

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně **Ing. O. H.,** zastoupené Mgr. Michalem Gruberem, advokátem se sídlem Novobranská 14, Brno, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru dopravy,** se sídlem Kounicova 67, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2011, č. j. 31 A 76/2010 - 35,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2011, č. j. 31 A 76/2010 – 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Úřad městské části Brno – střed rozhodnutím ze dne 28. 4. 2010, č. j. 100033725/MINM/SDK/01 povolil p. M. S. zvláštní užívání spojovací komunikace mezi ulicemi Pekařská a Pellicova v Brně ke zřízení restaurační zahrádky dle zákona o pozemních komunikacích.

Žalobkyně písemností ze dne 12. 5. 2010, která byla doručena téhož dne, se obrátila na Úřad městské části města Brna, Brno - střed, Odbor obchodu, dopravy a služeb, se žádostí o doručení výše uvedeného rozhodnutí, neboť je účastníkem uvedeného řízení a jako s účastníkem s ní nebylo jednáno.

Písemností ze dne 11. 6. 2010, která byla doručena téhož dne, podala žalobkyně proti rozhodnutí o povolení ke zřízení restaurační zahrádky na pozemku p. č. 1085 vydaného na žádost M. S. odvolání. Tvrdila, že na její žádost ze dne 12. 5. 2010 příslušný orgán nereagoval. V odvolání namítala, že je umístěním restaurační zahrádky na p. č. 1085

v sousedství domu č. p. 407 postaveném na p. č. 1083 v k. ú. Staré Brno dotčena na svých právech řádného užívání bytové jednotky č. 407/2 v domě č. p. 407, jejíž je vlastnicí. Podstatou odvolání bylo tvrzení žalobkyně, že realizací zvláštního užívání komunikace v blízkosti svého bydliště je dotčena na svých právech na klidné a ničím nerušené bydlení, neboť provoz restaurační zahrádky je spojen s nadměrným hlukem. Odvoláním se domáhala zrušení rozhodnutí o povolení ke zřízení restaurační zahrádky dle zákona o pozemních komunikacích.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 7. 2010, sp. zn. 5400/OD/MMB/230904/2010/Ro-/12 (dále též „rozhodnutí žalovaného“) podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 28. 4. 2010, č. j. 100033725/MINM/SDK/01, potvrdil.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí neshledal pochybení v závěru správního orgánu I. stupně, že práva a oprávněné zájmy žalobkyně nebudou v daném případě, na rozdíl od loňského roku, dotčeny. Z tohoto důvodu správní orgán I. stupně nepřibral žalobkyni do řízení jako účastníka. Žalobkyně podle něj neprokázala svá tvrzení, že je provozem zahrádky obtěžována.

Žalovaný za rozhodné považoval to, že předmětná žádost p. M. S. směřovala k umístění zahrádky na druhé straně spojovací komunikace, čímž se vytvořil odstup zahrádky od oken stěžovatelky cca 3 m. Provoz zahrádky je omezen časově od 10 do 22 hod. a nemělo by docházet k rušení nočního klidu. Provoz zahrádky v denních hodinách je běžným uličním provozem, který by intenzitou provozu neměl přesahovat obvyklé hladiny hluku na veřejné pozemní komunikaci, kde se předpokládá provoz vozidel, jejich parkování, průchod pěších.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u krajského soudu správní žalobou ze dne 24. 9. 2010. Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) z důvodu, že návrh byl podán osobou zjevně neoprávněnou.

Proti usnesení krajského soudu žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala včasnou kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dále z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Krajský soud podle stěžovatelky především nesprávně posoudil otázku účastenství stěžovatelky v předcházejícím správním řízení.

K uvedené otázce stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že je vlastníkem bytové jednotky v domě v lokalitě spojovací komunikace ulic Pekařská – Pellicova v Brně. Z faktického stavu v květnu 2010 zjistila, že na části pozemku ve vlastnictví Statutárního

města Brna ve výše uvedené lokalitě byla vybudována restaurační zahrádka. Restaurační zahrádka je umístěna pod okny přízemního bytu stěžovatelky a znemožňuje jí řádné užívání bytu. Pobývání v bytové jednotce je zatíženo nadměrným hlukem a v době provozní doby restaurace nelze prakticky vůbec otevřít okna z důvodu zvýšeného hluku z předzahrádky.

Úřad městské části Brno – střed (dále též „Úřad“) jí rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace nedoručil, přestože je takovýmto umístěním restaurační předzahrádky dotčena na svých právech. V roce 2009 Úřad řešil obdobnou situaci, kdy restaurační zahrádka stejného žadatele byla umístěna na stejné části pozemku, a v tomto případě Úřad stěžovatelce postavení účastníka řízení v řízení o zřízení restaurační zahrádky přiznal. Žádost o zvláštní užívání místní komunikace p. Michala Součka byla v tomto případě rozhodnutím Úřadu ze dne 12. 10. 2009, č. j. 090033244/MINM/SDK/010, zamítnuta.

Zástupce stěžovatelky z výše uvedených důvodu správnímu orgánu dne 12. 5. 2010 sdělil nesouhlas stěžovatelky s umístěním restaurační zahrádky, neboť umístěnou restaurační zahrádkou jsou dotčena práva stěžovatelky imisemi hluku a omezením užívání bytu. Současně zástupce stěžovatelky požádal o řádné doručení rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace. Správní orgán podle stěžovatelky na podání nijak nereagoval, a proto zástupce dne 11. 6. 2010 podal odvolání proti rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace. Žalovaný odvolání odmítl s tím, že práva a oprávněné zájmy stěžovatelky nejsou v daném případě dotčeny.

