňuje nevyhovět námitkám o opakovaném řízení, pokud „opomenutý účastník“ v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a pokud platí, že i kdyby byl účastníkem řízení od počátku, na výsledku by to nic nezměnilo.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[13] Namítá, že mu postupem správních orgánů bylo znemožněno účastnit se správního řízení v prvním stupni. Je totiž zásadní rozdíl mezi námitkami účastníků, o nichž správní orgán rozhoduje, a připomínkami veřejnosti, jež „pouze“ vypořádá v odůvodnění. Uplatnění námitek představuje těžiště procesní role účastníka řízení. Stěžovatel v této souvislosti namítá také nepřezkoumatelnost rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného, neboť žalovaný své rozhodnutí založil na kusých pasážích z odůvodnění stavebního úřadu, který ale jen povrchně vypořádal připomínky veřejnosti. Tuto vadu nemohl žalovaný v odvolacím řízení zhojit. V další části kasační stížnosti pak stěžovatel námitku rozvíjí do té míry, že se tak stalo *„snad ve snaze, aby mu [správní orgány] upřely právo odvolání a žalobce nadále ‚nekomplikoval‘ další průběh řízení a stavební záměr Městské části Praha 18“*.

[14] Dále stěžovatel zdůrazňuje význam dvojinstančnosti správního řízení. Úkolem žalovaného je kontrola správnosti postupu stavebního úřadu, nikoli vypořádání se s námitkami stěžovatele *namísto* stavebního úřadu. V daném případě tak bylo stěžovateli fakticky upřeno také právo na odvolání. Závěr, že stavební úřad se stěžovatelem jednal jako s veřejností, takže nebylo třeba toto řízení opakovat, neobstojí. Žalovanému mělo být zřejmé, že stěžovatel legitimně očekává, že věc vrátí stavebnímu úřadu, jak jej ostatně informoval podáním z 20. 7. 2017. Žalovaný ovšem stěžovatele neupozornil, že v řízení bude pokračovat sám, v důsledku čehož si stěžovatel nebyl vědom možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí, tedy nahlédnout do spisu. Stěžovatel se tedy nevyhnul uplatnění dalších odvolacích námitek, očekával pouze, že v řízení bude pokračovat stavební úřad.

[15] Žalovaný v zaslaném vyjádření uvádí, že se ztotožňuje s rozsudkem napadeným kasační stížností. Odvolává se na obsah svého vyjádření k žalobě ze dne 5. 1. 2018, neboť tvrzení v něm uvedená platí vzhledem k námitkám kasační stížnosti i pro ně.

[16] K tomuto stručnému vyjádření uplatnil stěžovatel repliku. Předně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že *„pochybení stavebního úřadu, který vypořádal námitky žalobce jako námitky veřejnosti, nelze považovat za takové porušení zákona, které by způsobovalo nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu.“* Tento závěr podle něj odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu (kupříkladu odkazuje na rozsudek NSS čj. 1 As 29/2012-113). Žalovaný byl podle něj v návaznosti na druhý rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci, jímž soud zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného, povinen územní rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

[17] Podle stěžovatele neobstojí tvrzení žalovaného, že až odmítnutím uplatněného procesního práva stěžovatele nebo vydáním usnesení o tom, že stěžovatel není účastníkem řízení, by bylo postaveno najisto, že se stěžovatelem jako s účastníkem řízení nebylo jednáno. Stěžovatel se totiž v řízení před stavebním úřadem pokusil uplatnit námitky, přičemž správní orgán jeho námitky odmítl, resp. se s nimi jako s námitkami nevypořádal právě proto, že mu podle něj nesvědčí právo být účastníkem územního řízení.

[18] Stěžovatel také odmítá přesvědčení žalovaného, že uplatňoval pouze zjevně nedůvodné námitky. Ani nelze jeho sdělení hodnotit jako vágní nebo z nich dokonce

pokračování

dovodit, že by snad proti záměru žádné věcné námitky neměl. Naopak dával po celou dobu správního řízení najevo, že má zájem se k posuzovanému záměru věcně vyjádřit ihned poté, co stavební úřad napraví svá předchozí procesní pochybení, jak sdělil podáním z 20. 7. 2017.

[19] Stěžovatel dále namítá, že ve věci nemohla existovat dobrá víra stavebníka, neboť ten si musí být vědom, že jsou zde další zahájená věcně související řízení, v nichž stěžovatel napadá jednotlivá rozhodnutí správních orgánů. Nedostatek této dobré víry je přitom jedno z hledisek, kvůli nimž by neměl být využit výjimečný institut spočívající v narušení dvojinstančnosti správního řízení.

[20] A konečně stěžovatel upřesňuje, proč byl stavebním úřadem i žalovaným považován za nepohodlného účastníka. Existence soudního řízení totiž představuje překážku pro čerpání finančních prostředků Evropské unie. Narušení dvojinstančnosti řízení však nemůže sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost stojí především na námitce, že postup žalovaného, který nezrušil územní rozhodnutí stavebního úřadu a nevrátil mu věc k dalšímu řízení, ale odvolání projednal, byl podle stěžovatele nesprávný, neboť porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení a připravil stěžovatele o účast v řízení před stavebním orgánem i o právo na odvolání.

[22] K zásadě dvojinstančnosti správního řízení je nezbytné předeslat, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, část III. usnesení). Odvolací orgán tedy může provést určité korekce a doplnění prvostupňového rozhodnutí a právě v této vzájemné souvislosti obou rozhodnutí pak správní soud věc posuzuje (rozsudek NSS z 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012-48, body 23, 24 a 32). Dvojinstančnost správního řízení tak nezajišťuje jen dvojí posouzení věci, jak uvádí stěžovatel v bodě 25 své kasační stížnosti, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, čj. 5 Afs 89/2009-120). V obecné rovině současně platí, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu] představuje až krajní možnost, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení (rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, bod 29).

[23] Zásadě dvojinstančnosti správního řízení se Nejvyšší správní soud již opakovaně věnoval i ve spojitosti s „opomenutými účastníky“, jakkoli zde tento termín není zcela přiléhavý, jak bude vysvětleno níže v bodě [25]. Lze odkázat např. na rozsudek NSS čj. 1 As 29/2012-113, který stěžovatel připomíná v bodě 32 kasační stížnosti a městský soud pak v bodech 38–40 rozsudku. Tam Nejvyšší správní soud s odkazem na § 84 odst. 3 správního řádu uvedl, že je třeba rozlišovat mezi účastníky řízení, s nimiž stavební úřad v řízení jednal, ale pak jim z nějakého důvodu (např. v důsledku opomenutí) rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. *„Zatímco v prvním případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem*

prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení ‚nepohodlných‘ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu“ (bod 40 rozsudku).

[24] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že přestože se kasační stížnost předložené otázky věnuje poměrně obsáhle (ve svých bodech 23–31), obsahuje spíše obecnější námitky, aniž by kupříkladu označovala určité právo účastníka řízení, které se během řízení před správním orgánem prvního stupně pokoušel stěžovatel neúspěšně uplatnit, nebo upozorňovala na konkrétní vypořádání námitky, jež považuje za nesprávné (stěžovatel pouze uvádí, že jeho připomínky byly vypořádávány „spíše jen ‚na oko‘, rozhodně ne věcně v patřičné hloubce“). Stěžovatel namítá, že je zásadní rozdíl mezi námitkami účastníka řízení a připomínkami veřejnosti, protože o námitkách účastníků stavební úřad rozhoduje, zatímco připomínky veřejnosti jen vyhodnotí v odůvodnění (body 23–25 kasační stížnosti). Neuvádí však, co by se v takovém případě mělo ve sféře jeho práv změnit, ani nenamítá, že některou jím uplatněnou námitku (připomínku) správní orgány nevypořádaly nebo vypořádaly nesprávně. Stěžovatelovy námitky se tak nesou spíše v rovině obecného nesouhlasu s procesním postupem žalovaného v rámci odvolacího řízení. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakovaně uvádí, že stěžovatelovy kasační námitky může vypořádat pouze v míře jejich obecnosti – není totiž oprávněn za stěžovatele domýšlet jeho argumenty (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 9. 2017, čj. 7 As 208/2017-20).

[25] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel během správního řízení před stavebním úřadem uplatnil 29. 10. 2012 podání nazvané „Uplatnění námitek účastníka řízení ve společném územním řízení – Letňanské lentilky“ (městský soud v bodě 41 rozsudku zmiňuje ještě druhé, označené jako „Stanovisko k územnímu řízení projektu Revitalizace sídlištních ploch Letňanské lentilky 1. fáze (etapa 1–3)“, to však nepodal stěžovatel, ale jiné SVJ). Z tohoto podání je mj. zřejmé, že stěžovatel věděl o oznámení o společném územním řízení i o nařízeném veřejném ústním jednání a že v souladu s ním své námitky uplatnil.

[26] Z rozhodnutí žalovaného je pak patrné, že podle něj územní rozhodnutí vykazovalo v odůvodnění jisté nedostatky, zejména nebyly některé závěry stavebního úřadu vypořádávající námitky účastníků řízení či připomínky veřejnosti dostatečně odůvodněny. Žalovaný však tyto důvody sám doplnil, čímž postupoval podle možností, které má podle judikatury Nejvyššího správního soudu. Neplatí tedy, co tvrdí stěžovatel, že se stavební úřad s jeho námitkami odmítl vypořádat, protože ho nepovažoval za účastníka řízení. Na tomto místě je třeba znovu připomenout, že rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně tvoří z hlediska soudního přezkumu podle ustálené judikatury jeden celek (například usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 5 Afs 16/2003-67, rozsudek ze dne 28.

pokračování

12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, a ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66). To ústí nejen v možnost závěry prvostupňového rozhodnutí převzít, pokud navzdory odvolacím námitkám nadále obstojí, ale také v možnost žalovaného odstranit či napravit případné nedostatky prvostupňového řízení. Žalovaný tak závěry stavebního úřadu – tam kde to považoval za nutné – doplnil, aniž by současně doplňoval zjištění týkající se skutkového stavu nebo měnil právní závěry stavebního úřadu. Těmito konkrétními závěry se však městský soud ani Nejvyšší správní soud nezabývaly, protože proti nim stěžovatel nic nenamítal.

[27] Nejvyšší správní soud také nepřehlédl, že stěžovatel měl díky výzvě žalovaného ze dne 5. 6. 2017 k doplnění odvolání příležitost, aby uvedl takové námitky, které mohly žalovaného přesvědčit o nezbytnosti zrušení územního rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu. Z obsahu odvolání totiž vyplynulo, že jeho součástí nemají být všechny námitky proti územnímu rozhodnutí a že stěžovatel hodlá tyto námitky uplatňovat poté, co bude rozhodnuto ve věci jeho účastenství v územním řízení. Žalovaný tedy stěžovatele vyzval k doplnění odvolání tak, *„aby obsahovalo údaje o tom, v jakém rozsahu uvedené rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo“*. To, že tuto možnost stěžovatel nevyužil – nenahlédl během lhůty pro uplatnění těchto námitek do spisu a neuplatnil věcné námitky – nelze klást k tíži žalovaného. Stěžovatel k výzvě sdělil, že žalovaný uvádí opakovaně nesprávně jeho název a že tato skutečnost a *„další pochybení správního orgánu“* budí dojem, že délka řízení je účelová. K námitkám pak sděluje jen to, že setrvává na svém původním odvolání a že zejména namítá, že územní rozhodnutí trpí nezhojitelnou vadou proto, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení. Poté stěžovatel opakuje, že věcné námitky hodlá doplnit po zrušení územního rozhodnutí a po rozhodnutí o jeho účastenství, protože je tak možné učinit až s využitím poznatků získaných z nahlížení do spisu. Nejvyšší správní soud se vzhledem k takto doplněnému odvolání ztotožňuje s přesvědčením městského soudu, že příliš nesvědčí o zájmu stěžovatele na vypořádání určitých konkrétních námitek.

[28] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel na svých právech plynoucích z účastenství v řízení zkrácen nebyl, nepovažoval za nutné je dále poměřovat s dobrou vírou ostatních účastníků v pravomocné rozhodnutí žalovaného.

[29] Dále stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že městský soud nesprávně interpretuje výše zmiňované podání z 20. 7. 2017. Stěžovatel se jím nechtěl vyhnout uplatnění dalších odvolacích námitek, měl v úmyslu vznášet další námitky. Pouze chtěl vyjádřit očekávání, že v řízení bude po právu pokračovat před stavebním úřadem. Z toho dovozuje existenci svého legitimního očekávání, aby se tak stalo.

[30] Takové legitimní očekávání mu však vzniknout nemohlo – neplyne ani z právní úpravy, ani z předchozích rozhodnutí správních soudů. Z druhého rozsudku rozhodně neplyne, že by Nejvyšší správní soud zavázal žalovaného k tomu, aby územní rozhodnutí zrušil sám a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. To by ostatně ani učinit nemohl, neboť přezkoumával pouze otázku zákonnosti rozhodnutí, které zamítlo odvolání pro nepřípustnost podle § 92 správního řádu, a vůbec se tedy nemohl zabývat věcí samou. Zejména z výzvy ze dne 5. 6. 2017 ale naopak vyplývá, že žalovaný hodlá odvolání věcně projednat. To, že odvolací orgán sám doplní důvody rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napraví tak jeho pochybení, je ostatně preferované řešení podle odborné literatury

i podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS čj. 6 As 286/2018-34, bod 15 a literatura tam citovaná). Zákon sice připouští, aby správní soud „podle okolností“ zrušil také rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, ale jde o výjimečný postup vhodný např. tehdy, je-li patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno, eventuálně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit, a je tedy zřejmé, že odvolacímu orgánu nezbude nic jiného, než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k novému projednání (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 653).

[31] Toto legitimní očekávání, že správní řízení bude pokračovat před stavebním úřadem, nelze dovodit ani z práva nahlížet do spisu, jež chtěl stěžovatel podle svých slov uplatnit. Nahlédnout do spisu za účelem precizace odvolacích námitek stěžovatel mohl i během odvolacího řízení.

[32] Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného je rovněž nedůvodná. Tuto námitku sice stěžovatel neuplatnil v žalobě, ač tak učinit mohl, avšak podle konstantní judikatury platí, že přezkoumá-li krajský soud správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudek NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Nejvyšší správní soud se pak otázkou, zda není napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné, musí zabývat z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V dané věci Nejvyšší správní soud takovou vadu neshledal. Městský soud se totiž nezabýval žádnou věcnou námitkou, díky níž by se v tomto rozsahu musel zabývat i přezkoumatelností rozhodnutí žalovaného, a to s ohledem na typ uplatněných žalobních bodů. Těmi se totiž stěžovatel domáhal pouze přezkumu procesního postupu žalovaného. Nemohl tedy z povahy věci zatížit svůj rozsudek nepřezkoumatelností odvíjející se od toho, že by věcně posoudil otázku, k níž se žalovaný přezkoumatelným způsobem nevyjádřil.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl 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 podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 17. února 2023

Jitka Zavřelová

pokračování

předsedkyně senátu