



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) Bc. V. K., b) Ing. D. M., c) Ing. D. H., d) Ing. L. H., e) M. K.**, žalobci a), b) a e) zastoupeni Mgr. Davidem Vaníčkem, advokátem se sídlem Hlinky 118, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č. j. MMB/0104969/2017, sp. zn. OUSR/MMB/0482094/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b) a e) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2019, č. j. 62 A 115/2017 – 86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadli žalobci a), b) a e) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto podle § 92 správního řádu jako opožděné jejich odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Brna, Brno – Žabovřesky ze dne 15. 6. 2016, jímž správní orgán rozhodl o umístění stavby „*Autobusová zastávka Břežinová*“ na pozemcích parc. č. X v k.ú. X.

[2] Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že se v daném případě jednalo o územní řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu, kdy počet účastníků byl vyšší než třicet. Prvostupňové rozhodnutí tak bylo účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) v souladu se zákonem doručováno veřejnou vyhláškou. Rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce Úřadu městské části města Brna, Brno – Žabovřesky dne 20. 6. 2016

a snato dne 7. 7. 2016. Účastníkům řízení bylo doručeno dne 5. 7. 2016. Odvolací lhůta počala běžet dne 6. 7. 2016 a skončila dne 20. 7. 2016. Odvolání, která žalobci podali dne 24. 11. 2016, byla tudíž opožděná.

[3] Krajský soud při posouzení věci vycházel z výše uvedených skutečností a námitkám uplatněným žalobci nepřisvědčil. Ti především namítali, že správní orgány nesprávně vymezily okruh účastníků řízení, neboť dle jejich názoru jimi nejsou vlastníci bytových jednotek bytového domu č. p. X na pozemcích par. č. X a č. X, nanejvýš by jimi mohlo být společenství vlastníků. Soud však při posouzení této otázky vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že účastníkem územního řízení podle § 85 odst. 2 stavebního zákona může být též společenství vlastníků jednotek, čímž však není dotčeno právo vlastníků jednotek chránit své individuální zájmy spojené s vlastnictvím jednotek (rozsudek ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 As 212/2016 – 55). Podle soudu správní orgány postupovaly správně, pokud za dotčené osoby považovaly i výše uvedené vlastníky bytových jednotek, respektive též vlastníky pozemků, na nichž se bytový dům nachází. Předmětné pozemky s bytovým domem jsou v bezprostřední blízkosti umístěvané stavby autobusových zastávek, což vyplývá mj. z kopie katastrální mapy. U těchto osob nelze vyloučit možnost přímého dotčení vlastnického práva v důsledku užívání stavby, se kterým se pojí kupříkladu tvoření kolon vozidel, a to přímo před dotčeným bytovým domem. Není v tomto směru rozdílu mezi vlastníkem pozemku se stavbou a vlastníkem bytové jednotky; vlastnické právo požívá stejné ochrany.

[4] Vzhledem k počtu vlastníků jednotek s právem k pozemkům, na nichž stojí bytový dům (dle výpisu z katastru nemovitostí obsaženého ve správním spisu se jedná o 38 vlastníků) a též s přihlédnutím k počtu dalších vlastníků pozemků a staveb v blízkosti umístěvané stavby (viz kopie katastrální mapy s vyznačenými „sousedními pozemky“ založená ve správním spisu), nelze podle krajského soudu učinit jiný závěr, než že počet účastníků územního řízení byl v daném případě jednoznačně vyšší než 30. Z tohoto důvodu považoval za nadbytečné, aby se podrobně vypořádával s každým žalobci označeným vlastníkem nemovitosti v dané lokalitě, který podle nich nemůže být umístěním předmětné stavby dotčen, neboť v jeho bezprostřední blízkosti nebudou prováděny žádné práce v souvislosti s umístěním a realizací stavby. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou byly v projednávané věci splněny a žalobci podaná odvolání tudíž byla opožděná.

[5] Ohledně nedostatku vypořádání námitky podjatosti všech úředníků správního orgánu prvního stupně z důvodu jejich systémové podjatosti pak soud uvedl, že byla podána až poté, co bylo o věci pravomocně rozhodnuto, a odvolací správní orgán tudíž neměl povinnost se jí zabývat. Nejednalo se tedy o vadu řízení. Námitka nedostatku podpisu pověřené úřední osoby pak byla uplatněna opožděně po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby.

[6] Kasační stížnost podali žalobci a), b) a e) [dále jen „stěžovatelé“] z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky, dále pro vytýkané vady správního řízení, které odůvodňovaly zrušení správního rozhodnutí již v řízení před krajským soudem a konečně pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatelé nesouhlasí především s posouzením otázky okruhu účastníků správního řízení. Výklad § 85 odst. 2 stavebního zákona provedený žalovaným a následně i soudem považují za příliš extenzivní. Předmětnou stavbu autobusových zastávek je totiž nutné co do rozsahu stavebních prací považovat za stavbu malou, již mohou být dotčeni pouze vlastníci bezprostředně sousedících pozemků, což nejsou vlastníci předmětných bytových jednotek. Navíc pokud jde o stavby a pozemky v režimu bytového spoluvlastnictví, pak všichni vlastníci těchto jednotek měli být s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu považováni za jeden subjekt, respektive účastníkem řízení mělo být pouze společenství vlastníků. Obdobně jako žalovaný tedy

pokračování

i krajský soud stěžovatelům nezákonně odňal právo aktivně se podílet na územním řízení a v něm uplatňovat svá procesní práva, neboť územní rozhodnutí včetně oznámení o zahájení územního řízení jim v důsledku nesprávného způsobu doručování veřejnou vyhláškou nebyly řádně oznámeny.

[7] V souvislosti s tím je nutno rozhodnutí žalovaného považovat za nepřezkoumatelné, neboť pokud žalovaný tvrdí, že počet účastníků územního řízení byl vyšší než 30 bez jejich konkrétního vymezení, odůvodnění a uvedení důkazů, z kterých toto tvrzení vychází, se jedná jen o jeho tvrzení. Krajský soud pochybil, pokud považoval odůvodnění napadeného rozhodnutí za dostačující, ovšem i samotný jeho rozsudek je v tomto směru nepřezkoumatelný, neboť přezkoumá-li soud nepřezkoumatelné rozhodnutí, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatelé poukázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91 a ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 – 62.

[8] Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že námitka podjatosti byla podána opožděně, neboť tento názor má svůj podklad v nesprávném názoru o opožděnosti podaného odvolání. Na jednání soudu dne 16. 5. 2019 navíc uplatnili též námitku spočívající v absenci podpisu napadeného rozhodnutí oprávněnou úřední osobou. Tato vada způsobuje podle názoru stěžovatele nicotnost daného rozhodnutí, přičemž nicotnost rozhodnutí vyslovuje soud i bez návrhu, tudíž takovou námitku není možné považovat za opožděnou.

[9] Jednotlivé výše uvedené námitky pak stěžovatel doplnil ještě podrobnější argumentací v bodech 22 – 76 kasační stížnosti. Závěrem navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a současně aby bylo zrušeno i rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Prvně se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, neboť pokud by tato námitka byla důvodná, bránila by uvedená vada věcnému posouzení sporných otázek. Soud však dospěl k závěru, že touto vadou napadený rozsudek netrpí. Jak bylo již uvedeno výše, spatřuje stěžovatel jeho nepřezkoumatelnost především v tom, že krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné správní rozhodnutí.

[12] K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že výše uvedená teze by snad mohla platit v tom případě, že by správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Tomu také odpovídá díkce ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., která jako důvod kasační stížnosti uvádí mezi jinými právě tuto vadu. Krajský soud by se zajisté neměl zabývat meritorně ani přezkumem rozhodnutí, které trpí nedostatkem důvodů (především těch skutkových), pokud to však o své újmě učiní a zákonnost výroku napadeného správního rozhodnutí posoudí např. na základě vlastního dokazování, nelze takový postup označit za vadu, jež by měla vždy vliv na zákonnost a jejímž jediným výsledkem by bez výjimky byla kasace napadeného rozsudku. S ohledem na princip rychlosti a hospodárnosti řízení je jen obtížně představitelné, že by Nejvyšší správní soud takový rozsudek bez dalšího zrušil, včetně rozhodnutí žalovaného správního orgánu, ten by pak důkazy provedené krajským soudem zahrnul podle § 78 odst. 6 s. ř. s. do podkladů svého nového rozhodnutí, v důsledku toho by rozhodl stejně jako poprvé, a teprve po nové žalobě (o níž by krajský soud také rozhodl stejně) a nové kasační stížnosti by se Nejvyšší správní soud věnoval meritu věci. Takovým postupem by byl princip efektivní soudní ochrany zcela popřen.

[13] Vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost však rozhodnutí žalovaného zjevně netrpí. Z jeho výroku je zřejmé, o čem a jak žalovaný rozhodl, není zde žádný rozpor mezi výrokiem a odůvodněním, vzhledem k zamítnutí odvolání pro opožděnost pak rozhodnutí neobsahuje ani žádný závazný právní názor pro další řízení, jehož interpretace by mohla být předmětem pochybností.

[14] Vzhledem k tomu, že k případné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu přihlíží Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti, zabýval se soud, zčásti nad rámec argumentace uplatněné stěžovateli, i dalšími skutečnostmi, jež mohou mít za následek nepřezkoumatelnost rozsudku, a to především otázkou nedostatku důvodů. Z vad, jež pod tento pojem spadají, by vzhledem k okolnostem případu připadaly v projednávané věci v úvahu pouze vady spočívající v zásadním deficitu vypořádání žalobních námitek, eventuálně závažné nedostatky ve skutkových zjištěních. Ani zde však Nejvyšší správní soud pochybení nenalezl. Krajský soud se námitkami stěžovatelů ohledně účastenství dalších osob v řízení zabýval rozsáhle na str. 6 a 7 rozsudku, přičemž se vyjádřil i k otázce, nakolik podrobně byl správní orgán povinen vypořádat se s dotčením na právech každého jednotlivého vlastníka nemovitosti v dané lokalitě. Vysvětlil také, proč považuje za nadbytečné, aby se touto otázkou zabýval on sám. Jeho závěry jsou ve stručnosti reprodukovány výše v odst. 3 a 4. Ve svých skutkových zjištěních pak krajský soud vycházel z listinných důkazů uložených ve správním spisu. Sama skutečnost, že stěžovatelé s jeho závěry nesouhlasí, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, nesprávné posouzení sporné otázky by mohlo být nanejvýš důvodem jeho nezákonnosti. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí není založena subjektivními představami adresátů o tom, jak podrobně by mělo být jeho odůvodnění, ale může být způsobena jen vážnými vadami, které fakticky brání jeho věcnému přezkoumání. Takovými vadami napadený rozsudek zjevně netrpí. Nejvyšší správní soud tak v souhrnu uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[15] Výše uvedené teze pak platí i pro posouzení námítka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Na tomto místě proto stačí ve stručnosti zopakovat, že toto rozhodnutí je srozumitelné, výrok je v souladu s odůvodněním, k tomu žalovaný v dostatečném rozsahu zjistil skutkový stav a přezkoumatelným způsobem, byť velmi stručně, se vypořádal s námitkami uplatněnými v odvolání, včetně otázky okruhu účastníků správního řízení (viz str. 3 rozhodnutí žalovaného).

[16] Kromě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného uplatnili stěžovatelé také námitku jeho nicotnosti (ač obě tato tvrzení jsou ve vzájemném rozporu, neboť buď je rozhodnutí existující a může být zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti, anebo je neexistující a žádné další vady proto z povahy věci nemůže mít). Příčinu nicotnosti spatřují v absenci podpisu rozhodnutí oprávněné úřední osoby. Takovouto námitku stěžovatelé ve své žalobě neuplatnili (uvedli ji až při jednání soudu dne 16. 5. 2019, tedy více než dva roky po uplynutí lhůty pro podání žaloby), nicotností rozhodnutí by se však musel Nejvyšší správní soud zabývat i z úřední povinnosti, takže z tohoto hlediska ji nelze považovat za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Názor stěžovatelů však soud nesdílí. Nicotnost rozhodnutí může být způsobena pouze těmi nejzávažnějšími vadami vypočtenými v ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu, tedy především absolutním nedostatkem věcné příslušnosti a tím i pravomoci správního orgánu ve věci rozhodnout. Takovouto vadu však stěžovatelé nedovozují. Absence podpisu oprávněné úřední osoby je jistě vadou řízení, spočívá v absenci jedné z náležitostí správního rozhodnutí podle § 67 odst. 2 správního řádu, tato vada však spadá do kategorie vad, jež podle okolností mohou, ale také nemusejí mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V tomto případě se však v projednávané věci uplatní již výše zmiňovaná výlučka podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s.

pokračování

Nejvyšší správní soud tak v souhrnu uzavírá, že není dán ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[17] Vzhledem k tomu, že za nepřezkoumatelné (neřku-li nicotné) nelze považovat ani rozhodnutí žalovaného, ani rozhodnutí krajského soudu, mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení sporné procesní právní otázky účastenství v řízení a z něho vyplývajícího způsobu doručování. Rozhodujícím pro odpověď je především posouzení účastenství jednotlivých členů společenství vlastníků bytového domu č. p. 1348 a 1351, jejichž samotný počet činí 38, tedy počet překračující zákonem stanovenou minimální hranici 30 účastníků pro doručování veřejnou vyhláškou podle § 144 odst. 1 správního řádu.

[18] Nejvyšší správní soud musí v tomto směru přisvědčit úvodem výchozí úvaze žalovaného a potažmo i krajského soudu, že „*úcastenství v územním řízení je založeno na možnosti přímého dotčení na právech či povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí a pro naplnění definice účastníka řízení je nutné zohlednit už jen potenci plánované stavby přímo se dotknout jejich práv.*“ Stejně tak přílehlavý je odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 As 212/2016-55. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za důležité zdůraznit, že v uvedené věci řešil přesně opačný problém. Na základě dosavadní judikatury k otázce účastenství v územním řízení neměl žádné pochyby o tom, že účastníky řízení jsou za podmínek vymezených ustanovením § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vlastníci bytových jednotek, ale spornou otázkou bylo, zda jím může být i společenství vlastníků. Soud zde dospěl k názoru, že za určitých okolností může být i ono účastníkem řízení o umístění stavby, aniž by tím ovšem bylo zpochybněno dosavadní účastenství jednotlivých vlastníků bytových jednotek. Právní názor stěžovatelů, stojící na opačné premise, je proto v samotném základu chybný.

[19] Odvolávají-li se přitom stěžovatelé na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 38/2011 – 146, nelze jejich názoru přisvědčit. Soud zde posuzoval zcela odlišnou skutkovou situaci i právní stav, předmětem řízení před správním orgánem bylo povolení obnovy a ve výsledku Nejvyšší správní soud nevyslovil závazný názor na účastenství, ale dal Městskému soudu v Praze pokyny, jaká hlediska má vzít v dalším řízení v úvahu a jakým způsobem má doplnit dokazování. Sporné v daném případě totiž bylo i to, zda tehdejší stěžovatelka vůbec byla vlastníkem bytové jednotky. Pro stěžovatele v projednávané věci nelze z uvedeného rozsudku nic vytěžit.

[20] Zbývá tak jen posoudit, zda vlastníci bytových jednotek s právem k pozemkům, na nichž bytový dům stojí, mohli být dotčeni na svých právech umístěním stavby v projednávané věci. I v této otázce se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem žalovaného a krajského soudu. Plánovaná stavba autobusové zastávky je umístěna v bezprostřední blízkosti bytového domu č. p. X a č. p. X, v podstatě šikmo naproti přes ulici (nejedná se přitom jen o „pruhy na přechodu“, jak tvrdí stěžovatelé v žalobě), kromě hluku a imisí spojených se stavebními pracemi je nutno počítat i s dalším trvalým zatížením v důsledku nově koncentrované dopravy. Sama skutečnost, že někteří účastníci mohou být stavbou zatíženi více a jiní méně, ještě ty druhé z účastenství na řízení nevylučuje. Nejvyšší správní soud tak nemá pochyby o tom, že všichni vlastníci bytových jednotek a pozemků, na nichž bytový dům č. p. X a č. p. X stojí, byli účastníky řízení o umístění stavby. Za situace, kdy je již z této jediné skutečnosti jasné, že počet účastníků řízení byl vyšší než 30, nebylo nutné zabývat se podrobně účastenstvím dalších osob. Lze tak bez dalšího učinit závěr, že pokud správní orgán prvního stupně uvědomil účastníky o zahájení řízení veřejnou vyhláškou a rozhodnutí vedlejšími účastníkům doručoval stejným způsobem, postupoval v souladu s ustanoveními § 144 odst. 2 a 6 správního řádu. S ohledem na výše popsany skutkový stav z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo účastníkům doručeno dne 5. 7. 2016,

odvolání podaná stěžovateli dne 24. 11. 2016 byla proto opožděná. Nebyl tak naplněn ani kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[21] Nejvyšší správní soud pak závěrem činí ještě krátkou poznámku k námitce podjatosti pracovníků Úřadu městské části Brno, Brno – Žabovřesky, kterou stěžovatelé vznesli v odvolání, a k jimi tvrzené vadě řízení, jež měla spočívat v tom, že žalovaný o této námitce nerozhodl a krajský soud jeho postup chybně aproboval. Uvedená námitka není příliš srozumitelná. Rozhodnutí vydané odvolacím správním orgánem podle § 92 správního řádu netvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, nejedná se o rozhodnutí ve věci samé, předmětem posouzení je zde pouze přípustnost či včasnost odvolání. Jakýkoliv prostor pro posuzování vad řízení před správním orgánem prvního stupně a eventuálně pro vydání jakéhokoliv jiného rozhodnutí zde zcela chybí. Otázkou přípustnosti či včasnosti odvolání je pak limitován i soudní přezkum takového rozhodnutí. Vytýkají-li tedy stěžovatelé krajskému soudu, že tuto námitku nesprávně posoudil, není zřejmé, jakým způsobem by se měl podle jejich názoru s uvedenou námitkou vypořádat a co by z toho měl pro posouzení otázky včasnosti podaného odvolání vlastně dovodit.

[22] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shrnuje, že napadený rozsudek je zákonný, kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[23] Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. srpna 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu