

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsi 26, Dobřejovice, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Domo Development, a. s.**, se sídlem Nádražní 762/32, Praha 5, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2015, čj. 064283/2015/KUSK, sp. zn. SZ 051486/2015/KUSK REG/Gr, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2017, čj. 48 A 60/2015-148,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **8 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejího zástupce Mgr. Jiřího Nezhyby, advokáta.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Říčany (stavební úřad) vydal dne 26. 1. 2015 územní rozhodnutí, kterým byla na pozemcích obcí Čestlice a Průhonice umístěna stavba „komunikace a inženýrské sítě Čestlice“ jako příprava pro vybudování komerčního areálu. Žalobkyně je

sousední obcí a vlastníkem několika sousedních pozemků a staveb; domnívala se, že výše uvedeným územním rozhodnutím může být přímo dotčeno její vlastnické právo k těmto nemovitostem. Územní rozhodnutí proto napadla odvoláním, které však žalovaný zamítl jako nepřípustné. Podle něj totiž žalobkyně nebyla účastníkem řízení podle § 27 správního řádu ve spojení s § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť stavba navrhovaná na území jiné obce nemůže její vlastnické právo ohrozit. Pokud měla žalobkyně za to, že byla účastníkem územního řízení, mohla své právo v tomto řízení uplatnit, což však neučinila.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke krajskému soudu, který jí vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Žalovaný totiž nijak neodůvodnil svůj závěr, že navrhovanou stavbou nemohou být dotčena vlastnická práva žalobkyně k jejím pozemkům, ani neuvedl, proč je argumentace žalobkyně mylná. Rozhodnutí žalovaného je tak ve vztahu k otázce účastnictví žalobkyně v územním řízení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nesprávná je také úvaha žalovaného, že pokud žalobkyně neuplatnila v územním řízení námitky, nemůže být účastníkem tohoto řízení. Účastenství v řízení totiž není závislé na tom, zda účastník řízení využije svého práva a vznese proti záměru námitky, neboť postavení účastníka řízení vzniká přímo ze zákona.

II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení, vyjádření žalobkyně a další podání

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které namítá, že soud nezahrnul do svého rozsudku vlastní skutková zjištění učiněná v usnesení, kterým zamítl návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření vůči napadenému územnímu rozhodnutí a kde dospěl k závěru, že tvrzená hrozící újma není (bez dalšího) důsledkem napadeného rozhodnutí; bez doložení hrozby, kterou by představovala navazující výstavba plánovaných budov, považoval soud toto tvrzení za předčasné. V rozsudku se soud omezil pouze na výtku vůči nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, ovšem bez vlastních hodnotících úvah. V dané věci je však žádoucí, aby se soud postavil k podstatě věci najisto a přesvědčivě formuloval svůj závěr. Soud nemůže přejít bez povšimnutí argumentaci, na níž je postaven věcný základ žaloby, pouze s odůvodněním, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné. Soud se ani nevypořádal s námitkami stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení. Proto stěžovatelka považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[4] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť přihlédl k námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterou však žalobkyně uplatnila až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby. Žalobní body je však nutno vymezit právě v této lhůtě; k žalobním bodům uplatněným až po uplynutí lhůty pro podání žaloby soud nemůže přihlížet. S ohledem na dispoziční zásadu soud nemůže přezkoumávat správní rozhodnutí nad rámec vymezený v žalobě a z vlastní iniciativy vyhledávat jeho právní vady.

pokračování

[5] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka předkládá názor, že žaloba je podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná, neboť žalobkyně nevyčerpala v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky. V územním řízení žalobkyně neuplatnila žádnou námitku, ačkoli k tomu měla podle § 89 odst. 4 stavebního zákona nejen možnost, ale i povinnost. Stejně tak se ani v územním řízení nedomáhala postavení účastníka řízení. Její aktivita vzrostla až po vydání územního rozhodnutí, které stěžovatelka v dobré víře považovala za správné. Žalobu nadto žalobkyně opírá o jiné argumenty, než o jaké opřela své odvolání (v odvolání argumentovala rozporem územního rozhodnutí s územním plánem, nedostatečným vyhodnocením posuzovaného záměru ve vztahu ke konečné podobě komerční zóny a chybějícím posouzením vlivů na životní prostředí; žaloba napadá zejména údajný nárůst dopravy na území žalobkyně a rozpor závěru zjišťovacího řízení s výrokem a předmětem územního řízení). Stěžovatelka proto navrhla, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka směšuje rozhodování správního soudu o předběžném opatření a o věci samé. V usnesení o návrhu na předběžné opatření učinil soud veškeré závěry výhradně o otázce, zda byly splněny podmínky pro toto opatření. Zatímco však pro vydání předběžného opatření je potřeba osvědčit hrozící vážnou újmu, pro založení účastenství stačí pouhé tvrzení o přímém dotčení práv. Bylo by nadbytečné, aby se krajský soud zabýval otázkou účastenství žalobkyně, neboť tato úvaha primárně náleží žalovanému. Soud ani nemusel vypořádat argumentaci stěžovatelky, neboť pokud soud ruší rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, další námitky již nepřezkoumává. Podle žalobkyně krajský soud neporušil § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť pokud vada nepřezkoumatelnosti brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek, přihlédne soud k takové vadě z úřední povinnosti, tedy i bez návrhu. Žalobkyně nesouhlasí ani s námitkou nepřípustnosti žaloby. Možnost podat proti výslednému rozhodnutí odvolání totiž není zmařena tím, že účastník řízení nevznesl námitky proti záměru. Námitky ani nejsou řádným opravným prostředkem, naopak je jím ale odvolání, které žalobkyně podala, a proto je její žaloba nepochybně přípustná. Žalobkyně se z procesní opatrnosti vyjádřila také k otázce dotčení svých vlastnických práv a rozvedla důvody, které podle ní toto dotčení představují. Navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[7] Stěžovatelka podala k vyjádření žalobkyně repliku. Podle ní obsahuje rozhodnutí žalovaného srozumitelnou úvahu o dotčení vlastnických práv žalobkyně a o jejím účastenství v územním řízení. Stěžovatelka i v dalších bodech setrvala na své argumentaci.

[8] Žalobkyně k replice nově uvedla, že sice v odvolání a v žalobě vycházela z odlišného předmětu řízení, bylo to však proto, že žalovaný se nezabýval věcnými důvody nezákonnosti územního rozhodnutí, neboť odvolání zamítl pro nesplnění podmínky účastenství. Je proto logické, že v žalobě žalobkyně podrobněji rozvedla důvody, proč by měla být považována za účastníka řízení. Důvody, které uvedla ve vztahu ke svému účastenství v odvolání, jsou přitom shodné s důvody, které uvedla v žalobě.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Pokud by totiž rozsudek takovou vadou trpěl, mohlo by to znamenat, že NSS nebude mít možnost přezkoumat další stěžovatelčiny námitky. Sama o sobě by pak tato vada vedla ke zrušení rozsudku krajského soudu. NSS však tuto vadu neshledal. Jak správně podotkla žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, soud nemusí vypořádávat žalobní námitky, pokud ruší rozhodnutí správního orgánu kvůli vadě nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS, podle kterého pokud soud dospěje k závěru, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, nepřezkoumává již jeho dílčí závěry, postup či důvody, pouze uvede důvody, v nichž nepřezkoumatelnost spatřuje). Rozsudek krajského soudu přitom podle NSS tento požadavek bezpochyby splňuje. Ze stejného důvodu se pak soud nemusel vypořádávat ani s námitkami, které stěžovatelka uplatnila ve vyjádření k žalobě.

[12] Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku také v tom, že krajský soud nevzal v potaz svá vlastní skutková zjištění ohledně dotčenosti práv žalobkyně, která učinil v rozhodnutí o předběžném opatření. I zde NSS dává za pravdu žalobkyni, že nelze směšovat rozhodování o předběžném opatření, ve kterém se řeší otázka, zda výkon územního rozhodnutí představuje hrozbu vážné újmy, a rozhodování o věci samé, která se v tomto případě zúžila na otázku procesní povahy: zda žalobkyně byla, či nebyla účastnicí územního řízení. Pro vydání předběžného opatření je potřeba doložit hrozící vážnou újmu – intenzita případného zásahu do práv účastníka tedy musí být vysoká. Naopak postavení osoby jako účastníka řízení je založeno již pouhou možností dotčení jejích práv, intenzita dotčení práv je tedy nižší. Konkrétně v územním řízení upravuje účastenství § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona tak, že účastníkem územního řízení jsou také *osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich* ***může*** *být územním rozhodnutím přímo dotčeno.* Obecně pak podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky správního řízení také další dotčené osoby, *pokud* ***mohou*** *být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Podle § 28 odst. 1 správního řádu se pak v pochybnostech za účastníka považuje i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Což se v této věci zatím nestalo, a soud proto správně uložil žalovanému, aby nejprve v dalším řízení zdůvodnil, proč nepovažuje žalobkyni za účastnici územního řízení. Rozsudek krajského soudu tedy není nepřezkoumatelný ani z důvodu, že soud nepřevzal do rozsudku své závěry, které učinil při rozhodování o předběžném opatření.

[13] Stěžovatelka má pravdu v tom, že soud je vázán žalobními body a tyto body lze rozšířit pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Existují však určité výjimky, za kterých soud tímto rámcem omezen není. Soud v této věci neporušil § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť vadou nepřezkoumatelnosti se soud zabývá z úřední povinnosti (tedy i bez návrhu), pokud tato vada brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. K tomuto závěru dospěl rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS. Není tedy podstatné, že žalobkyně tuto vadu namítala v řízení před krajským soudem až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, neboť soud by k této vadě

přihlédl i tehdy, pokud by ji žalobkyně neuplatnila. Ostatně to již uvedl sám krajský soud ve svém rozsudku a také žalobkyně ve svých podáních v kasačním řízení. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že krajský soud žalobkyni přiznal více práv, než jí náleželo.

[14] NSS pak souhlasí s krajským soudem, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V této věci je předmětem soudního přezkumu otázka, zda žalovaný správně posoudil otázku účastenství žalobkyně v územním řízení. Nezbytnou podmínkou pro posouzení přípustnosti odvolání je určení procesního postavení osoby, která odvolání podala, neboť podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání proti rozhodnutí správního orgánu podat účastník, pokud zákon nestanoví jinak (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, čj. 5 As 6/2009-94). Žalovaný žalobkyni nepovažoval za účastnici územního řízení, proto zamítl její odvolání pro nepřípustnost. To jej však nezbavilo povinnosti uvést ve svém rozhodnutí důvody a úvahy, kterými se při jejich hodnocení řídil (§ 68 odst. 3 ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu).

[15] Žalobkyně v odvolání zmínila řadu konkrétních skutečností, které by se mohly dotknout jejích vlastnických práv, a ze kterých proto dovozovala své účastenství v územním řízení (označila pozemky, které jsou v jejím vlastnictví a které by mohly být ohroženy plánovanou výstavbou komunikací; s výstavbou bude spojeno zvýšení dopravy, a tedy i hluku, prašnosti, celkově bude znečištěno ovzduší). Žalovaný se k otázce účastenství žalobkyně vyjádřil ve svém rozhodnutí takto: *„Obec Dobřejovice není účastníkem řízení, protože navrhovanou stavbou (na území jiné obce) nemohou být její vlastnická či jiná práva k pozemkům či stavbám v jejím vlastnictví dotčena.* To však nelze považovat za přezkoumatelnou úvahu týkající se dotčení vlastnických práv žalobkyně, která by byla s to vyvrátit její postavení účastnice územního řízení. S konkrétními důvody, které žalobkyně uváděla, se totiž žalovaný ve svém rozhodnutí vůbec nevypořádal. Z rozhodnutí tak nelze zjistit, jak žalovaný dospěl k závěru, že se tyto faktory nemohou pozemků žalobkyně nijak dotknout, a proč proto nemohla být považována za účastnici územního řízení. Nebylo pak úlohou soudu, aby tyto úvahy za žalovaného domýšlel, a odstraňoval tak vady správního rozhodnutí, jak po něm požaduje stěžovatelka.

[16] Žaloba není nepřípustná, jak stěžovatelka tvrdí ve své poslední kasační námitce. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že oznámení o zahájení řízení a pozvání k ústnímu jednání bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, a pokud se žalobkyně cítila být účastnicí územního řízení, měla své právo uplatnit v jeho průběhu, což však neučinila. Jak již ale uvedl krajský soud, postavení účastníka v územním řízení není závislé na tom, zda účastník uplatní námitky, či ne. Postavení účastníka územního řízení vzniká přímo ze zákona, zde podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. V rozsudku ze dne 24. 10. 2013, čj. 5 As 17/2013-25, NSS uvedl, že odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Pokud správní orgán prvního stupně nevymezí správně okruh účastníků správního řízení, je pak úkolem odvolacího orgánu, aby postavil otázku účastenství odvolatele v daném správním řízení najisto. Teprve v případě, kdy je nepochybné, že odvolatel účastníkem řízení být neměl, je odvolací orgán oprávněn jeho odvolání zamítnout pro nepřípustnost.

[17] Žalobkyně by tedy byla účastnicí územního řízení, pokud mohlo být její vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám dotčeno daným územním rozhodnutím, a to bez ohledu na to, zda s ní stavební úřad jakožto s účastnicí daného řízení jednal (ať již přímo, nebo prostřednictvím veřejných vyhlášek), a bez ohledu na to, zda a jaké procesní úkony v tomto řízení sama činila. Také v územním řízení se uplatňuje koncentrační zásada, která však spočívá v tom, že účastníci mohou uplatnit své námitky v tomto řízení nejpozději při ústním jednání (§ 89 odst. 1 stavebního zákona). Zmeškání této lhůty však nemá za následek ztrátu účastenství či práva podat odvolání proti územnímu rozhodnutí, ale „pouze“ to, že se k opožděně uplatněným námitkám již v dalším řízení nepřihlíží (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2015, čj. 5 As 107/2013-38). Z výše uvedeného tedy nevyplývá povinnost potenciálního účastníka řízení podat v průběhu územního řízení námitky, aby tak své postavení účastníka řízení „založil“. Naopak z toho vyplývá, že řádným prostředkem v územním řízení je teprve odvolání, které žalobkyně využila, a vyčerpala tak řádné opravné prostředky ve správním řízení. Tato námitka proto také není důvodná.

[18] Na závěr NSS podotýká, že žalobkyni nemohlo uškodit, že odvolání proti územnímu rozhodnutí postavila na jiných argumentech, než které následně uvedla v žalobě proti rozhodnutí o odvolání, neboť se v každém z řízení bránila proti jinému závěru správních orgánů. V odvolání se z postavení účastnice řízení, které se snažila nejprve prokázat, bránila proti schválené výstavbě komunikace a nesprávnému postupu stavebního úřadu před vydáním územního rozhodnutí. Jelikož žalovaný odvolání žalobkyně zamítl kvůli tomu, že ji nepovažoval za účastnici řízení (bez ohledu na výše uvedený závěr o nepřezkoumatelnosti tohoto názoru), nemusel se již zabývat jejími věcnými námitkami. V žalobě se proto žalobkyně správně zaměřila spíše na argumentaci, která podporovala její postavení účastnice územního řízení, a nerozváděla blíže své věcné námitky, ke kterým se žalovaný nijak nevyjádřil a které s jejím postavením jako účastnice řízení nesouvisely.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (osoba zúčastněná na řízení) neměla ve sporu úspěch, a je proto povinna zaplatit procesně úspěšné žalobkyni, kterou zastupoval na základě plné moci advokát, na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč. Zástupce žalobkyně v řízení o kasační stížnosti, advokát Mgr. Jiří Nezhyba, učinil dva úkony právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k replice [§ 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. NSS tedy přiznal zástupci žalobkyně odměnu za dva úkony právní služby ve výši 2 x 3 100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, celkem tedy 6 800 Kč. Jelikož je advokátní kancelář, v níž zástupce žalobkyně působí, plátcem DPH, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 1 428 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů tedy činí celkem 8 228 Kč, kterou NSS žalobkyni přiznal výrokem II.

pokračování

[21] Výrok III se opírá o § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Žalovanému podle obsahu spisu nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady.

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

V Brně dne 12. července 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu