



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) Zelený pruh Podolí z.s.**, se sídlem Kubištova 1102/1, Praha 4, **b) J. R.**, **c) D. K.**, všichni zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Vodičkova 704/36, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Srđan Marković architektonický ateliér s.r.o., se sídlem Brzorádových 854/6, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2018, č. j. MHMP 1665164/2018, sp. zn. S-MHMP 1081496/2017/STR, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2021, č. j. 3 A 251/2018-75,

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

### Odůvodnění:

#### I.

[1] Úřad městské části Praha 4 (dále jen „správní orgán prvního stupně“) usneseními ze dne 8. 3. 2017, č. j. P4/029210/17/OST/JIZA, č. j. P4/018347/17/OST/JIZA, č. j. P4/018219/17/OST/JIZA, č. j. P4/018305/17/OST/JIZA, č. j. P4/018349/17/OST/JIZA, č. j. P4/018220/17/OST/JIZA, č. j. P4/018358/17/OST/JIZA, č. j. P4/018361/17/OST/JIZA a č. j. P4/018272/17/OST/JIZA, ohledně více odvolatelů, mimo jiné i žalobců, rozhodl, že žalobcům nepřísluší postavení účastníků správního řízení vedeného ve věci žádosti společnosti CONCRETO s.r.o. (osoba zúčastněná na řízení je právní nástupkyní uvedené společnosti) o povolení výjimky z čl. 8 odst. 2 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním

městě Praze, (dále jen „vyhláška č. 26/1999 Sb.“) pro odstupové vzdálenosti navrhovaného stavebního záměru nazvaného „*Bytový dům Kubišтова*“ od stávající stavby řadových garáží na pozemcích parc. č. XA, XB, XC v k. ú. P. a pro odstupovou vzdálenost navrhovaných staveb záměru na pozemku parc. č. XD v k. ú. P.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdil.

## II.

[3] Žalobci podali proti napadenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten shora označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl žalobu podle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) téhož zákona a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[4] Městský soud předeslal, že rozhodnutí o výjimce podle § 169 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), bylo podkladem pro vydání územního rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4 ze dne 24. 3. 2017, č. j. 4/044263/17/OST/JZA, které potvrdil žalovaný svým rozhodnutím ze dne 2. 11. 2018, č. j. MHMP 1504975/2018, a zamítl odvolání žalobců. Přitom v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o výjimce se zásadně samostatně soudně nepřezkoumává a jeho přezkum by byl na místě jen tehdy, pokud by na uvedené rozhodnutí nenavazoval žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole. S ohledem na uvedené a za použití výkladu *de maiorum ad minorum* následně městský soud dovodil, že podléhá-li rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona soudnímu přezkumu pouze v rámci projednávání žaloby proti územnímu (či jinému) rozhodnutí vydanému podle stavebního zákona, bylo by logicky rozporným, aby samostatnému soudnímu přezkumu podléhalo usnesení vymezující okruh účastníků řízení o výjimce, kterému by se tak dostalo většího rozsahu přezkumu, než v případě vlastního rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona. Z uvedeného důvodu městský soud uzavřel, že také proti usnesení vydanému podle § 28 odst. 1 správního řádu, jež je nyní předmětem přezkumu, se lze bránit za podmínek vyplývajících z § 75 odst. 2 s. ř. s.

## III.

[5] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) nyní proti napadenému usnesení brojí včasnou kasační stížností. Navrhují napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelé především namítají, že nesprávné vymezení účastníků řízení označuje judikatura za zásadní procesní pochybení. Smyslem účastenství a uplatňování práv účastníka řízení přitom není pouze ovlivnění, zda záměr bude či nebude realizován, ale i podmínek, za kterých bude realizován. Mnoho výhrad stěžovatelů přitom směřuje proti intenzitě zástavby, která popírá povinné odstupové vzdálenosti, neboť v řízení o výjimce bylo definitivně povoleno umístění stavby blíže, než předpokládají prováděcí předpisy, tedy v těsné blízkosti stávajících staveb. I když stěžovatelé mohou vyjadřovat svůj nesouhlas s povolenou výjimkou z odstupové vzdálenosti v územním řízení, není v něm

pokračování

jejich názor nijak zohledňován právě proto, že byla udělena výjimka. V důsledku nesprávného vymezení účastníků řízení tudíž správní úřady vycházely pouze z jednostranného názoru stavebníka, a nikoliv názorů stěžovatelů. I z pohledu stavebníka je mnohem větším zásahem do jeho právní jistoty zrušení pravomocného územního rozhodnutí z důvodu nesprávného vymezení účastníků v řízení o výjimce než pouhé zrušení udělení výjimky z důvodu nesprávného vymezení účastníků.

[7] Podle stěžovatelů je významný i časový aspekt věci, jelikož o výjimce se rozhoduje před zahájením územního řízení, tedy toto řízení o výjimce je první informací pro dotčenou veřejnost o existenci záměru a jeho obsahu a je zásadním rozdílem, jestli ono první seznámení se přichází ve skutkově jednoduchém a srozumitelném řízení o výjimce, nebo až v rámci velmi krátké lhůty pro podání námitek v územním řízení.

[8] Stěžovatelé zdůrazňují také význam závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud v daném případě dospěje, neboť pokud by dovedl nesprávné vymezení účastníků řízení o výjimce jako přezkoumatelné až spolu s rozhodnutím hlavním, lze předpokládat, že nesprávné vymezování účastníků řízení o výjimce se stane převažující praxí.

[9] Stěžovatelé závěrem dodávají, že pokud městský soud v napadeném usnesení vyslovil také to, že soudní ochrana žalobcům není odepřena, upozorňují na skutečnost, že část žalobců je v nynějším řízení a v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí odlišná, neboť stěžovatelka c) žalobu proti územnímu rozhodnutí nepodala, a soudní ochrana jí tak bude odepřena. Nadto stěžovatelé v žalobě proti územnímu rozhodnutí již nenamítají nesprávné vymezení účastníků řízení o výjimce, ale pouze nezákonnost uvedeného rozhodnutí.

#### IV.

[10] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se kasační stížností nevyužili.

#### V.

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

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se v takovém případě může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli, tedy zda byly splněny zákonné podmínky po zvolený postup správního soudu.

[14] Městskému soudu lze v daném případě přisvědčit v tom, že judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona (až na výjimky, o něž zde nejde) samostatně nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť zpravidla samotné povolení či nepovolení výjimky nemá žádné přímé dopady do práv účastníků. Z uvedeného důvodu se jeho přezkum provádí současně s rozhodnutím, pro něž bylo podkladem (tedy pro které účastník usiloval o povolení výjimky), a to ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Nutno dodat, že rozhodnutí o výjimce není v nynější věci předmětem žaloby. Tím je naopak usnesení o tom, že žalobcům nepřisluší postavení účastníků v řízení o výjimce ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu.

[15] Podle § 28 odst. 1 správního řádu, *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.*

[16] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu přitom vychází z toho, že usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu je rozhodnutím, které je samostatně způsobilé soudního přezkumu. K tomu dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26, v němž vyslovil, že „[t]oto rozhodnutí o tom, že určitá osoba není účastníkem správního řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006-61). Pokud tedy osoba, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem správního řízení, podá odvolání proti dalšímu rozhodnutí vydanému v tomto správním řízení, které je jako nepřípustné zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu, správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání vyjde z pravomocného rozhodnutí o účastenství ve smyslu § 75 odst. 2 na konci s. ř. s.“ K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v řadě dalších rozsudků, příkladmo ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-63, ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008-39, či také v městském soudem citovaném rozsudku ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147 [byť z něj v napadeném usnesení odkázal na pasáž, která není pro posouzení nynější věci relevantní, o tom, že usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu nespadá pod kompetenční výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s.]. Nutno však současně dodat, že se jednalo o případy, v nich o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu bylo rozhodováno ve věcech, v nichž šlo o řízení, ve kterých posléze vydaná rozhodnutí byla samostatně soudně přezkoumatelná. Takovým rozhodnutím však rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona není.

[17] Je tedy třeba zodpovědět spornou otázku, zda přesto, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu považuje usnesení vydané podle § 28 odst. 1 správního řádu o účastenství ve správním řízení za rozhodnutí způsobilé samostatného soudního přezkumu, lze v posuzovaném případě přesto dospět k závěru opačnému, k němuž se přiklonil městský soud.

[18] Jak již dříve Nejvyšší správní soud dovodil, a ve své judikatuře z tohoto závěru nadále vychází, soudní řád správní má zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (viz usnesení

pokračování

rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS).

[19] Městský soud v souzené věci vyšel z toho, že usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu vydané v řízení o výjimce podle § 169 stavebního zákona je správním aktem, který není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky vyplývající z § 65 odst. 1 s. ř. s. [*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*], tedy není ani samostatně soudně přezkoumatelným správním aktem ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud tento závěr vystavěl na úvaze, že by se v daném případě usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu nemělo dostat širšího přezkumu (co do přezkumných instancí), než svědčí samotnému rozhodnutí o výjimce, ve vztahu k němuž je okruh účastníků řízení usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu stanoven. A jak shora uvedeno, rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona se zásadně přezkoumává v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. jako závazný podklad konečného rozhodnutí (což není v řízení spornou otázkou).

[20] Jestliže Nejvyšší správní soud již ve výše zmíněném rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 8/2011-66 dovedl, že rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona nemá do práv účastníků žádné přímé dopady, pak takové dopady není možno dovést ani v případě usnesení, kterým se právě pro řízení o výjimce v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu rozhoduje o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem tohoto řízení, jsou-li o tom pochybnosti. K přímému dotčení práv takové osoby totiž dojde nikoliv již v řízení o výjimce, nýbrž až v souvislosti s konečným rozhodnutím (územním, stavebním či jiným podle stavebního zákona). Ostatně rozšířený senát v citovaném rozsudku také vyslovil, že „[ú]častenství v řízení o povolení výjimky se tak bude řídit uvedeným ustanovením [§ 27 odst. 2 správního řádu-poznámka soudu], bez ohledu na to, že na svých právech budou případní účastníci tohoto řízení přímo dotčeni až konečným rozhodnutím ve věci.“ (důraz přidán soudem). Nejvyšší správní soud se tedy se závěry městského soudu ohledně výluky usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu v řízení o výjimce podle § 169 stavebního zákona ze soudního přezkumu ztotožňuje. Opačné stížnostní námitky proto nepovažuje za důvodné.

[21] Stěžovatelům nelze dát za pravdu ani v tom, že je jim takto odepřena soudní ochrana. Je totiž nepochybné, že stěžovatelé, byť se nestali účastníky řízení o výjimce podle § 169 stavebního zákona, mohou brojit žalobou přímo proti územnímu rozhodnutí, ve vztahu k němuž bylo vydáno rozhodnutí o výjimce a také usnesení o účastenství pro řízení o výjimce. Pokud takovou žalobu podají (což se v nynějším případě také stalo), svědčí jim práva účastníků soudního řízení, a tudíž v něm kromě jiných nezákonností mohou namítat i pochybení správních orgánů spočívající v tom, že s nimi nejednaly v řízení o výjimce jako s účastníky řízení. Je tudíž zjevné, že soudní ochrana jim nebude odepřena. Jinými slovy, v důsledku toho, že nedojde k samostatnému soudnímu přezkumu usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu vydaného v řízení o výjimce podle § 169 stavebního zákona, nebude jejich právo na přístup k soudu nikterak zkráceno, pouze se tato soudní ochrana v čase posune až do řízení o žalobě proti rozhodnutí, ve vztahu

k němuž bylo jako subsumovaný správní akt vydáno rozhodnutí o výjimce podle § 169 stavebního zákona, pro jehož účely bylo vydáno také usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Tento posledně uvedený správní akt, který však s ohledem na výše uvedené není rozhodnutím, neboť není způsobilý přímo zasáhnout veřejná subjektivní práva stěžovatelů ve smyslu § 65 s. ř. s., lze tudíž přezkoumat, stejně jako i rozhodnutí o výjimce, postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s.

[22] Lze dodat, že i kdyby bylo usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu vydané v řízení o výjimce podle § 169 stavebního zákona podrobeno samostatnému soudnímu přezkumu, pak by přesto ani v případě úspěchu v takovém soudním řízení stěžovatelé nedosáhli ničeho ve vztahu k rozhodnutí o výjimce, k němuž se stanovení okruhu účastníků řízení vztahuje. To by totiž zůstalo nedotčeno i tehdy, pokud by správní soud vyslovil, že stěžovatelé měli být účastníky řízení o výjimce a uvedené usnesení by zrušil. Případné pochybení v úvaze správních orgánů o tom, kdo měl být účastníkem řízení o výjimce, by i v takovém případě bylo možno zohlednit teprve v rámci soudního přezkumu tohoto rozhodnutí o výjimce. A k němu, jak shora opakovaně uvedeno, až na výjimky (o něž se zde ale nejedná), dojde teprve v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve vztahu k němuž bylo rozhodnutí o výjimce vydáno. I proto považuje Nejvyšší správní soud závěry městského soudu za věcně správné.

[23] Za neopodstatněnou s ohledem na právě uvedené pak považuje Nejvyšší správní soud též kasační námitku, podle níž v případě, že by kasační soud nedovodil možnost samostatného soudního přezkumu usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu v řízení o výjimce, budou častěji než dříve nastávat situace, v nichž ve správním řízení bude okruh účastníků řízení stanoven nesprávně v naději, že bude-li takové pochybení posléze zjištěno v řízení před soudem při přezkumu rozhodnutí, ve vztahu k němuž bylo usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu vydáno, nebude tato vada mnohdy považována za natolik závažnou, aby správní soud přistoupil ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí pro pochybení v okruhu účastníků řízení v předcházející fázi řízení (v řízení o výjimce). Uvedená obava stěžovatelů je však neopodstatněná a z dosavadního průběhu řízení nelze na takový záměr žalovaného či obecně správních orgánů při vymezení okruhu účastníků řízení usuzovat. Zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud není povolán k ochraně všech obecně myslitelných nezákonností v postupu či rozhodování správních orgánů, nýbrž k ochraně veřejných subjektivních práv účastníků řízení.

[24] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu, jímž správní orgán rozhodl o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení, není způsobilé samostatného soudního přezkumu, je-li vydáno v řízení o výjimce podle § 169 stavebního zákona, které samostatně nepodléhá soudnímu přezkumu. Městský soud tudíž při posouzení uvedené sporné otázky nepochybil.

[25] Rozporují-li stěžovatelé v kasační stížnosti také závěr městského soudu o tom, že jim není odepřena soudní ochrana, neboť podali žalobu proti územnímu rozhodnutí, resp. proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a územní rozhodnutí potvrzeno, a namítají, že okruh žalobců v nynějším řízení a v řízení o uvedené žalobě proti rozhodnutím vydaným v územním řízení je odlišný, pak k tomu Nejvyšší správní soud dodává následující. Řízení o žalobě je ovládáno dispoziční zásadou, která se

pokračování

projevuje především v právu žalobu vůbec podat. Skutečnost, zda určitý subjekt (až již fyzická či právnická osoba) podá žalobu, kterou se brání proti rozhodnutí správního orgánu, je tedy výlučnou dispozicí uvedené osoby. Pokud se rozhodne nezahájit řízení o žalobě, tedy žalobu na ochranu svých práv na základě vlastního uvážení nepodá, pak se nejedná o situaci, kdy by jí byla odepřena soudní ochrana, nýbrž o situaci, kdy tohoto svého práva nevyužije.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

## VI.

[27] Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 téhož zákona. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud tudíž o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

[29] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť tu by jí soud přiznal pouze tehdy, pokud by se jednalo o náklady vzniklé v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, případně z důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Takové skutečnosti v nynějším řízení nenastaly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení 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 6. června 2023

Mgr. Petra Weissová  
předsedkyně senátu