



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Štěpána Výborného v právní věci žalobce: **prof. RNDr. P. Š., CSc.**, zastoupený Mgr. Ondřejem Trnkou, LL.M., advokátem, sídlem nám. Přemysla Otakara II. 123/36, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti: I) CETIN a.s.**, sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, **II) Povodí Vltavy**, státní podnik, sídlem Holečkova 3178/8, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2024, č. j. KUJCK 94400/2024, o kasační stížnosti žalobce proti výrokům I a II rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 11. 2024, č. j. 51 A 29/2024-65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se domáhal účastenství ve stavebním řízení vedeném Městským úřadem v Českém Krumlově (dále jen „stavební úřad“) pro stavbu „Zóna bydlení a občanské

vybavenosti Dolní Vltavice, SO-01 komunikace a chodníky“, a to z titulu dotčené veřejnosti ve smyslu § 9c odst. 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) [stavební řízení bylo tzv. řízením navazujícím ve smyslu § 3 písm. g) tohoto zákona]. Stavební úřad neměl pochybnosti o tom, že žalobce není účastníkem stavebního řízení, neboť dle § 9c odst. 3 písm. b) ve spojení s § 3 písm. i) bodem 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí může být účastníkem toliko právnická osoba, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví za dalších zákonem stanovených podmínek. Stavební úřad vypořádal stěžovatelovy námitky jako připomínky veřejnosti a se žalobcem nejednal jako s účastníkem řízení, které bylo ukončeno rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 23. 6. 2023, č. j. MUCK 42818/2023/ODSH/Is (dále jen „stavební povolení“).

[2] Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný jako nepřipustné zamítl (§ 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) výrokem II rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku. Žalovaný se s ohledem na nová tvrzení obsažená v odvolání zabýval účastenstvím žalobce ve stavebním řízení rovněž z hlediska možného dotčení žalobcových vlastnických práv, neboť žalobce v odvolání uvedl, že je vlastníkem dvou pozemků, které se nacházejí v blízkém sousedství budoucí stavby. S ohledem na vzdálenost pozemků od místa stavebního záměru a příjezdové komunikace ke stavbě dospěl žalovaný k závěru, že realizací stavby nemůže být vlastnické právo žalobce nijak dotčeno.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Krajský soud neshledal důvodnou žalobní námitku nesprávného procesního postupu žalovaného, který v odvolacím řízení nevydal usnesení o účastenství dle § 28 správního řádu a odvolání zamítl jako nepřipustné dle § 92 správního řádu. S odkazy na dosavadní judikaturu považoval krajský soud postup žalovaného za souladný se zákonem. Krajský soud konstatoval, že stavební úřad nepovažoval žalobce za účastníka stavebního řízení, přičemž s ohledem na žalobcem původně tvrzené skutečnosti nebylo pochyb o tom, že účastníkem řízení jako dotčená veřejnost není. Rovněž žalovaný dle krajského soudu účastenství žalobce řádně posoudil, a to i z hlediska v odvolání nově tvrzeného důvodu (vlastnictví pozemků v blízkosti stavebního záměru), přičemž odvolání správně zamítl jako nepřipustné. Krajský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobce nebyl účastníkem řízení, neboť prováděním stavby nebyl (ani potenciálně nemohl být) dotčen na právech.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, a to proti výroku I, jímž byla žaloba zamítnuta, a proti výroku II, kterým bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. V rámci úvodní rekapitulace průběhu správního řízení stěžovatel vyjmenoval procesní úkony, na jejichž základě se domníval, že žalovaný se bude věcně zabývat jeho odvolacími námitkami. Následně stěžovatel předesťl vlastní výklad právní úpravy ve spojitosti s rozhodováním o účastenství ve správním řízení.

[5] Stěžovatel odkázal na konkrétní ustanovení správního řádu (§ 85 odst. 1, § 86 odst. 2 poslední věta, § 88 odst. 1 poslední věta, § 92), která dle jeho názoru upravují zvláštní postup správních orgánů v případě podání nepřipustného (nebo opožděného) odvolání. Dle

pokračování

stěžovatele může tento postup iniciovat pouze prvostupňový správní orgán, shledá-li, že jsou pro to splněny podmínky, za něž stěžovatel považuje mj. to, že (i) odvolání bylo prvním úkonem osoby v řízení (jinak mělo být o účastenství rozhodnuto usnesením v průběhu řízení) a (ii) neexistuje jakákoli pochybnost o tom, že tato osoba není účastníkem. Pokud otázka účastenství vyvstane až v odvolacím řízení, je dle stěžovatele odvolací orgán s ohledem na povinnost obdobně použít ustanovení hlavy I až IV správního řádu povinen i v odvolacím řízení sám postupovat podle § 28 správního řádu.

[6] Protože žalovaný tímto způsobem nepostupoval, zatížil dle stěžovatele řízení vadou mající vliv na zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Pokud správní orgány opakovaně stěžovateli umožnily uplatňovat práva účastníka řízení a nevydaly usnesení o účastenství dle § 28 správního řádu, nemohl žalovaný zamítnout odvolání pro nepřípustnost dle § 92 správního řádu. Následně i krajský soud pochybil tím, že rozhodnutí žalovaného pro tuto vadu nezrušil.

[7] Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu, že jej stavební úřad za účastníka řízení nepovažoval; naopak měl za to, že s ním stavební úřad jako s účastníkem jednal. Dále namítl, že jestliže se žalovaný v průběhu odvolacího řízení jeho účastenstvím zabýval, avšak nevydal o tom usnesení, jednoznačně tím stěžovateli signalizoval, že jej za účastníka považuje. Z uvedeného důvodu měl proto žalovaný povinnost zabývat se v žalobou napadeném rozhodnutí uplatněnými odvolacími námitkami věcně. Odvolatel, jehož odvolání by bylo skutečně nepřípustné, by dle stěžovatele nemohl v řízení vykonávat účastnická práva (např. nahlížet do spisu), což ovšem stěžovatel činil.

[8] Dále stěžovatel zpochybnil také závěry dosavadní judikatury, o kterou krajský soud napadený rozsudek opřel. Část rozsudků se dle jeho názoru vztahuje k situaci, kdy osoba, která tvrdí účastenství, účastníkem bez dalšího být nemohla, zatímco o účastenství stěžovatele (jako osoby, jejíž vlastnická práva mohou být realizací stavby dotčena) nepochybně bylo možné uvažovat. Část rozsudků se pak dle stěžovatele vztahuje k případům, v nichž správní orgány postupovaly podle dřívější právní úpravy a soudy v nich argumentovaly zásadou hospodárnosti řízení, kterou však v podmínkách správního řádu nelze vůbec použít, resp. argument hospodárnosti vyznívá nyní ve prospěch stěžovatelova výkladu, neboť nehospodárné je naopak rozhodovat o účastenství až v rozhodnutí ve věci. Dřívější úprava také neobsahovala postup pro případ opožděného či nepřípustného odvolání upravený dnes ve stěžovatelem odkazovaných ustanoveních správního řádu, a proto bylo namísto odvolání podané osobou, která nebyla účastníkem řízení, zamítno „běžným způsobem“. Část rozsudků pak řešila situace, kdy prvním úkonem osoby tvrzeného účastníka řízení bylo odvolání, což opět není případ, který by se týkal stěžovatele.

[9] Z obsahu kasační stížnosti je rovněž patrné, že stěžovatel považuje za zkrácení na právech skutečnost, že proti usnesení o účastenství dle § 28 odst. 1 správního řádu je přípustné odvolání, zatímco proti rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného odvolání dle § 92 odst. 1 správního řádu se již nelze odvolat a lze se proti němu bránit správní žalobou.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na dřívější vyjádření k žalobě a ztotožnil se s napadeným rozsudkem krajského soudu.

[11] Osoby zúčastněné na řízení práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Mezi účastníky řízení je v nyní projednávané věci veden spor o to, zda žalovaný pochybil tím, že jako odvolací orgán promítl své hodnocení, že stěžovatel není účastníkem stavebního řízení, do rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost (§ 92 odst. 1 správního řádu), aniž nejprve o účastenství stěžovatele rozhodl samostatným usnesením dle § 28 odst. 1 správního řádu.

[14] 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.*

[15] Dle § 81 odst. 1 správního řádu platí, že *toliko účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. (...) Podle odstavce 2 téhož ustanovení dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné, vrátí věc správnímu orgánu, který rozhodl v prvním stupni.*

[16] Ke sporné otázce již Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 (N 93/57 SbNU 221), vyslovil závěr, že „*správní řád v ustanovení § 81 zakotvuje účastníkovi řízení právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Odvolání podané osobou od účastníka odlišnou je pak nutno považovat za nepřipustné. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřipustné odvolání rozhodnutím zamítnout*“. Tímto nálezem Ústavní soud potvrdil judikaturu, která vychází z materiálního pojetí účastenství ve správním řízení, tedy z východiska, že účastníkem řízení je osoba, které zákon takové postavení přiznává, a to bez ohledu na to, zda s ní správní orgán jako s účastníkem jedná, či nikoli [např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, vztahující se k dřívější procesní úpravě obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)].

[17] V rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 34/2011-70, se pak Nejvyšší správní soud zabýval případem, v němž byla aplikována současná právní úprava obsažená ve správním řádu a v němž žalovaný po zjištění, že žalobci nesvědčí účastenství ve správním řízení, zamítl jím podané odvolání jako nepřipustné dle § 92 odst. 1 správního řádu, aniž v průběhu řízení došlo k vydání usnesení dle § 28 odst. 1 správního řádu, že žalobce účastníkem řízení není. Ačkoli stěžovatel v nyní podané kasační stížnosti tvrdí, že právní názory obsažené v uvedeném rozsudku na jeho případ nedopadají, neboť se jedná o odlišnou právní situaci, není tomu tak. Závěry vyjádřené v citovaném rozsudku jsou naopak přiléhavé a použitelné i v nyní souzené věci. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 34/2011-70 kromě jiného uvedl: „*Žalovaný v posuzované věci postupoval správně, když po zjištění, že stěžovateli nesvědčí účastenství v územním řízení, zamítl jím podané odvolání jako nepřipustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu. Jiný postup žalovaného by v posuzované věci nebyl správný ani účelný. Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatele, že pokud v územním řízení nedošlo k vydání*

pokračování

usnesení dle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, že daná osoba není účastníkem konkrétního řízení, je tato osoba nadále oprávněným účastníkem řízení a odvolání podané touto osobou se nemůže považovat za nepřipustné. Tato argumentace stěžovatele odporuje materiálnímu pojetí účastenství. Z materiálního pojetí účastenství vyplývá, že účastníkem řízení je osoba, které zákon takové postavení přiznává, a to bez ohledu na to, zda s ní správní orgán jako s účastníkem jedná či nikoli.“ Ústavní stížnost směřující proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2960/11, v němž Ústavní soud shledal interpretaci příslušných ustanovení správního řádu Nejvyšším správním soudem ústavně konformní a přihlásil se ke svému dřívějšímu nálezu sp. zn. III. ÚS 542/09 citovanému výše.

[18] V rozsudku ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud vyložil, že pokud došlo k vydání rozhodnutí o věci samé (v prvním stupni), nelze již vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu (bod 27). V situaci, kdy prvostupňový orgán vydal rozhodnutí ve věci samé, může se účastník bránit podáním odvolání (bod 29). Možnost vydat rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu i po rozhodnutí ve věci samé Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku připustil zcela výjimečně pouze v situaci běžícího odvolacího řízení vyvolaného odvoláním jiného účastníka (bod 31).

[19] Výklad, dle kterého se účastník (opomenutý, či neopomenutý) nemůže po vydání rozhodnutí správního orgánu prvého stupně domáhat účastenství v řízení jinak než podáním odvolání, nejde-li o výše uvedený případ jiného účastníka než odvolatele, tak judikatura Nejvyššího správního soudu zastává dlouhodobě a konstantně (z nedávných viz např. rozsudek ze dne 13. 8. 2024, č. j. 4 As 364/2023-50, body 27 a 28, nebo rozsudek ze dne 8. 3. 2023, č. j. 1 As 159/2022-40, body 13 až 19), přičemž ani v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od ní odchýlit. Nadále platí, že jakmile prvostupňový orgán rozhodl ve věci samé, je možné otázku účastenství hodnotit toliko v řízení o odvolání směřujícím proti rozhodnutí ve věci, a sice při posuzování otázky přípustnosti podaného odvolání. Za takové situace již nelze o účastenství odvolatele rozhodovat samostatně vydávaným usnesením.

[20] Uvedené závěry nezpochybňuje ani stěžovatelův odkaz na vyjmenovaná ustanovení správního řádu upravující postup prvostupňového orgánu po podání odvolání osobou, o níž se prvostupňový orgán domnívá, že není účastníkem řízení. Úprava tohoto postupu ve správním řádu neznámá, že by zamítnutí odvolání pro nepřipustnost (§ 92 odst. 1) mohl iniciovat pouze prvostupňový orgán, jak se stěžovatel mylně domnívá. Odvolací orgán sám posuzuje otázku, zda osoba, která podala odvolání, materiálně je účastníkem řízení, či nikoli, přičemž hodnocením prvostupňového orgánu ve vztahu k této otázce není nijak vázán. Dospěje-li odvolací orgán k závěru, že osoba, která odvolání podala, účastníkem řízení není, nemůže se věcně zabývat odvolacími námitkami a odvolání zamítne jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

[21] Povinnost postupovat podle § 28 odst. 1 správního řádu v odvolacím řízení nelze dovodit ani z § 93 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že *jestliže v této hlavě není stanoveno jinak, pro řízení o odvolání se obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII této části*. Úprava odvolacího řízení v hlavě VIII totiž obsahuje vlastní řešení posuzování účastenství právě v rámci řešení otázky přípustnosti odvolání tím, že zakotvuje povinnost zamítnout nepřipustné odvolání postupem dle § 92 odst. 1 správního řádu, nebo vrátit věc správnímu

orgánu prvního stupně, posoudí-li na rozdíl od něj odvolání jako přípustné (§ 92 odst. 2 správního řádu). Proto se § 28 odst. 1 téhož zákona nepoužije ani obdobně (shodně již výše citovaný rozsudek č. j. 5 As 34/2011-70).

[22] Rozhodné není ani to, zda správní orgány stěžovateli nejprve umožnily uplatňovat práva účastníka řízení. Jak již bylo vysvětleno výše, z materiálního pojetí účastnictví vyplývá, že určitá osoba účastníkem buď je, anebo není. Proto i v případě, kdy správní orgány k určité osobě přistoupily jako k účastníkovi a umožnily mu vykonávat konkrétní procesní práva, nemění tato skutečnost nic na povinnosti aplikovat § 92 odst. 1 správního řádu, jestliže odvolací orgán následně zjistí, že osoba, která odvolání podala, účastníkem není. Ani v takovém případě není přípustné, aby se odvolací orgán zabýval námitkami osoby, která není účastníkem, věcně, jak požadoval stěžovatel.

[23] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že krajský soud v napadeném rozsudku potvrdil závěr žalovaného, že stěžovatel materiálně účastníkem řízení nebyl. Proti tomuto závěru krajského soudu však stěžovatel v kasační stížnosti nebrojil, proto se jím Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť je ve smyslu § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), vázán důvody kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. dubna 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu