



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Vivus Uhříněves, s. r. o.**, se sídlem Budějovická 64/5, Praha 4, zastoupené JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2012, čj. S-MHMP 21378/2011/OST/Go/Vr, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2016, čj. 5 A 41/2012 - 250,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 22 rozhodl dne 15. 10. 2010 o změně stavby „Obytný soubor Vivus Uhříněves“. Proti tomuto rozhodnutí podalo Společenství vlastníků jednotek domu čp. 1370, N. n. X, P. (dále jen „SVJ“), odvolání ze dne 16. 11. 2010, které za SVJ podepsali J. L. (předseda výboru) a žalobce jakožto člen výboru. Podáním ze dne 6. 6. 2011 žalobce oznámil žalovanému, že přistupuje jakožto druhý odvolatel do odvolacího řízení. Žalovaný napadeným rozhodnutím následně k podanému odvolání SVJ změnil (výrok I.) některé podmínky uvedené ve

výroku prvostupňového rozhodnutí, ve zbytku správní rozhodnutí potvrdil (výrok II.). Žalobcovu odvolání pak zamítl jako opožděné (výrok III.)

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu. Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl žalobu jako nedůvodnou. Uvedl, že spornou otázkou mezi stranami je to, zda měl žalovaný projednat žalobcovu odvolání věcně, ačkoli bylo podáno až v řádu měsíců po uplynutí lhůty k podání odvolání. Soud neměl pochyby ohledně účastenství žalobce v územním řízení. Žalobce, který vlastní bytovou jednotku v sousedství umístěvané stavby, byl účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jako takový měl mj. právo být přítomen ústním jednáním a činit procesní návrhy, včetně podání odvolání proti územnímu rozhodnutí. Je tedy patrné, že žalobce sice účastníkem byl, avšak v něm nevystupoval sám sebe, nýbrž za SVJ, jehož byl členem a rovněž členem výboru SVJ. Správní orgán prvního stupně se žalobcem jednal jako se zástupcem SVJ. Není proto možné, aby žalobce následně, jen z důvodu, že se pro něj situace vyvinula procesně nepříznivě (SVJ nebyla v jiném řízení přiznána aktivní legitimace), začal tvrdit, že vlastně v řízení vystupoval i sám za sebe a že úkony, které činil jako zástupce SVJ, je nutno přičíst i jemu samotnému jako fyzické osobě. Žalobce v řízení na prvním stupni aktivně nevystupoval. Tento nedostatek nelze zhojit pozdější argumentací, že žalobce v roli člena výboru SVJ nejednal jen za SVJ, nýbrž i sám za sebe, nebo podle níž svým podáním (odvoláním) ze dne 6. 6. 2011 jen přistoupil k odvolání SVJ. Stavební zákon ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“), neznají pojem přistoupení k procesnímu úkonu v postavení vedlejšího účastníka, s výjimkou § 141 odst. 3 spr. ř., který se týká sporného řízení správního, nikoli klasického správního řízení. Žalobcovu odvolání bylo tedy samostatným procesním úkonem, který musel splňovat formální náležitosti, tedy i včasnost. Odvolání bylo podáno více než půl roku od uplynutí lhůty pro jeho podání, a proto žalovaný správně odvolání zamítl jako opožděné. Důvodem pro odmítnutí byly rovněž stanoveny meze soudního přezkumu. Soud se tedy mohl zabývat pouze tím, zda bylo odvolání včasné nebo skutečně opožděné.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[3] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky a pro vady správních řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. Vzhledem k obsáhlosti podání stěžovatele, přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné rekapitulaci jeho hlavních a zejména relevantních kasačních námitek vzhledem k mezím soudního přezkumu v nyní posuzované věci. Vycházel při tom z principu, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v této části rozsudku uvádět veškerou argumentaci stěžovatele.

[4] Uvedl, že nezákonnost spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, dále v porušení stěžovatelových procesních práv, v důsledku čehož byla porušena i jeho práva hmotná, a rovněž ve vadách několika souvisejících řízení před žalovaným a ve zmatečnosti několika vzájemně souvisejících řízení, která předcházela nebo následovala vydání pravomocného správního rozhodnutí. V dotčeném území byly projednávány dva různé stavební projekty stejného stavebníka i vedlejšího účastníka. Jedná se o obytný soubor CIHELNA Uhřetěves a obytný soubor VIVUS Uhřetěves. Dále dlouze zrekapituloval průběh ústního jednání před městským soudem a citoval argumentaci stran. Namítl, že se napadený rozsudek nevypořádal se skutečností, že pravomocnému rozhodnutí o umístění záměru VIVUS Uhřetěves nepředcházelo řádné projednání záměru v územním řízení. Tuto námitku vznesl žalobce v podání městskému soudu ze dne 29. 3. 2016 v bodech D18. až D22. Dále uvedl přehled Evropské právní úpravy týkající se ochrany životního prostředí, veřejnosti a dotčené veřejnosti a jejich práv, ze které vyplývá, že institut dotčené veřejnosti mezi fyzickými a právními osobami

a pro přiznání statutu je rozhodujícím kritériem, zda mohou být tyto osoby ovlivněny rozhodovací činností pro oblast životního prostředí. Soud se však zaměřil výhradně na prověření aktivní legitimace SVJ a žalobce, aniž by se zabýval hmotněprávními důsledky správních a soudních rozhodnutí, proti kterým žalobce brojil jako člen výboru SVJ, jako člen SVJ i jako fyzická osoba. Soud hodnotil věc podle vnitrostátního euronekonformního práva.

[5] Za neústavní rovněž považuje usnesení ze dne 1. 4. 2016, kterým soud nepřipustil změny v petitu žaloby, jejichž smyslem bylo zahrnout do soudního přezkumu nové hmotněprávní skutečnosti, ke kterým došlo poté, kdy soud nepřiznal žalobě odkladný účinek. V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, který se týká rozlišování nových důvodů podle § 104 odst. 4 s. ř. s. od nových skutečností ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Dále namítl porušení unijního práva tím, že městský soud odmítl návrh na položení šesti předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské Unie

[6] Dále uvedl, že soud při ústním jednání konaném dne 1. 4. 2016 potvrdil, že mu byl dne 29. 3. 2016 doručen návrh na vydání předběžného opatření spojený s doplněním spisu a návrhem na položení předběžné otázky. Soud však při ústním jednání ani jiným způsobem nezmínil, že mu bylo téhož dne doručeno podání žalobce ze dne 31. 8. 2015 (198 tiskových stran), přičemž toto podání nedoručil účastníkům řízení. V tomto podání mj. vznesl nové hmotněprávní námitky, námitky proti nezákonnosti dvou veřejnoprávních smluv o realizaci stavby projektu VIVUS Uhřetěves a rovněž námitky proti závěrům zjišťovacího řízení pro stejný záměr. Vadu řízení spatřuje rovněž ve skutečnosti, že v napadeném rozsudku není SVJ uvedeno jako osoba zúčastněná na řízení. Závěrem shrnul, že mu náleží práva dotčené veřejnosti a v řízení může, resp. musí vystupovat jako fyzická osoba dotčená na právech realizací daného záměru. Rovněž požádal o přednostní projednání věci a podal návrh na vydání předběžného opatření. Navrhl zrušení napadeného rozsudku, obou správních rozhodnutí i dvou veřejnoprávních smluv o realizaci stavby ze dne 13. 11. 2014.

[7] Žalovaný se vyjádřil ke kasačním stížnostem přípisem ze dne 10. 6. 2016, ve kterém stručně uvedl, že trvá na opožděnosti odvolání stěžovatele, a ztotožnil se se závěry městského soudu. Dále odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[8] Osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila přípisem ze dne 14. 6. 2016, ve kterém uvedla, že v řízení nebylo pochyb o postavení stěžovatele jako o účastníku územního řízení a městský soud to jednoznačně konstatoval v rozsudku. Stěžovatel však v řízení nevystupoval sám za sebe, nýbrž za SVJ. S ohledem na jeho status účastníka řízení tak postrádá relevanci jeho argumentace o jeho postavení příslušníka dotčené veřejnosti. Stěžovatel mohl sám za sebe aktivně vystupovat a uplatit svá práva. On toho však nevyužil, a proto i návrhy na podání předběžných otázek nemohou mít žádný vliv na posouzení postavení účastníka řízení. V posuzované věci byly jasně vymezeny meze soudního přezkumu, a proto se soud nemohl zabývat dalšími námitkami. Maximálně mohl, v případě důvodnosti námitky včasnosti podání odvolání, zrušit rozhodnutí žalovaného. K tvrzeným vadám řízení a jejich zmatečnosti uvedl, že bylo zcela zřejmé, který stavební záměr je předmětem územního řízení. Součástí změny územního rozhodnutí ze dne 8. 5. 1999 byla rovněž změna názvu z původního „Obytný soubor Uhřetěves - Cihelna“ na nový „Obytný soubor Vivus Uhřetěves“. Tento soubor byl vždy řádně identifikován s odkazem na jeho umístění na konkrétních pozemcích. Proto jsou námitky stěžovatele nepodložené a neodpovídají obsahu spisu. K výčtu práva EU a judikatury SDEU ve stručnosti uvedl, že by aplikace komunitárního práva nic nezměnila na tom, že stěžovatel byl účastníkem řízení. Postup soudu v souvislosti s rychlostí meritorního rozhodnutí dané věci i vyhodnocení návrhu na změnu žalobního petitu považuje za správný a v souladu se zákonem. Ohledně rozsáhlého podání ze dne 31. 8. 2015 (198 tiskových stran) uvádí, že se soud řádně vypořádal

jak s návrhem na vydání předběžného opatření, tak i s návrhem na položení předběžné otázky SDEU. Toto podání bylo osobě zúčastněné na řízení řádně doručeno. S ohledem na vše navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[10] Stěžovatel společně s kasační stížností podal návrh na vydání předběžného opatření. O tomto návrhu soud nerozhodoval samostatně, jelikož rozhodl bezodkladně již ve věci samé.

[11] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatel je dotčeným subjektem, kterému příslušelo postavení účastníka územního řízení ze zákona [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Mohl tedy vznášet věcné i procesní námitky a aktivně participovat na daném řízení. Ten však, jako i ostatní členové SVJ, dal přednost hájení svých práv prostřednictvím SVJ, které bylo účastníkem územního řízení, vznášelo námitky a podalo odvolání. Stěžovatel v tomto případě jednal vždy výhradně jménem a na účet SVJ jakožto pověřený člen výboru SVJ. Zvolený způsob jednání stěžovatele mu v žádném případě nezachoval lhůtu pro podání jeho odvolání jakožto fyzické osoby po více než šesti měsících od uplynutí odvolací lhůty. Z obsahu spisové dokumentace nelze dovodit, že by podání jménem SVJ byla i podáními stěžovatele jakožto samostatně jednajících fyzických osob. Nic však nebránilo, aby se stěžovatel aktivně podílel na průběhu územního řízení i jako fyzická osoba dotčená na vlastnickém právu. Tento závěr je podpořen i v judikatuře kasačního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 149/2013 - 31). Stěžovatel tedy mohl individuálně hájit svá práva v územním řízení, stejně jako mohl podat odvolání a případně se domáhat soudního přezkumu správních rozhodnutí. O skutečnost, že došlo po uplynutí lhůty pro podání odvolání ke změnám ve struktuře výboru SVJ, tedy k odvolání stěžovatele jakožto pověřeného člena výboru SVJ, nelze opírat snahu o přezkum správních rozhodnutí prvního stupně. Stěžovatelovo odvolání bylo podáno opožděné (o více než šest měsíců), čímž byl stanoven rozsah správního i soudního přezkumu.

[14] Krajské soudy přezkoumávají rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost pouze v otázce, zda odvolání bylo skutečně opožděné či nikoli. V případě, že dospěje krajský soud k závěru, že odvolání bylo nesprávně zamítnuto pro opožděnost, zruší správní rozhodnutí a zaváže správní orgán, aby se odvoláním zabýval i věcně. Tato skutečnost pak brání tomu, aby krajský soud mohl přezkoumat i věcnou stránku posuzované věci, neboť soud nemůže nahrazovat činnost správních orgánů (vyjma oblasti správního trestání, kde soud může činnost správního orgánu doplnit).

[15] Městský soud v nyní posuzované věci jednal v rámci stanovených mezí, přezkoumal napadené rozhodnutí pouze v otázce včasnosti, přičemž dospěl ke správnému závěru, že odvolání stěžovatele bylo podáno skutečně opožděné. Rozhodnutí žalovaného bylo zveřejněno na úřední desce od 18. 10. 2010 do 3. 11. 2010 a stěžovatel jakožto fyzická osoba

podal odvolání až dne 16. 6. 2011 (po více než sedmi měsících). Z tohoto důvodu se kasační soud ztotožňuje se závěrem městského soudu.

[16] Jelikož bylo odvolání stěžovatele opožděné, byly dány meze soudního přezkumu, a to otázka včasnosti podání odvolání stěžovatele. Proto nelze vytýkat městskému soudu, že nepoložil šest předběžných otázek SDEU, neboť to bylo v daném případě zcela nad rámec mezí soudního přezkumu. Stejně tak nebylo v rozporu se zákonem, pokud městský soud nepřipustil změny žalobního petitu, jejichž smyslem bylo zahrnout do soudního přezkumu nové hmotněprávní skutečnosti, ke kterým došlo poté, kdy soud nepřiznal žalobě odkladný účinek. Zde se opět jednalo o snahu o soudní přezkum nad rámec stanovený opožděností odvolání stěžovatele. Městský soud zcela správně v souladu se zásadou procesní ekonomie tyto změny nepřipustil.

[17] Rovněž není důvodná námitka stěžovatele, že jeho podání ze dne 31. 8. 2015 (198 tiskových stran) nebylo doručeno ostatním účastníkům řízení. Ze spisu městského soudu vyplývá, že toto podání bylo řádně doručeno všem účastníkům řízení i zástupci osoby zúčastněné na řízení. K námitce, že SVJ není v rozsudku uvedeno jako osoba zúčastněná na řízení, kasační soud uvádí, že není důvodná. Městský soud vyzval SVJ, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, přičemž SVJ nijak nereagovalo. Proto nebylo SVJ, stejně jako není nyní v řízení před Nejvyšším správním soudem, osobou zúčastněnou na řízení.

[18] K námitce, že stěžovatel představuje dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy či směrnice EIA, a proto se měl městský soud zabývat i jeho hmotněprávními námitkami, Nejvyšší správní soud konstatuje, že není důvodná. Stěžovatel totiž není v nyní posuzované věci aktivně legitimován ke vznášení námitek, které jdou nad rámec posuzování včasnosti jeho odvolání. Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005. Přístup dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy k soudní ochraně je poskytován v souladu s vnitrostátním právním řádem. Bez ohledu na pluralitu subjektů představujících dotčenou veřejnost (fyzické osoby či právnické osoby) je však nezbytné, aby podle § 68 písm. a) s. ř. s. tyto subjekty vyčerpaly řádné opravné prostředky jakožto předpoklad pro přípustnost správní žaloby, resp. pro přípustnost věcného přezkumu. To neplatí, nemohly-li tyto subjekty z řad dotčené veřejnosti být účastníky správního řízení, ve kterém bylo vydáno meritorní rozhodnutí, které je předmětem následujícího soudního přezkumu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015 - 42). V případě stěžovatele lze tedy dovodit, že může být subjektem z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Protože však byl účastníkem správního řízení [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], měl možnost podat opravný prostředek, a proto na něj dopadá podmínka (včasného) vyčerpání opravných prostředků podle § 68 písm. a) s. ř. s. Je nepochybné, že stěžovatel nepodal odvolání včas. Tímto pochybením byl dán rozsah soudního přezkumu limitovaný pouze na posouzení otázky včasnosti podaného odvolání (k tomu viz bod 14).

[19] Nejvyšší správní soud shrnuje, že neshledal v postupu žalovaného ani městského soudu žádná pochybení. Meze přezkumu provedeného žalovaným i městským soudem byly stanoveny opožděností podání odvolání stěžovatele, a proto nebylo možné domáhat se věcného přezkumu.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení by měla právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud jí však žádnou povinnost neuložil, a proto jí takové náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. července 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu