



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. S.**, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2022, č. j. 56/2020-120-STSP/17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2023, č. j. 8 A 115/2022-53,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2023, č. j. 8 A 115/2022-53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalobce se přihlásil jako účastník do řízení vedeného Magistrátem hlavního města Prahy (dále jen „MHMP“) pod sp. zn. S-MHMP 358549/2019 o odstranění stavby nájezdové rampy na pozemcích parc. č. 430/1 a 39/74 v k. ú. Libeň a do řízení vedeného MHMP pod sp. zn. S-MHMP 1153139/2019 o dodatečném povolení stavby nájezdové rampy na pozemcích par. č. 430/1 a 39/74 v k. ú. Libeň. Usnesením o odepření účastenství ze dne 20. 1. 2020, č. j. MHMP 108138/2020, rozhodl MHMP, že žalobce není účastníkem ani jednoho ze zmíněných řízení.

[2] Proti uvedenému usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 7. 2020, č. j. 56/2020-120-STSP/3, zamítl jako nepřípustné. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) následně k žalobě žalobce toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 25. 8. 2022, č. j. 15 A 83/2020-40, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání žalobce znovu, přičemž rozhodnutím ze dne 27. 10. 2022, č. j. 56/2020-120-STSP/17, jej zamítl a napadené usnesení potvrdil. Shledal totiž, že žalobce nelze považovat za účastníka dotčených řízení podle § 109 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb.,

o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[3] I proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce k městskému soudu žalobu. Tu však městský soud rozsudkem ze dne 18. 7. 2023, č. j. 8 A 115/2022-53, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Městský soud při přezkoumávání rozhodnutí žalovaného uvedl jisté výhrady k té části odůvodnění, jež se vztahovala k posouzení účastenství žalobce v řízení o odstranění stavby. Výsledný závěr však shledal obstojným. Ohledně posouzení účastenství žalobce v řízení o dodatečném povolení stavby pak dal žalovanému plně zapravdu, že žalobce nemohl být považován za účastníka podle § 109 písm. e) stavebního zákona. Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona přitom účastenství žalobce posuzováno být nemohlo, neboť předmětem řízení o dodatečném povolení stavby nebylo posouzení umístění stavby nájezdové rampy, což bylo mezi účastníky nesporné. Argumenty uplatněné žalobcem, z nichž dovozoval své účastenství, náležely do územního řízení a nikoli do stavebního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, kterou doplnil na výzvu Nejvyššího správního soudu ve stanovené měsíční lhůtě.

[6] Stěžovatel má za to, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby bylo i posouzení umístění stavby. Dotčené správní řízení tedy nezahrnovalo (resp. nenahrazovalo) jen řádné stavební řízení, ale současně i řízení územní. Toto stěžovatel namítal již v řízení o žalobě, a proto městský soud nesprávně shledal mezi stranami nesporným, že předmětem řízení nebylo posouzení umístění stavby. Účastenství stěžovatele v dotčeném správním řízení proto nemělo být městským soudem a žalovaným posuzováno pouze podle § 109 stavebního zákona, nýbrž i podle § 85 stavebního zákona.

[7] Dále stěžovatel poukázal na to, že v souvislosti s dodatečným povolením stavby došlo ke zvýšení objemu předmětné nájezdové rampy, resp. k jejímu rozšíření tak, že po ní nově vedou dva jízdní pruhy namísto dosavadního jednoho a dvěma pruhy se také připojuje k navazující komunikaci vedoucí přímo ke stěžovatelově nemovitosti. O tomto rozšíření nebylo vedeno žádné jiné správní řízení. V důsledku toho byla ovlivněna, resp. zvýšena intenzita dopravy u nemovitosti stěžovatele, což negativně zasahuje do jeho práv.

[8] Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil nadepsaný rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“),

pokračování

podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Stěžovatel konkrétně uvedl, že kasační stížnost podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Podle písm. a) zmíněného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písm. b) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Podle písm. d) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[12] Pro dokreslení širšího skutkového stavu věci uvádí Nejvyšší správní soud následující skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Dne 30. 4. 2019 při kontrolní prohlídce předmětné nájezdové rampy byly zjištěny dodatečné stavební úpravy, jež byly v rozporu se stavebním povolením. Proto MHMP zahájil řízení o odstranění stavby. Později obdržel od stavebníka (hlavní město Praha) žádost o dodatečné povolení stavby, a proto řízení o odstranění stavby přerušil a zahájil řízení o dodatečném povolení stavby. Stěžovatel se domáhal postavení účastníka v obou zmíněných správních řízeních, avšak v obou případech mu to bylo odepřeno. Následně MHMP rozhodnutím ze dne 14. 4. 2020, č. j. MHMP 168865/2020, vydal dodatečné povolení stavby nazvané *Úpravy východní rampy mostu Barikádníků (na trojské straně) vč. rozšíření ulice Povltavská*. Stěžovatel vlastní v Praze v ulici V Holešovičkách nemovitost, jež je vzdálena zhruba 1 km (vzdušnou čarou) od předmětné nájezdové rampy. Ta umožňuje automobilům vyjíždějícím z tunelu Blanka vjet z ulice Povltavská na ulici V Holešovičkách směrem ke stěžovatelově nemovitosti. Řízení o dodatečném povolení stavby vedlo k úpravě (rozšíření) nájezdové rampy, jejímž účelem je lepší průjezdnost.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje posouzení jeho účastenství v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoli v řízení o odstranění stavby. Zejména má za to, že jeho účastenství mělo být posouzeno i v rozsahu § 85 stavebního zákona, a nikoli pouze v rozsahu § 109 stavebního zákona, jak učinil městský soud.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení uplatněné argumentace namítající nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, neboť platí, že teprve dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Vada nepřezkoumatelnosti totiž představuje objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[15] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek obsahuje ve vztahu k posouzení účastenství stěžovatele v řízení o dodatečném povolení stavby rozhodovací důvod, jenž vychází ze stavu, který je v rozporu se spisovým materiálem. Jedná se přitom o podstatnou vadu řízení, v důsledku níž je napadený rozsudek zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 9 As 75/2010-49).

[16] Podle § 129 odst. 2 věty deváté stavebního zákona, *účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85.*

[17] Podle § 109 stavebního zákona, *účastníkem stavebního řízení je*

- a) stavebník,*
- b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,*
- c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,*
- d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídajícímu věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena,*
- e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,*
- f) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.*

[18] Podle § 85 odst. 1 stavebního zákona, *účastníky územního řízení jsou*

- a) žadatel,*
- b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.*

[19] Podle § 85 odst. 2 stavebního zákona, *účastníky územního řízení dále jsou*

- a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,*
- b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.*

[20] Jak již Nejvyšší správní soud naznačil výše, ohledně stěžejní kasační námitky týkající se posouzení (rozsahu) účastenství se ztotožňuje se stěžovatelem, že názor městského soudu ohledně nespornosti předmětu řízení o dodatečném povolení stavby, od něhož se odvíjí rozsah účastenství, nemá oporu, resp. je přímo v rozporu se spisem samotného městského soudu. Z žalobních podání stěžovatele je naprosto nepochybné, že podle jeho názoru bylo v řízení o dodatečném povolení stavby posuzováno i umístění stavby. Domáhal se proto určení, že správní orgány posoudily jeho účastenství nesprávně, a to i v rozsahu § 85 odst. 2 písmeno b) stavebního zákona.

[21] Navíc ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby i posouzení umístění stavby (nebo změna oproti územnímu rozhodnutí) skutečně bylo. Potvrzuje to již zmíněné rozhodnutí ze dne 14. 4. 2020, jímž bylo řízení o dodatečném povolení stavby ukončeno. V závěru tohoto rozhodnutí (str. 4) je uvedeno, že

pokračování

„[d]odatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí.“ Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby přitom územní rozhodnutí nahrazuje pouze tehdy, pokud řízení o dodatečném povolení stavby svým způsobem nahrazuje také standardní územní řízení (nikoli pouze stavební řízení), kde se právě umístění stavby má primárně posuzovat. Odborná literatura k § 129 odst. 3 stavebního zákona, kde se mj. stanovuje, že dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí, uvádí, že *„[s]tanovení, že dodatečné povolení stavby nahrazuje i územní rozhodnutí, se vztahuje na případy staveb, které byly provedeny bez takového rozhodnutí, pokud je vyžadovaly, případně v rozporu s existujícím územním rozhodnutím.“* (viz Průcha, P., Neubauerová S., a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 2020, komentář k § 129, dostupný z právního informačního systému ASPI).

[22] Účastenství osob v dotčeném správním řízení proto mělo být (a také MHPM v usnesení o odeprání účastenství bylo) posuzováno nejen v rozsahu § 109, ale i § 85 stavebního zákona. Ten, jak je výše demonstrováno citováním příslušných ustanovení, rozsah účastníků vymezuje jinak. Ve zmíněném rozhodnutí (str. 3) je také přímo uvedeno, že *„[ú]častníkem řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 85 a 109 stavebního zákona. Stavební úřad posoudil okruh účastníků stavebního řízení podle výše citovaných ustanovení stavebního zákona a současně podle (...)“*. To jen dokládá již zmíněné. Městský soud měl proto k žalobě stěžovatele přezkoumat, zda jeho účastenství bylo posouzeno správními orgány i v souladu s § 85 stavebního zákona, což neučinil.

[23] Lze tedy shrnout, že městský soud při posuzování věci vycházel ze stavu, který je v rozporu se spisovým materiálem, přičemž tento vadný stav zásadně ovlivnil jeho právní závěr. Napadený rozsudek je proto zatížen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak byl naplněn. Za této situace se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami, jež lze podřadit pod písmena a) a b) téhož ustanovení.

IV. Závěr

[24] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Městský soud bude v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.)

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

V Brně dne 26. června 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu

