



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **Městská část Praha 1**, se sídlem Vodičkova 18, Praha 1, zastoupená Mgr. Robertem Perglem, advokátem se sídlem Na Ořechovce 580/4, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** WSF-DELTA spol. s r. o., se sídlem Bohuslava ze Švamberka 1228/10, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2009, č. j. S-MHMP 328163/2009/OST/D1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, č. j. 9 Ca 190/2009 – 64,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e** v části směřující proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, č. j. 9 Ca 190/2009 – 64, **o d m í t á .**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, č. j. 9 Ca 190/2009 – 64, **s e** ve výrocích II., III. a IV. **r u š í .**
- III. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2009, č. j. S-MHMP 328163/2009/OST/D1, **s e o d m í t á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Certifikátem ze dne 10. 10. 2008, č. j. 492008002, vydaným v tzv. zkráceném stavebním řízení podle § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), stvrdil autorizovaný inspektor Ing. T. B. na žádost stavebníka (osoby zúčastněné na řízení), že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady pro stavbu: Vital Centrum, zdravotnické zařízení hotelového typu, v ulici Lannova 1235/2, Praha 1 - Nové Město, nacházející se na pozemku p. č. 306 v k. ú.

Nové Město, obec Praha, a stvrdil, že uvedená stavba (resp. změna dokončené stavby ve formě stavebních úprav) může být provedena. Dne 10. 10. 2008 oznámila osoba zúčastněná na řízení stavbu u věcně a místně příslušného stavebního úřadu, kterým byl Úřad městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“).

Následně uplatnili námitky proti provedení stavby u stavebního úřadu žalobce a společnost Gold Star Invest, s. r. o., kteří se označili za opomenuté účastníky zkráceného stavebního řízení. Stavební úřad nato usnesením ze dne 21. 10. 2008, č. j. Výst. 111447/2008-M-2/1235, vydal okamžitý zákaz provádění stavby. Zároveň uložil autorizovanému inspektorovi, aby ve lhůtě 14 dnů vypořádal námitky opomenutých účastníků, opravil vydaný certifikát, sdělil stavebnímu úřadu způsob vypořádání námitek a zaslal opravený certifikát k evidenci, popřípadě aby postupoval podle § 117 ve spojení s § 114 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a rozhodnutí o námitkách postoupil stavebnímu úřadu.

Usnesením ze dne 13. 1. 2009, č. j. Výst. 001596/2009-M-2/1235, rozhodl stavební úřad s odkazem na § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, o tom, že předmětná stavba není způsobilá pro zkrácené stavební řízení. Podle stavebního úřadu byly totiž osoby, jež uplatnily námitky, dotčeny na svých právech a byly opomenuty v procesu certifikace. Vzhledem k tomu, že námitky nebyly autorizovaným inspektorem řádně vypořádány a nebyly předloženy ani stavebnímu úřadu k posouzení, přičemž se jedná o zásadní výhrady zpochybňující možnost postupovat podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, dospěl stavební úřad k závěru, že stavba není způsobilá pro zkrácené stavební řízení.

Proti uvedenému usnesení o nezpůsobilosti stavby ke zkrácenému stavebnímu řízení podala odvolání osoba zúčastněná na řízení. Žalovaný posoudil toto podání jako podnět k prohlášení nicotnosti a rozhodnutím ze dne 5. 5. 2009, č. j. S-MHMP 328163/2009/OST/D1, prohlásil podle § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení nicotným. Podle žalovaného je stavební úřad oprávněn zasáhnout do zkráceného řízení pouze za podmínek stanovených v § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Tyto podmínky v daném případě nebyly splněny a stavební úřad proto nebyl oprávněn zasahovat do činnosti autorizovaného inspektora. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti tak má za následek nicotnost usnesení stavebního úřadu.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze a současně požádal o přiznání odkladného účinku žalobě. Městský soud rozsudkem ze dne 21. 9. 2010, č. j. 9 Ca 190/2009 – 64, rozhodl tak, že žalobě nepřiznal odkladný účinek (výrok I.) a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II.). Městský soud dospěl totiž k závěru, že v daném případě nebyl důvod k vyslovení nicotnosti usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení. Uvedl, že stavební zákon výslovně neupravuje situaci, kdy autorizovaný inspektor neopatří vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, případně neposoudí jimi uplatněné námitky a neprojedná je s nimi či nepředloží věc stavebnímu úřadu v případě, kdy se mu nepodaří odstranit rozpory. Podle městského soudu totiž není pouze na úvaze autorizovaného inspektora učinit si úsudek o tom, zda přizval všechny v úvahu přicházející účastníky řízení a zda se mu podařilo odstranit rozpory. Certifikát autorizovaného inspektora je listinou vydanou na základě soukromoprávní smlouvy stavebníka s autorizovaným inspektorem, přesto však jde o stavební řízení s určitými veřejnoprávními prvky. Oznámením se certifikát stává aktem, který zakládá oprávnění stavebníka provést stavbu v určené podobě a naopak povinnost ostatních osob toto oprávnění respektovat. Z tohoto důvodu lze oznámený certifikát autorizovaného inspektora

pokračování

považovat za rozhodnutí rovnocenné stavebnímu povolení, které zakládá práva a povinnosti ve stavebním řízení. Vznese-li tedy námitky některá z osob, které se považují za účastníka stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, je nezbytné tyto námitky vypořádat. Městský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010 - 111, publikovaný pod č. 2142/2010 Sb. NSS., v němž byl vysloven názor, že postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti.

Městský soud se dále zabýval otázkou, jakým způsobem lze dosáhnout nápravy případných vad či nezákonnosti certifikátu autorizovaného inspektora. Dospěl přitom k závěru, že podmínky zkráceného stavebního řízení lze revidovat postupem podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, tj. rozhodnutím o nezpůsobilosti stavby pro stavební řízení. Městský soud je toho názoru, že uvedený postup lze uplatnit nejen před oznámením certifikátu stavebnímu úřadu, ale i poté, pokud vyšlo najevo, že nebyly vypořádány námitky osob, které by byly účastníky řízení podle § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. To může zahrnovat i situace, kdy tyto osoby byly opomenuty. Pokud by totiž nedošlo k vypořádání námitek těchto osob, nemohlo by dojít k účinkům certifikátu pro nenaplnění podmínek podle § 117 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Žalovaný tedy podle městského soudu pochybil, pokud se nezabýval námitkami žalobce o opomenutí jeho práv v řízení. Žalovaný měl přezkoumat, zda byly dány důvody k vedení řízení o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení. V této souvislosti městský soud konstatoval, že žalobce nedoložil, jaký způsobem by mohla být předmětnou změnou stavby dotčena jeho práva. Žalovaný proto měl zkoumat, zda k námitkám týkajícím se nesouladu změny stavby s územními regulativy a funkčním využitím mohlo být v této věci podle § 114 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, vůbec přihlíženo. Bylo tedy na žalovaném, aby věcně posoudil opodstatněnost pochybností stavebního úřadu o možnosti vést dále ve věci zkrácené stavební řízení a zda stavební úřad řádně odůvodnil závěr o nezpůsobilosti stavby ke zkrácenému řízení. Žalovaný však nedostatky zjištění stavebního úřadu neodstranil a rozhodl v rozporu s § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, o nicotnosti jeho rozhodnutí.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel v první řadě namítá, že podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, neměl stavební úřad pravomoc rozhodnout o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení, pokud již stavebník oznámil stavebnímu úřadu provedení stavby ověřené certifikátem autorizovaného inspektora. Právní účinky oznámení nahrazujícího stavební povolení nastávají dnem podání oznámení stavebnímu úřadu. Vzhledem k nedostatku kompetence stavebního úřadu tedy nebylo třeba, aby se stěžovatel v napadeném rozhodnutí zabýval námitkami žalobce. Stěžovatel vedl řízení o prohlášení nicotnosti na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení, které posoudil jako podnět k tomuto řízení. Pokud by však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stavební úřad měl podle § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění

účinném do 31. 12. 2012, pravomoc i po oznámení certifikátu, mohlo by se podle stěžovatele jednat o přezkumné řízení, tedy mimořádný opravný prostředek proti certifikátu oznámenému stavebnímu úřadu.

Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Městský soud podle něj neuvedl konkrétní právní úpravu, o kterou opřel své závěry. Není totiž zřejmé, podle jakých ustanovení správního řádu měl stěžovatel postupovat vůči usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení, zda a v jakém rozsahu jde o odvolací řízení či přezkumné řízení ve vztahu k již oznámenému certifikátu. Stěžovatel také upozorňuje na to, že žalobce nepodal v dané věci „odvolací námítky“, jak uváděl městský soud, ale námítky proti certifikátu autorizovaného inspektora, na jejichž základě vydal stavební úřad předmětné usnesení, které napadl odvoláním nikoliv žalobce, ale stavebník (nyní osoba zúčastněná na řízení). Městský soud dále neuvedl, na základě jakých úvah a za použití jakých předpisů dospěl k závěru, že certifikát vydaný na základě soukromoprávního úkonu a oznámený podle § 117 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, lze považovat za rozhodnutí.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předchozí podání ve věci a uvedl, že se plně ztotožňuje s názorem vysloveným v napadeném rozsudku městského soudu. Z tohoto důvodu navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s podanou kasační stížností. Městský soud podle něj neodůvodnil, na základě jakých právních předpisů je stavební úřad oprávněn zasáhnout do již oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora. Z § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, možnost změny nebo zrušení oznámeného certifikátu nevyplývá. Neexistuje možnost změny či zrušení certifikátu ani ze strany autorizovaného inspektora. Zjištěné nedostatky lze reflektovat pouze postupem podle § 171 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, tj. v rámci státního dozoru prováděného Ministerstvem pro místní rozvoj. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že byla v dobré víře ve správnost oznámeného certifikátu stavebnímu úřadu a újma, která by jí usnesením stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení vznikla, je v zjevném nepoměru k újmě, která mohla vzniknout osobě, se kterou by jako s účastníkem stavebního řízení nebylo jednáno (míněně patrně žalobce – pozn. NSS), a to zejména za situace, kdy taková osoba nedokázala sdělit, jaká konkrétní práva by mohla být změnou stavby dotčena. Podle osoby zúčastněné na řízení městský soud též nedostatečně odůvodnil napadený rozsudek.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, vyžadované podle zvláštních předpisů pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Stěžovatel napadl rozsudek v plném rozsahu, tedy i výrok I., kterým městský soud rozhodl o nepřiznání odkladného účinku žalobě. Městský soud tak učinil za situace, kdy již rozhodoval o věci samé, nadbytečně, neboť rozhodnutí soudu o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, ať již kladné či záporné, může mít právní význam právě jen do právní moci rozhodnutí o věci samé. Ovšem právě z tohoto důvodu je podle ustálené judikatury správních soudů rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě považováno za rozhodnutí podle své povahy dočasné, proti němuž je tedy kasační stížnost nepřipustná (viz např. usnesení Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 5 As 52/2004 – 172, publikované pod č. 507/2005 Sb. NSS). Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku městského soudu je tedy nepřipustná [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.] a Nejvyšší správní soud ji proto v této části odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Dále přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení kasační stížnosti v rozsahu směřujícím proti zbývajícím výrokům rozsudku městského soudu. V první řadě zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud v této souvislosti posuzoval, zda v předcházejícím řízení před městským soudem byly splněny veškeré podmínky řízení, bez nichž nelze věc meritorně projednat a rozhodnout. Případný nedostatek podmínek řízení je totiž důvodem zmatečnosti a tedy vadou, k níž Nejvyšší správní soud musí v řízení o kasační stížnosti přihlídnout vždy z úřední povinnosti [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s.].

V daném případě je žalobce jednou z městských částí hl. města Prahy. Podle § 1 odst. 1 platného a účinného zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hl. m. Praze“) „[t]ento zákon upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí“. Podle § 1 odst. 2 cit. zákona „[h]lavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodář za podmínek vymezených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu“. Podle § 1 odst. 3 zákona o hl. m. Praze „[h]lavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících“. Naproti tomu podle § 3 odst. 1 zákona o hl. m. Praze se sice Praha obligatorně dělí na městské části, přičemž podle odst. 3 téhož ustanovení postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost stanoví zákon a Statut hlavního města Prahy, tj. v současné době obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 55/2000 Sb. HMP, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „statut“), nicméně podle odst. 2 tohoto ustanovení městské části vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících „pouze v rozsahu stanoveném zákonem a statutem“.

Pokud tedy jde o městské části hl. města Prahy, judikatura správních soudů zastává stanovisko, že mají na rozdíl od hl. města Prahy jakožto veřejnoprávní korporace, jejíž jsou součástí, pouze omezenou právní subjektivitu, tedy omezenou způsobilost mít práva a povinnosti. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 As 33/2007 - 99, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz): „Hlavní město Praha je právnickou osobou jako každá jiná obec, jež v zásadě vykonává veškerou samostatnou působnost svěřenou obcím; pouze ve vymezeném rozsahu – a sice zákonem o hl. městě a Statutem – se na výkonu této samostatné působnosti podílejí městské části. Tyto městské části (...) nejsou obdařeny obecnou právní subjektivitou, nýbrž jejich způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích je omezena pouze na případy výslovně předvídané zákonem či Statutem. Jinak řečeno, městské části mohou takto vystupovat toliko v taxativně stanovených případech.“

Městský soud měl tedy v daném případě zkoumat, zda má žalobce jako jedna z městských částí hl. města Prahy způsobilost být účastníkem soudního řízení správního, což je jednou z podmínek tohoto řízení. Podle § 33 odst. 2 s. ř. s. má způsobilost být účastníkem řízení ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti. Z omezené způsobilosti pražských městských částí k právům a povinnostem tedy vyplývá taktéž omezení jejich způsobilosti být účastníkem řízení podle soudního řádu správního, a to pouze v rozsahu práv a povinností, které jsou jim svěřeny zákonem o hl. m. Praze a na jeho základě též statutem. Jinými slovy, pražské městské části mají způsobilost být účastníkem řízení podle soudního řádu správního pouze ve věcech, které se týkají práv a povinností, které jim byly výslovně svěřeny zákonem nebo na ně byly přeneseny statutem. V ostatních věcech pražské městské části nemohou v řízení před soudy ve správním soudnictví samostatně vystupovat.

Žalobce se fakticky účastnil řízení o prohlášení nicotnosti usnesení stavebního úřadu, jež vedl stěžovatel podle § 78 odst. 1 správního řádu z moci úřední (byť na základě odvolání stavebníka, tj. nyní osoby zúčastněné na řízení, které stěžovatel vyhodnotil jako podnět k prohlášení nicotnosti) a v němž stěžovatel vydal žalobou napadené rozhodnutí. Tato faktická účast žalobce v řízení o prohlášení nicotnosti ovšem vyplývala z toho, že žalobce považoval za účastníka již stavební úřad, a to právě v řízení, v němž stavební úřad vydal s odkazem na § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, usnesení o tom, že předmětná stavba není způsobilá pro zkrácené stavební řízení. Stavební úřad měl za to, že žalobce je osobou oprávněnou podat podle § 117 odst. 1 a 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, námitky proti provádění dané stavby. Za této situace bylo tedy s ohledem na omezenou právní subjektivitu žalobce nutno zkoumat, zda vůbec má způsobilost k právům a povinnostem, jež mohou být v souvislosti s prováděním dané stavby dotčeny. Z obsahu žaloby i dalších podání žalobce vyplývá, že se žalobce cítí být dotčen na svých vlastnických a jiných právech napadeným rozhodnutím stěžovatele, kterým bylo prohlášeno nicotným usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení. Žalobce nicméně ani v průběhu řízení před městským soudem neuvedl, která konkrétní práva a ke kterým nemovitostem měla být dotčena. Ostatně i v průběhu řízení před stavebním úřadem žalobce v podání označeném jako „*Prohlášení se za účastníka řízení*“ ze dne 15. 10. 2008 uvedl pouze to, že „*předmětnou stavbou by mohla být dotčena vlastnická a jiná věcná práva k pozemkům a stavbám Městské části Praha 1*“, aniž by však konkretizoval, jaká práva má na mysli.

Městský soud sice žalobce vyzval usnesením ze dne 2. 4. 2010, č. j. 9 Ca 190/2009 – 46, aby doložil svá práva k nemovitostem, jež by měly být dotčeny stavbou, a to za účelem posouzení možného vzniku nenahraditelné újmy v souvislosti se žalobcovým návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě. Žalobce poté zaslal městskému soudu svazek výpisů z veřejně dostupné internetové aplikace katastru nemovitostí (<http://nahliznidokn.cuzk.cz>), které podle jeho názoru dokládají jeho práva k nemovitostem, jež sousedí anebo se nachází v blízkosti stavby. Městský soud ovšem v odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že žalobce existenci vlastnických práv a způsob jejich dotčení řádně nedoložil a nejsou patrná ani ze správního spisu, kde se naopak nachází vyjádření, jímž nikoliv žalobce, ale hl. město Praha jakožto nesporný vlastník některých sousedních dotčených nemovitostí projevil se zamýšlenou stavbou (stavebními úpravami) souhlas. Zároveň však městský soud uvedl, že se otázkou dotčení žalobcových práv měl zabývat stěžovatel, neboť bylo podle názoru soudu třeba ověřit, zda k námitkám žalobce mohlo být v této věci dle § 114 odst. 2 stavebního zákona vůbec přihlíženo. Stěžovatel podle městského soudu pochybil, pokud se námitkami žalobce (nesprávně uvedeno „odvolacími“) nezabýval.

Městský soud ovšem v této souvislosti opomenul, že dříve než bylo možné přistoupit k meritornímu posouzení věci, bylo třeba zkoumat, zda vůbec má žalobce v dané věci způsobilost být účastníkem řízení před soudy ve správním soudnictví. Z § 33 odst. 2 s. ř. s. totiž vyplývá, že nezbytným předpokladem k tomu, aby žalobce mohl jako účastník vystupovat v soudním řízení správním, je způsobilost mít taková práva a povinnosti, která mohla být rovněž předchozím postupem správních orgánů ve věci dotčena.

Při posouzení žalobcovy způsobilosti být účastníkem řízení je tedy třeba v první řadě zodpovědět otázku, zda žalobce je způsobilý mít práva a povinnosti, na nichž byl údajně dotčen. Z § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, vyplývá, že uplatňovat vyjádření a případné námitky proti provedení stavby, jež má být předmětem tzv. zkráceného řízení, jsou oprávněny osoby, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Podle § 117 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, připojí autorizovaný

pokračování

inspektor k certifikátu. Postup vypořádání námitek těchto osob je upraven v § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Z uvedeného je tedy zřejmé, že okruh osob, které jsou oprávněny podat vyjádření k provedení stavby posuzované autorizovaným inspektorem, je shodný s okruhem osob, které by byly účastníky stavebního řízení, pokud by stavebník ne zvolil postup podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Podle § 109 odst. 1 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, jsou účastníky stavebního řízení: „ a) *stavebník*, b) **vlastník stavby**, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g), c) **vlastník pozemku**, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, d) **vlastník stavby na pozemku**, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě **právo odpovídající věcnému břemenu**, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena, e) **vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm**, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku **právo odpovídající věcnému břemenu**, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, g) *společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastníka, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.*“ (pozn: důraz doplněn NSS). S výjimkou stavebníka a společenství vlastníků jednotek, což ovšem není případ žalobce, je tedy postavení účastníka stavebního řízení přiznáno osobám, které mají vlastnická práva, případně práva odpovídající věcnému břemenu ke stavbám či pozemkům uvedeným v písm. b) až f) cit. ustanovení. Oproti obecnému vymezení dotčených osob jako účastníků správního řízení podle § 27 správního řádu, vůči němuž je § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, speciálním ustanovením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, publ. pod č. 2368/2011 Sb. NSS), se tedy nejedná o dotčení jakýchkoliv práv účastníka stavebního řízení (např. případných „uživatelských práv“, jichž se snad žalobce v konečném důsledku dovolává). Okruh práv, jejichž dotčení se může účastník stavebního řízení dovolávat, je zúžen pouze na vlastnická práva a práva odpovídající věcnému břemenu.

To samozřejmě nevyklučuje účast i jiných osob na základě zvláštních ustanovení o účasti na řízení, která doplňují definici účastníků stavebního řízení uvedenou ve stavebním zákoně, jako je možná účast občanského sdružení nebo jeho organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v takovém stavebním řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle uvedeného zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, publikovaný pod č. 2127/2010 Sb. NSS, a shora cit. rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347). To však není případ žalobce, který mezi takové subjekty, jejichž účast ve stavebním řízení by vyplývala ze zvláštního zákona, nepatří.

V souvislosti s projednávanou věcí je tedy rozhodující, že městské části hl. města Prahy nemohou samostatně nabývat vlastnická práva a vlastnit majetek. Podle § 34 odst. 3 zákona o hl. m. Praze městské části nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a statutem se svěřeným majetkem hl. města Prahy, přičemž podle § 34 odst. 5 zákona o hl. m. Praze mohou nabývat věci pouze do vlastnictví hl. města Prahy (srov. např. shora cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 As 33/2007 – 99). Obdobně tomu je i u práv odpovídajících věcnému břemenu. Byť zákon o hl. m. Praze ani statut tuto otázku výslovně neupravují, z § 3 odst. 2 zákona o hl. m. Praze vyplývá, že nejde - li o záležitost, která je svěřena zákonem nebo statutem městským částem, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající hl. město Praha. Nakládání s právy odpovídajícími věcnému břemenu nepatří mezi záležitosti svěřené do působnosti městských částí hl. města Prahy.

Z uvedeného tedy plyne, že způsobilost mít práva odpovídající věcnému břemeni rovněž náleží pouze hl. městu Praze, nikoliv pražským městským částem.

Vzhledem k omezené právní subjektivitě se tedy žalobce nemůže dovolávat toho, že by provedením stavby byl dotčen na vlastnických právech nebo právech odpovídajících věcnému břemeni, jednoduše z toho důvodu, že taková práva nemůže žalobce samostatně vůbec nabývat. Žalobce z toho důvodu nebyl osobou, jejíž připomínky bylo třeba vypořádat při posouzení stavby před vydáním certifikátu autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Žalobce nemohl být tudíž dotčen na uvedených právech ani stěžovatelovým rozhodnutím, kterým bylo prohlášeno nicotným usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že podle § 34 odst. 3 zákona o hl. m. Praze, mohou městské části nakládat za podmínek stanovených tímto zákonem a statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy. Podle věty druhé cit. ustanovení městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka pouze v rozsahu vymezeném tímto zákonem a statutem. Ze zákona o hl. m. Praze ani ze statutu ani z žádného jiného právního předpisu přitom nevyplývá, že by městská část mohla vystupovat samostatně a vlastním jménem jako účastník ve stavebním řízení, případně uplatňovat připomínky ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Na danou věc se pak nevztahuje ani § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hl. m. Praze, v relevantním znění, podle něhož mají pražské městské části oprávnění vystupovat jako účastník územního řízení v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu v území dané městské části.

Lze tedy shrnout, že žalobce není způsobilý mít vlastnická práva, případně práva odpovídající věcnému břemeni k nemovitostem, jejichž dotčení se v rámci žaloby dovolával. Za těchto okolností žalobci nenáležela ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s. ani způsobilost být účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele, a proto nemohl být ani procesně legitimován k podání této žaloby.

Uvedený závěr není v rozporu s většinovým stanoviskem vysloveným v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219 (dosud nebylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS, avšak je dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V tomto usnesení se rozšířený senát zabýval otázkou, zda městské části hl. města Prahy jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení územního plánu hl. města Prahy nebo jeho části. Dospěl přitom k většinovému závěru, že městské části tuto aktivní legitimaci mají, neboť územní plán hl. města Prahy je opatřením obecné povahy, kterým mohou být dotčena práva městské části, zejména právo na samosprávu, resp. na výkon samostatné působnosti městské části. Zároveň však rozšířený senát výslovně uvedl v odst. 17 svého usnesení, že „*nemá pochybnosti o tom, že městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní*“ a „*není tedy možné, aby městské části hlavního města Prahy byly ... zkráceny na svém vlastnickém právu*“. V nyní posuzované věci je naopak neexistence způsobilosti městských částí nabývat vlastním jménem vlastnická práva, případně práva odpovídající věcnému břemeni rozhodující, neboť dotčení žalobce na jiných právech nepřichází v úvahu, jak již bylo uvedeno. Z tohoto důvodu většinové závěry rozšířeného senátu vyslovené ve zmiňovaném usnesení na projednávanou věc nedopadají.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud nepostupoval správně, pokud žalobu věcně projednal, aniž se předtím zabýval otázkou způsobilosti žalobce být účastníkem řízení podle § 33 odst. 2 s. ř. s. Vzhledem k nedostatku



pokračování

způsobilosti žalobce být účastníkem řízení a z toho vyplývajícího zjevného nedostatku procesní legitimace žalobce k podání žaloby měl městský soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. Neučinil-li tak, pak bylo řízení před městským soudem zmatečné pro nedostatek podmínek řízení. Kasační stížnost v části směřující proti zrušujícímu výroku II. rozsudku městského soudu a výrokům III. a IV. o nákladech řízení shledal tedy Nejvyšší správní soud důvodnou, neboť zmatečnost řízení je vadou, k níž musel přihlídnout v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti. S ohledem na tyto závěry se již Nejvyšší správní soud meritorním posouzením uplatněných stížných námitek, nad rámec výše uvedeného, podrobně nezabýval.

Pouze *obiter dictum* soud poukazuje na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, publikované pod č. 2717/2012 Sb. NSS (byť vydané po rozhodnutí městského soudu v této věci), v němž se tzv. konfliktní senát zabýval povahou certifikátu autorizovaného inspektora. Dospěl přitom k závěru, že „*autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 spr. ř., § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy*“. Stavební úřad je oprávněn podílet se na vypořádání námitek osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení, pouze za podmínek stanovených v § 117 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Přitom ze znění a účelu tohoto ustanovení je zřejmé, že autorizovaný inspektor může předložit stavebnímu úřadu námítky, jež se mu nepodařilo vypořádat, pouze do doby oznámení stavby ověřené certifikátem stavebnímu úřadu. Okamžikem oznámení takové stavby stavebnímu úřadu již nastupují právní účinky s tím spojené (§ 117 odst. 1 a 2 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012). Obranou proti provedení stavby je pak podle stanoviska konfliktního senátu postup podle § 142 správního řádu, který upravuje řízení o určení právního stavu. Osoby, které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení stavby doprovázeného certifikátem, tedy mohou podle tohoto ustanovení požádat stavební úřad o vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

Pro úplnost je ovšem nutno dodat, že se v daném případě formálního pochybení dopustil také stěžovatel, a to tím, že posoudil odvolání stavebníka (nyní osoby zúčastněné na řízení) proti usnesení stavebního úřadu o nezpůsobilosti stavby ke zkrácenému stavebnímu řízení pouze jako podnět k zahájení řízení z moci úřední o prohlášení nicotnosti rozhodnutí podle § 77 odst. 1 a § 78 odst. 1 správního řádu, ačkoliv měl toto odvolání projednat a rozhodnout o něm v rámci odvolacího řízení podle § 81 a násl. správního řádu. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, publikovaného pod č. 2837/2013 Sb. NSS, totiž v odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) správního řádu i z důvodu jeho rozporu s právními předpisy spočívajícím v jeho nicotnosti, v takovém případě se na nicotné správní rozhodnutí hledí obdobně, jako kdyby byla jeho nicotnost prohlášena nadřízeným správním orgánem podle § 77 odst. 1 a § 78 odst. 1 správního řádu, tedy tak, jako by vůbec nebylo vydáno. Uvedené formální pochybení však nemůže mít žádný vliv na závěr Nejvyššího správního soudu o nedostatku žalobcovy způsobilosti být účastníkem řízení před soudy ve správním soudnictví v dané věci.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná v části směřující proti výrokům II., III. a IV. rozsudku městského soudu, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. uvedené výroky zrušil. Vzhledem k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby, rozhodl Nejvyšší správní soud o jejím odmítnutí současně se zrušením zmiňovaných výroků rozsudku městského soudu [§ 110 odst. 1 část první věty za středníkem ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.].

Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla zčásti odmítnuta a ve zbylé části Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení výroků II., III. a IV. rozsudku městského soudu a zároveň o odmítnutí žaloby, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Osobě zúčastněné na řízení městský soud ani Nejvyšší správní soud neuložily žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí vznikly náklady, proto tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. srpna 2013

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.  
předsedkyně senátu