V kasační stížnosti stěžovatelka krajskému soudu vytýká především to, že se v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem nevypořádal s otázkou, zda je stěžovatelka účastníkem správního řízení a s namítanou vadou řízení. Celé správní řízení je stiženo vadou, neboť se stěžovatelkou nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, přestože jím byla. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též osoby, které mohou být dotčeny rozhodnutím ve svých právech a povinnostech. Za této situace měl správní orgán v souladu s § 2 odst. 3 správního řádu šetřit práva dotčených osob a stěžovatelku brát jako účastníka řízení, neboť mu z úřední povinnosti bylo známo, že dotčeným rozhodnutím může být zasaženo do jejích práv. Pokud v předchozím kalendářním roce stěžovatelce, v prakticky stejné žádosti o užívání komunikace (jediný rozdíl je v posunutí zahrádky o 2,5 m), správní orgán přiznal postavení účastníka řízení a v konečném rozhodnutí navíc jejím námitkám vyhověl, pak v případě mírně modifikované opětovné žádosti, práva stěžovatelky mohou být dotčena.

Závěry krajského soudu, že umístěním restaurační zahrádky na pozemek před domem stěžovatelky nebyla tato dotčena na svých právech, jsou nesprávné a jsou učiněny bez dostatečných skutkových zjištění. Žaloba byla soudem odmítnuta neoprávněně, stěžovatelce postavení účastníka ve správním řízení přísluší a je osobou oprávněnou k podání žaloby.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) přezkoumal napadené usnesení a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 81 odst. 1 správního řádu účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle § 27 odst. 1 správního řádu účastníky řízení jsou
a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Žalovaný, podle obsahu svého rozhodnutí, nepovažoval stěžovatelku za účastnici uvedeného správního řízení, avšak o jejím odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nerozhodl podle § 92 správního řádu.

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 (a contr. § 90 odst. 5 správního řádu). Jako odvolání nepřípustné by mohlo být posouzeno odvolání osoby, která tvrdí, že s ní mělo být jednáno správním orgánem prvního stupně jako s účastníkem řízení, pokud by odvolací orgán dospěl k závěru, že uvedená osoba nebyla účastníkem správního řízení (o čemž by však musel vydat rozhodnutí).

Zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 věta první cit. zákona, 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.

V dané věci žalovaný, přestože to ve svém rozhodnutí výslovně neuvedl, zamítl odvolání stěžovatelky proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu, protože stěžovatelku shodně s prvostupňovým správním orgánem nepovažoval za účastnici řízení, a napadené prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. Postupoval tedy tak, jakoby rozhodoval o odvolání účastníka správního řízení, a námitky stěžovatelky v podstatě přezkoumal meritorně. Stěžovatelka žalovanému v žalobě proto vytýkala, že se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s otázkou, zda je (stěžovatelka) účastnicí správního řízení, a jí namítanou vadou řízení spočívající v tom, že s ní prvostupňový správní orgán nejednal jako s účastnicí řízení, přičemž v další části své

žaloby namítala nezákonnost rozhodnutí o zřízení restaurační zahrádky dle zákona o pozemních komunikacích.

Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla být činností správních orgánů přímo dotčena ve svých právech, protože napadeným správním rozhodnutím bylo rozhodnuto o zvláštním užívání spojovací komunikace v podobě vybudování a dočasného provozování restaurační zahrádky, přičemž hranice užívání se nacházela 3 m od bytu stěžovatelky. Podle názoru krajského soudu účastenství stěžovatelky v předmětném řízení nemohlo být založeno pouze tím, že stěžovatelka ze svých oken viděla na restaurační zahrádku, a že by mohlo dojít k určitému, stěžovatelkou blíže nedoloženému, navýšení hluku z restaurace. Účastenství ve správním řízení nelze zakládat pouze na faktu, že povolovaná činnost se určité osobě subjektivně nelíbí, případně, že nepřímé a vzdálené důsledky takovéto činnosti potencionálně a vzdáleně zasahují do sféry takovéto osoby. Účastníkem předmětného řízení by byl pouze ten, komu by realizací zvláštního užívání pozemní komunikace došlo k podstatnějšímu narušení jeho práv a oprávněných zájmů.

Krajský soud ve věci rozhodl usnesením a žalobu stěžovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako žalobu podanou zjevně neoprávněnou osobou. Poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59. Odkaz na tento rozsudek je však v dané věci zcela nepřípadný.

Protože již v průběhu správního řízení vznikl spor o to, zda stěžovatelka je nebo není účastnicí konkrétního řízení, který v důsledku svého neúspěchu před správními orgány přenesla stěžovatelka podáním žaloby proti rozhodnutí žalovaného na soud, krajský soud o její žalobě nemohl rozhodnout usnesením podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a odmítnout ji jako podanou zjevně neoprávněnou osobou, ale bylo třeba, aby její žalobu z tohoto uplatněného důvodu věcně projednal a rozhodl o ní rozsudkem. Jen v rozsudku mohl v daném případě řešit, zda stěžovatelka byla či nikoliv účastnicí správního řízení a zda správní orgány postupovaly v řízení zákonem stanoveným způsobem.

Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. dubna 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu