

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, soudkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudce JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. Z. K.,** zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem v Praze, Sokolská 60, 120 00, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem v Českých Budějovicích, U Zimního stadionu 1952/2, 370 76, **za účasti:** 1) R. K., a 2) Občanského sdružení LÍPA 2000, se sídlem Gregorova 127/12, Písek, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 6. 2011, č. j. 10 A 58/2010 - 40,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá.**

**II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

**III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

Kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2010, č. j. OREG 23466/2010/vano, kterým bylo odvolání proto rozhodnutí Městského úřadu Písek, odbor výstavby a územního plánování, č. j. výst/312223444/0/2009/Ku-15/STRI/StPo ze dne 3. 2. 2010 podle ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jako nepřípustné zamítnuto.

V kasační stížnosti stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku stran přípustnosti odvolání stěžovatele proti rozhodnutí MěÚ Písek ze dne 3. 2. 2010, čj. výst/312223444/0/2009/Ku-15/STRI/StPo. Krajský soud odkazuje přitom na ust. § 81 odst. 1 správního řádu, z něhož však vyplývá, že pokud zákon nestanoví jinak, může účastník proti rozhodnutí podat odvolání; to však dle stěžovatele neznamená, že odvolání proti rozhodnutí nemůže podat nikdo jiný než účastník, neboť to citované ustanovení nezakazuje, a každý (s výjimkou státní moci) může činit, co není zákonem zakázáno. Stěžovatel namítá, že pokud krajský soud s odkazem na judikaturu NSS (sp. zn. 4 As 27/2003, 5 As 7/2005) neváže vznik práva podat odvolání na účast v prvostupňovém řízení, nemohou být odvolání nepřípustná z důvodu, že byla (podle nesprávného posouzení správních orgánů) podána osobami, které v daném řízení neměly postavení účastníka řízení; krajský soud tak rozhodl v rozporu s judikaturou NSS. Stěžovatel uvádí, že přestože je ve své podstatě umožněno podat odvolání jakékoli osobě, je povinností odvolacího orgánu následně zkoumat, zda jde o odvolání přípustné či nepřípustné a o odvolání poté rozhodnout jedním ze způsobů uvedených v ust. § 90 a 92 správního řádu. Zamítnout odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí jako nepřípustné lze však jen v případech uvedených v § 81 odst. 2 a 3 a ust. § 82 odst. 1, věta druhá správního řádu.

Stěžovatel tvrdí, že při stanovení okruhu účastníků řízení stavební úřad neprovedl žádné dokazování ke zjištění skutkového stavu a stanovení okruhu účastníků správní orgán založil pouze na obecném závěru o tom, že právní postavení účastníka řízení v souladu s ust. § 109 stavebního zákona v daném případě přísluší (vedle stavebníka, vlastníka pozemku a vlastníka stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, anebo toho, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu a jejich práva mohou být navrhovanou stavbou přímo dotčena) pouze vlastníkům sousedních pozemků. Vlastnictví ani jiná práva k vzdálenějším nemovitostem potom dotčena být nemohou. Podle názoru stěžovatele jsou rozhodnutí správních orgánů ve vztahu ke stanovení okruhu účastníků řízení nepřezkoumatelná, a proto měla být krajským soudem zrušena. Stěžovatel poukazuje na to, že jeho práva nepochybně stavbou, která je umístěna, byť je vzdálenosti 70 až 120 metrů od hranice jeho pozemků jsou dotčena, a to hlukem, prachem, plyny a zvýšeným provozem motorových vozidel včetně těžkých nákladních vozidel a stavebních strojů. Stěžovatel namítá, že s ním nebylo ve stavební řízení jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoli s ním být jednáno mělo.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s důvody uváděnými stěžovatelem a naopak se ztotožňuje se závěry krajského soudu, kasační stížnost nepovažuje za důvodnou, a proto navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud a priori předesílá, že rozhodnutí, proti němuž stěžovatel brojí, je rozhodnutí, kterým nebylo rozhodováno in meritum o povolení stavby, ale rozhodnutí, kterým bylo odvolání stěžovatele zamítnuto pro nepřípustnost, a to konkr. z důvodu, že stěžovatel nebyl osobou, která v daném řízení měla postavení účastníka řízení. V průběhu stavebního řízení se stěžovatel postavení účastníka řízení sice domáhal, správní orgán však rozhodl, že účastníkem řízení není.

Rozsah, v jakém žalovaný odvolání stěžovatele posuzoval, byl posléze určující pro možný rozsah soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ve výroku, jímž bylo odvolání stěžovatele zamítnuto pro nepřípustnost. Nejvyšší správní soud předesílá, že rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost (nebo opožděnost) podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán, potažmo ani soud, věcně zabýval odvolacími námitkami in meritum. Námitky, kterými stěžovatel míří k samotnému povolení stavby, jsou proto v tomto kasačním řízení irelevantní.

V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, též rozsudky zdejšího soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno (contr. § 90 odst. 5 správního řádu). Obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu, neshledá důvod pro to, aby s rozhodnutím naložil některým ze způsobů uvedených v § 90 odst. 1 až 4 cit. zákona, tedy jinými slovy dojde k závěru, že odvolání není důvodné a není ani důvod pro zastavení řízení, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Od tohoto zamítnutí odvolání je třeba odlišovat zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první cit. zákona, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřípustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že v průběhu řízení o vydání stavebního povolení pro stavbu bytového domu v Gregorově ulici v Písku – III. etapa se stěžovatel (jakož i osoby zúčastněné) domáhal postavení účastníka řízení. Tohoto postavení se stěžovatel v předchozím řízení o umístění stavby nedomáhal. Správní orgán rozhodl ve smyslu ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu tak, že stěžovatel není účastníkem řízení ve věci povolení předmětné stavby; odkázal přitom na definici účastníka stavebního řízení podle ustanovení § 109 stavebního zákona, kterým je mimo jiné vlastník sousedního pozemku, nebo stavby, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno; není přitom rozhodující, zda sousední pozemek je pozemkem mezujícím, či jedná se o pozemek druhý či další, pokud by se účinky stavby projevovaly i mimo hranice stavebního pozemku. V rozhodnutí stavebního úřadu bylo vysvětleno, že důvody, kterými by se stavba mohla dotknout práv žadatele o účastenství, neshledal; stavba je vzdálená 70 až 120 běžných metrů a oddělena dalšími pozemky, komunikacemi a hustým porostem vlastní zahrady. Bylo uvedeno, že vzhledem k relativní blízkosti ostatních staveb, frekventovaných komunikací a celkovému umístění stavby v centru města je prakticky vyloučena možnost, že by takto vzdálená stavba mohla nepříznivě ovlivnit životní prostředí, či další faktory provázející práva vlastníků, které by potencionálně mohly být příčinou dotčení jejich práv.

Stěžovatel využil možnosti obrany proti vydanému usnesení a podal odvolání; krajský úřad rozhodl o odvolání dne 26. 4. 2010 tak, že podané odvolání zamítl a změnil výrokovou část usnesení doplněním výčtu pozemků dotčených stavbou ve stavebním řízení o parcelu č. 71/3 a č. 71/4, přičemž ve zbytku usnesení stavebního úřadu ze dne 2. 2. 2010 potvrdil. Stejně tak odvolací orgán v rozhodnutí ze dne 26. 4. 2010 uvedl, že se stavební úřad soustředil na otázku možnosti přímého dotčení vlastnických práv žadatelů o účastenství a správně dospěl k závěru, že vzhledem k umístění a charakteru stavby toto přímé dotčení vlastnických práv předpokládat nelze. Rozhodnutí ze dne 26. 4. 2010 nabylo právní moci dne 4. 5. 2010. Stěžovatel již dále možnosti přezkoumání rozhodnutí žalovaného ve správním soudnictví nevyužil a žalobu ke krajskému soudu nepodal.

Stěžovatel srozuměn s pravomocným rozhodnutím o tom, že není účastníkem řízení, podal (jakož i osoby zúčastněné) již proti pravomocnému rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byla stavba povolena (rozhodnutí ze dne 3. 2. 2010, čj. výst/312223444/0/2009/ku-15/STRI/StPo) odvolání. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 7. 2010, čj. OREG 23466/2010/vano, bylo odvolání podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné zamítnuto. Protože odvolání směřovalo do rozhodnutí již pravomocného, žalovaný v souladu s citovaným ustanovením, se zabýval tím, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí; takové důvody žalovaný neshledal.

Podle ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky řízení a pro všechny správní orgány. Bylo-li již v době podání odvolání stěžovatelem o jeho procesním postavení v předmětném stavebním řízení pravomocně rozhodnuto a toto rozhodnutí nebylo zrušeno, žalovaný nemohl jinak, než vycházet ze skutečnosti, že stěžovatel není účastníkem řízení, a proto odvolání v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 správního řádu zamítl; otázka stran účastenství stěžovatele byla již pravomocně vyřešena.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud rozhodl v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou stěžovatel odkazuje; nadto tato není ve věci nyní projednávané případná, neboť zde je odlišný stav skutkový, odlišný je i legislativní rámec, neboť na věc nyní projednávanou dopadá nový správní řád. Ve věci sp. zn. 5 As 7/2005 nadto zdejší soud posuzoval věc v situaci, kdy nebylo o tom, zda stěžovatel je či není účastníkem řízení, rozhodováno, přitom stěžovatel se za účastníka řízení považoval, ale nebylo s ním jednáno; obdobně tomu bylo i ve věci sp. zn. 4 As 27/2003, kdy byla řešena otázka přípustnosti žaloby. Ve věci nyní projednávané se však již správní orgán tím, zda stěžovatel je či není účastníkem stavebního řízení, k žádosti stěžovatele zabýval, a o této otázce bylo pravomocně rozhodnuto. Nelze proto vycházet z premisy, že stěžovatel se za účastníka řízení s ohledem na tvrzené dotčení na svých právech považuje. Bylo totiž již pravomocně rozhodnuto, že stěžovatel účastníkem řízení není. Pokud stěžovatel nesouhlasil s takovým výsledkem řízení, měl možnost domáhat se svého práva prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví, to neučinil.

Nelze proto setrvat na závěru stěžovatele, který opírá o správní judikaturu výše, a z níž dovozuje, že odvolání může podat i ten, kdo není účastníkem řízení. Ustanovení § 81 správního řádu přiznává právo podat odvolání toliko účastníkovi řízení, tímto je osoba naplňující podmínky ust. § 27 správního řádu., resp. § 109 stavebního zákona. Nemůže však odvolání přípustně podat ten, o němž správní orgán již rozhodl, že účastníkem řízení není.

Lze zde odkázat např. na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 542/09, ze dne 27. 4. 2010, v němž soud konstatuje: *„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 nepřípustné. Podle ustanovení § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřípustné odvolání rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z toho plyne, že na nepřípustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze jediným možným způsobem - a to zamítavým rozhodnutím.“*

Závěr krajského soudu, že žalovaný v posuzované věci nepochybil, když odvolání stěžovatele zamítl jako nepřípustné podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, tak Nejvyšší správní soud shledal v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani vady, ke kterým by Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. byl povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s ustanovením § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení

s ustanovením § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly; proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; tak tomu v dané věci nebylo, proto osoby zúčastněné na řízení nemají 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 (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 27. dubna 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu