

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Pavlíny Vrkočové, v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha - Čakovice**, se sídlem nám. 25. března 121, Praha 9, zast. Mgr. Ivanem Chytilem, advokátem, se sídlem Maiselova 38/15, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti: České štěrkopísky spol. s r. o., se sídlem Cukrovarská 34, Praha 9, zast. Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem, se sídlem Jandova 208/8, Praha 9, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2016, č. j. 5 A 24/2012 – 64,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2016, č. j. 5 A 24/2012 - 64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. S-MHMP 908352/2011/OST/Ne/Vo, žalovaný zamítl jako nepřípustné odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 18 (dále „stavební úřad“) ze dne 27. 5. 2011, č. j. MC18/124-9/2011/OVÚR/KI, kterým rozhodl o umístění stavby nazvané *„Míchací centrum Letňany – dočasná stavba, Praha 18“* na pozemcích parc. č. 756/1 – ostatní plocha, 763/25 – ostatní plocha, 766/3 – zastavěná plocha a nádvoří a technická infrastruktura na pozemcích parc. č. 760/6 – zastavěná plocha a nádvoří, 756/1 – ostatní plocha, 756/108 – ostatní plocha, 760/5 – zastavěná plocha a nádvoří, vše v k. ú. Letňany.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), který rozhodnutí žalovaného zrušil. Dospěl totiž k závěru, že řízení

před žalovaným bylo stiženo zásadní procesní vadou, jež spočívala v nesprávném postupu žalovaného v odvolacím řízení. Žalobkyně podáním ze dne 10. 6. 2011 oznámila, že je účastníkem územního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád"). Ve svém odvolání uvedla, z čeho dovozuje dotčení svých práv předmětnou stavbou a zároveň podala odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání žalobkyně zabýval otázkou, zda bylo toto její odvolání přípustné. Dospěl k závěru, že žalobkyně nesplňuje ani jednu z podmínek účastenství v územním řízení a odvolání zamítl jako nepřípustné. Tento postup žalovaného vyhodnotil městský soud jako procesně nesprávný, neboť podle jeho názoru měl žalovaný rozhodnout o účastenství žalobkyně v územním řízení postupem podle § 28 odst. 1 správního řádu. Takto však nepostupoval a nerozhodl o účastenství žalobkyně samostatným usnesením, čímž, podle názoru městského soudu, připravil žalobkyni o možnost se proti rozhodnutí o jejím účastenství odvolat a případně podat správní žalobu. Městský soud uvedl, že namísto toho žalovaný *„rozhodl ve věci samé žalobou napadeným rozhodnutím, kterým potvrdil územní rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby*".

Městský soud rovněž zdůraznil, že usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je či nikoli, není správní orgán povinen vydávat toliko v případech, kdy není třeba provádět jakékoliv právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. K tomu odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 – 39, publikovaného pod č. 1657/2008 Sb. NSS, podle něhož *„[p]ostup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace, a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.*"

Osoba zúčastněná na řízení napadla kasační stížností rozsudek městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále „s. ř. s."). Zdůraznila, že stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby dne 27. 5. 2011 a žalobkyně až podáním ze dne 10. 6. 2011 oznámila, že je účastníkem územního řízení. Osoba zúčastněná na řízení zároveň poukázala na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, publikovaného pod č. 3288/2015 Sb. NSS, podle nichž došlo-li k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze, kromě zákonem předvídaných výjimek, vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Podle osoby zúčastněné na řízení proto postupoval žalovaný v posuzované věci správně, když již v odvolacím řízení usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu nevydával, ale vypořádal se s otázkou účastenství v rozhodnutí o zamítnutí odvolání. Dále se v kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení vyjádřila k otázce účastenství žalobkyně v územním řízení. Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný podal kasační stížnost rovněž z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Předně zdůraznil, že rozhodnutí stavebního úřadu předmětným rozhodnutím o odvolání nepotvrdil, jak nesprávně na jednom místě odůvodnění uvedl městský soud. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu, nikoliv podle § 90 odst. 5 téhož zákona, které by mohl aplikovat pouze v případě, že by rozhodoval o včasném a přípustném odvolání. Zdůraznil rovněž, že žalobkyně oznámila své účastenství v řízení až

po skončení správního řízení v prvním stupni. Z dikce poslední věty ust. § 28 odst. 1 správního řádu, jež zní: *„Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“*, žalovaný dovozuje, že rozhodovat o účastenství je možné pouze v průběhu řízení. Po vydání rozhodnutí, tedy po ukončení řízení nelze vydat usnesení o tom, že určitá osoba není účastníkem řízení. Žalovaný na podporu své argumentace odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2011, č. j. 4 As 7/2011 – 150, v němž obdobný procesní postup, jaký použil žalovaný v posuzované věci, Nejvyšší správní soud aproboval. Žalovaný navrhuje zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení uvedla, že nelze aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, neboť skutkový základ tohoto rozhodnutí je odlišný od posuzované věci v tom, že účastenství dotčené osoby se řešilo až v době po právní moci rozhodnutí, tedy v době, kdy správní řízení bylo již skončeno. Oproti tomu žalobkyně se v posuzované věci přihlásila ke svému účastenství v řízení ještě v průběhu lhůty k odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Proto v posuzované věci byla reálná možnost pokračování správního řízení před odvolacím orgánem a ust. § 28 odst. 1 správního řádu tedy mohlo být aplikováno i v odvolacím řízení. Odvolací správní orgán by věc projednal a rozhodl po rozhodnutí o účastenství žalobkyně. Existence těchto rozhodnutí vedle sebe není vyloučena, protože důvody rozhodnutí o účastenství a rozhodnutí o odvolání se mohou lišit.

Ke kasační stížnosti žalovaného žalobkyně uvedla, že podle jejího názoru nic nebrání tomu, aby podle § 28 odst. 1 správního řádu postupoval odvolací správní orgán v řízení o odvolání. Z dikce citovaného ustanovení nevyplývá, že by mohlo být použito pouze v prvoinstančním správním řízení. Naopak ust. § 92 správního řádu, o něž se opírá žalovaný, nelze v situacích obdobných posuzované věci vůbec aplikovat, protože podle něj zamítne odvolací správní orgán odvolání jako opožděné nebo nepřípustné. Správní řád však za nepřípustné neoznačuje odvolání podané osobou, která se považuje za účastníka řízení a tímto účastníkem není. Na tuto situaci pamatuje právě § 28 odst. 1 správního řádu. Rovněž k odkazu žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2011, č. j. 4 As 7/2011 – 150, žalobkyně zdůrazňuje, že tento rozsudek byl vydán ohledně jiného skutkového stavu, protože odvolání bylo podáno až po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí.

Citovaný rozsudek vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122, v němž je uvedeno, že pokud je tvrzení o účastenství vzneseno v průběhu správního řízení, je třeba o něm rozhodnout procesním usnesením, a pokud se tak stane až po vydání rozhodnutí, rozhoduje se o účastenství v řízení o odvolání. Tyto závěry byly rozsudkem vysloveny ke správnímu řádu z roku 1967 s tím, že je lze pouze přiměřeně použít i na správní řád z roku 2004. Přitom správní řád z roku 1967 neobsahoval ustanovení obdobné dnešnímu § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Z toho žalobkyně dovozuje, že po vydání rozhodnutí se i podle správního řádu z roku 2004 bude rozhodovat o účastenství sice v odvolacím řízení, avšak usnesením, jak ukládá zákon.

Žalobkyně se též vyjadřuje k argumentaci obou stěžovatelů ohledně jejího účastenství ve správním řízení a závěrem navrhuje zamítnutí obou kasačních stížností a požaduje přiznání náhrady nákladů řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnost. Ověřil, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podali včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňují přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Za žalovaného v řízení o kasační stížnosti jedná pověřená zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie a osoba zúčastněná na řízení je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost je důvodná.

Podle argumentace městského soudu tvoří jádro sporu otázka, jaký procesní postup měl zvolit žalovaný v situaci, kdy žalobkyně podala odvolání proti územnímu rozhodnutí z pozice opomenutého účastníka správního řízení v prvním stupni, přičemž až v tomto odvolání dala správnímu orgánu najevo, že se považuje za účastníka správního řízení.

Touto otázkou se již opakovaně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zabýval. Z poslední doby lze odkázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, publikovaný pod č. 3288/2015 Sb. NSS (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu nelze vydat, pokud již bylo rozhodnuto ve věci samé. Z úvah soudu v citovaném rozhodnutí též jednoznačně vyplývá, že rozhodným je v tomto ohledu již právě okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nikoliv okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí: „*Vydáním rozhodnutí (§ 71 odst. 2 spr. ř.) se řízení před správním orgánem v zásadě končí, neboť správní orgán je vydaným rozhodnutím vázán a nemůže jej i při zjištění vad změnit jinak, než zákonem stanoveným způsobem (viz Vedral J., Správní řád. Komentář. II. vydání. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON: 2012, str. 631 – 632) [...]Právní moc rozhodnutí není v tomto směru podstatná, neboť veškeré úkony v rámci řízení činí správní orgán za účelem vydání rozhodnutí. To po jeho vydání nemůže změnit, kromě situací výslovně spr. ř. předvídaných.*“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí též výslovně uvedl, že v situaci, kdy již správní orgán I. stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, opomenutý účastník se může bránit zejména podáním odvolání. Ohledně postupu odvolacího orgánu při posouzení takového odvolání opomenutého účastníka řízení pak zdejší soud odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, č. j. 5 A 27/96 – 26, který na půdorysu správního řádu z roku 1967 dospěl k závěru, že „(...) *Pokud totiž odvolání (rozklad) podá ten, s nímž orgán I. stupně v řízení nejednal jako s účastníkem, je odvolací orgán povinen tuto uplatněnou námitku řešit jako prvořadou, a to tak, že pokud je oprávněná, a odvolání podal ten, kdo měl být účastníkem řízení, odvolání účastníka projedná a rozhodne podle § 59 (§ 61) správního řádu ve věci samé (zpravidla rozhodnutí pro tuto vadu zruší). Dojde-li však k závěru, že odvolání podala osoba, která účastníkem řízení podle zákona není, ač to tvrdí, postupuje podle § 60 (§ 61 odst. 3) správního řádu.*“ Z uvedeného je zřejmé, že odvolací správní orgán

buď na základě posouzení splnění podmínek pro účastenství odvolatele v řízení dospěje k závěru, že odvolání je nepřípustné, nebo o odvolání rozhodne rozhodnutím ve věci samé.

K argumentaci žalobkyně, že odvolání, které podala jiná osoba, než účastník řízení, není podle správního řádu možné označit za nepřípustné, je třeba podotknout, že podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání proti rozhodnutí podat účastník řízení. Odvolání podané jinou osobou než účastníkem řízení je proto nepřípustné a musí být odvolacím správním orgánem zamítnuto podle § 92 správního řádu, jak uvádí například rozsudek tohoto soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122: *„[ú]prava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů v případě, že odvolání je nepřípustné proto, že bylo podáno opožděně nebo osobou neoprávněnou. V takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí (§ 60 správního řádu z roku 1967, § 92 správního řádu z roku 2004).“*

Argumentaci žalobkyně, že citované rozsudky Nejvyššího správního soudu řešily jinou situaci, kdy účastenství bylo řešeno až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, rozhodně nelze přisvědčit. Uvedená skutečnost není pro posouzení věci významná, jak vyplývá z již citovaného rozsudku tohoto soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147, kde je výslovně uvedeno, že okamžik nabytí právní moci rozhodnutí je pro jeho závěry irelevantní. Rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122, se pak týkal právě situace, kdy opomenutý účastník podal odvolání proti rozhodnutí, které právní moci doposud nenabylo. Je také vhodné poznamenat, že právní konstrukce prezentovaná žalobkyní, podle níž má odvolací správní orgán i v řízení o odvolání rozhodnout o účastenství opomenutého účastníka usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, je problematická již jen z toho důvodu, že jediným opravným prostředkem proti takovému rozhodnutí by (teoreticky) mohla být pouze správní žaloba, stejně jako proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve věci samé. Takový přístup k řešení otázky účastenství v odvolacím správním řízení by zakládal nepřehledný dualismus, neboť výsledkem řízení o odvolání proti jednomu prvoinstančnímu rozhodnutí by byla místo jednoho konečného rozhodnutí de facto dvě rozhodnutí odvolacího orgánu, napadnutelná samostatně správní žalobou.

V posuzované věci tedy žalovaný postupoval procesně správně, když o odvolání podaném žalobkyní z pozice opomenutého účastníka řízení v prvním stupni, který podle názoru žalovaného ve skutečnosti účastníkem řízení podle zákona nebyl, rozhodl tak, že odvolání zamítl jako nepřípustné. Právní posouzení této otázky městským soudem v napadeném rozsudku bylo nesprávné, proto byl v posuzované věci dán kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak posoudil kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení a žalovaného jako důvodné a rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Samotné posouzení otázky, zda žalobkyně byla podle zákona účastníkem územního řízení, netvořilo rozhodovací důvody rozsudku městského soudu, proto se ani Nejvyšší správní soud touto otázkou nezabýval. Tato problematika tak bude předmětem posouzení městským soudem v dalším řízení.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 11. května 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu