



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) Mgr. R. M. a b) Bc. J. M.**, zastoupení JUDr. Karlem Bockem, advokátem se sídlem Lidická 613, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2019, č. j. MSK 3128/2019, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 8. 2019, č. j. 25 A 60/2019 – 28,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudky krajského soudu

[1] Žalobci jsou vlastníky pozemku s rodinným domem, který sousedí s parcelou, na níž má být umístěn bytový dům. Proti územnímu rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 15. 2. 2017, č. 10/2017, o umístění stavby „Novostavba bytového domu včetně inženýrských sítí, příjezdové komunikace a parkovacích ploch Ostrava-Zábřeh, p. č. X, X, X v k. ú. Z. n. O.“ (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby“ a „stavba“), podali odvolání. Jsou přesvědčeni, že okruh účastníků územního řízení byl stanoven nesprávně tak, že jejich počet byl navýšen natolik, že se územní řízení stalo řízením s velkým počtem účastníků, kterým se rozhodnutí oznamuje veřejnou vyhláškou, nikoli doručením do vlastních rukou. O umístění stavby se proto nedověděli včas, aby se proti němu mohli bránit.

[2] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. 10. 2018, č. j. 22 A 146/2017 - 27 (dále „krajský soud“ a „první rozsudek“), vyhověl žalobě žalobců a zrušil rozhodnutí žalovaného o zamítnutí jejich odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby jako opožděného, neboť žalovaný

se nevypořádal s otázkou, proč se jedná o řízení s velkým počtem účastníků, v důsledku čehož bylo žalobcům doručováno veřejnou vyhláškou a lhůta pro podání odvolání měla marně uplynout. Žalovaný v rozhodnutí nevysvětlil, od kterého okamžiku měla žalobcům běžet odvolací lhůta a proč, proto je nepřezkoumatelné. Soud uložil žalovanému, aby se vypořádal s otázkou počtu účastníků řízení a uvedl, proč má za to, že žalobcům počala běžet odvolací lhůta v návaznosti na oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Ten pak vydal nové rozhodnutí (identifikované v záhlaví), kterým odvolání žalobců znovu zamítl pro opožděnost.

[3] Rozsudkem označeným v záhlaví (dále „napadený rozsudek“) zamítl krajský soud v pořadí druhou žalobu žalobců. Akcentoval, že účastenství v územním řízení má být vykládáno extenzivně, resp. má se tak nahlížet na možnost přímého dotčení na právech a povinnostech dle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“). Souhlasil s úvahou žalovaného, podle níž v důsledku zajištění dopravní obslužnosti vznikající novostavby mohou být dotčena nejen práva žalobců, ale i vlastníků bytových jednotek v domě na pozemku p. č. 2584 v k. ú. Zábřeh nad Odrou, kolem něhož vede obslužná komunikace (díky jejichž zahrnutí do okruhu účastníků stoupl jejich počet přes 30). Považoval za pravděpodobné, že dojde ke zvýšení intenzity dopravy na komunikaci vedoucí kolem stávajícího bytového domu, proto mohou být dotčena práva vlastníků bytových jednotek v něm. Otázkou, zda nárůst dopravy bude takové intenzity nebo charakteru, že v jeho důsledku k přímému dotčení jejich práv skutečně dojde, se nelze zabývat při posouzení účastenství v řízení, které je založeno pouze potencialitou dotčení na právech. Ani umístění bytových jednotek směrem od komunikace samo neznamená, že možnost dotčení práv jejich vlastníků je vyloučena, není-li zjištěno, jak konkrétně jsou jednotky umístěny (zda se hluk nebude odrážet apod.). Námitka chybného posouzení účastenství vlastníka pozemku na křižovatce žalobcům nepřísluší. Podle krajského soudu žalovaný okruh účastníků územního řízení posoudil správně a důvodně se řídil ustanoveními upravujícími postup v řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Odvolací lhůta běžela žalobcům od 30. 3. 2017, kdy jim bylo územní rozhodnutí doručeno veřejnou vyhláškou. Námitku překvapivosti postupu stavebního úřadu při doručování a porušení legitimního očekávání žalobců s ohledem na předchozí řízení o prakticky totožném záměru, kde bylo doručováno do vlastních rukou, označil za nedůvodnou. Proti oznámení o zahájení řízení doručenému vyvěšením podali žalobci námitky, takže se nemohou dovolávat legitimního očekávání jiného postupu (doručování do vlastních rukou), neboť o změně praxe stavebního úřadu věděli.

II. Kasační stížnost žalobců a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodu uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Podle jejího obsahu však důvody v ní popsány lze podřadit toliko pod písm. a) a d) téhož ustanovení, neboť namítají nesprávné právní posouzení soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[5] Stěžovatelé předeslali, že ve dvou řízeních o umístění téže stavby jednal stavební úřad s méně než třiceti účastníky a doručoval jim písemnosti do vlastních rukou, a oni se tak mohli bránit podáváním námitek a odvolání proti záměru. Ve třetím řízení investor změnil účelové určení stavby a místo bytového domu ji deklaroval jako administrativní budovu a správní orgán z neznámých důvodů zahrnul mezi účastníky územního řízení nově i vlastníky bytových jednotek v domě vzdáleném cca 70 m vzdušnou čarou od posuzovaného záměru. Díky této změně praxe začalo být doručováno veřejnou vyhláškou a stěžovatelé se tak o vydání rozhodnutí dověděli pozdě. Odvolání přesto podali, neboť mají za to, že jim nebylo rozhodnutí řádně doručeno, když okruh účastníků řízení byl stanoven nezákonně.

pokračování

[6] Podle stěžovatelů žalovaný i krajský soud nedostatečně odůvodnili závěr, že doprava z domu vzdáleného 70 m může mít vliv na vlastníky bytů orientovaných směrem od budovaného záměru. Jsou přesvědčeni, že okruh účastníků řízení byl stanoven účelově, aby ztížil uplatňování procesních práv stěžovatelů. Pokud byl na počátku stanoven takto široce, měl se správní orgán dopadem stavby do práv účastníků řízení zabývat v průběhu řízení a v rozhodnutí se o něm alespoň zmínit, což neučinil. Podle stěžovatelů krajský soud dostatečně nevysvětlil, k jakému dotčení vlastníků bytů odvrácených od umístěvané stavby může docházet. Napadený rozsudek považují z těchto důvodů za nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[7] Stěžovatelé nesouhlasí se způsobem, jak krajský soud vypořádal námitku chybného posouzení účastenství vlastníka pozemku na křižovatce, a trvají na tom, že je relevantní. Krajský soud podle nich dostatečně netrval na závěrech, které uvedl ve svém prvním zrušujícím rozsudku. Žalovaný se po jeho vydání sice námitkami stěžovatelů ohledně okruhu účastníků územního řízení zabýval, nicméně nedostatečně, pouze v jediném odstavci. Z této pasáže není zřejmé, jaký konkrétní vliv dopravy se mohl dotknout vlastníků bytových jednotek. Žalovaný ani nevyzval správní orgán prvního stupně, aby mu sdělil, na základě jakých kritérií rozhodl o určení účastníků řízení (uvedl jen vlastní dedukce o tom, proč tak prvostupňový orgán učinil). Není pravdou, že majitelé bytů v domě na pozemku p. č. X v k. ú. Z. n. O. jsou dotčeni dopravou na přilehlých komunikacích stejně jako stěžovatelé, a proto mají být také účastníky řízení. Komunikace totiž vede pod okny stěžovatelů (5 m od jejich domu), kdežto od bytového domu je v nejbližším bodě vzdálena min. 30 m, a proto dotčení nemůže být stejné. S takovým zdůvodněním se krajský soud spokojit neměl.

[8] Podle stěžovatelů sice ustanovení o účastenství v řízení mají být vykládána extenzivně, ale i takový výklad by měl mít své hranice a neměl by být účelově zneužíván jako v jejich věci. S bezbřehou interpretací krajského soudu nesouhlasí.

[9] Žalovaný trvá na správnosti svého rozhodnutí, jež respektovalo první zrušující rozsudek krajského soudu, a napadený rozsudek považuje za přezkoumatelný a zákonný. V této věci nebyl podle žalovaného použit nepřiměřeně extenzivní výklad ustanovení o účastenství, proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud ověřil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245. Stěžovatelé tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť

krajský soud podobně jako žalovaný nedostatečně odůvodnil závěr o vlivu dopravy k umístované stavbě na vlastníky bytů v nedalekém bytovém domě. Ve skutečnosti však nesouhlasí s názorem, že i takové dotčení, jaké soud ve shodě se žalovaným popisuje, zakládá účastenství vlastníků bytových jednotek a s tím spojené procesní následky. Neztotožnění se s právním posouzením soudu však není důvodem nepřezkoumatelnosti jeho rozsudku. Napadený rozsudek nepřezkoumatelností netrpí.

[14] V této věci je nesporné, že stěžovatelé nestihli podat odvolání ve lhůtě počítané ode dne doručení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Jádrem sporu je otázka, zda krajský soud správně posoudil, že územní rozhodnutí bylo tímto způsobem doručeno v souladu se zákonem, neboť šlo o řízení s velkým počtem účastníků, což nepřipouští jiný výsledek než zamítnutí odvolání pro opožděnost.

[15] Podle § 144 odst. 1 správního řádu se rozumí řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Takové účastníky lze o zahájení řízení uvědomit veřejnou vyhláškou a písemnosti, včetně těch určených do vlastních rukou, jim lze doručovat stejným způsobem (§ 144 odst. 2 a 6 správního řádu). Není sporu o tom, že stěžovatelé nepatří mezi účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu, jimž je třeba vždy doručovat jednotlivě.

[16] Ze správního spisu je patrné, že zahrnutí vlastníků bytů v domě na pozemku p. č. X v k. ú. Z. n. O. mezi účastníky územního řízení bylo pro překročení hranice 30 osob v postavení účastníků řízení skutečně zásadní. Žalovaný byl pokynem krajského soudu v prvním rozhodnutí zavázán vysvětlit, jak stanovil okruh účastníků, aby bylo možné přezkoumat, zda bylo namíste lhůtu pro podání odvolání stěžovatelů odvozovat od doručení územního rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný tomuto pokynu soudu dostal a na straně 9 napadeného rozhodnutí popsal, z jakých ustanovení stavebního zákona vycházel, jak v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu chápe pojem „sousední pozemek“ pro potřeby řízení podle stavebního zákona, i to, že z judikatury Nejvyššího správního soudu dovodil, že pro naplnění definice účastenství postačí pouhá možnost přímého dotčení na právech a povinnostech rozhodnutím, které má být vydáno. Na straně 10 napadeného rozhodnutí pak tato východiska aplikoval na konkrétní situaci v okolí umístované stavby. Z řešení přístupu a příjezdu k navrhované stavbě, jak je popsáno v projektové dokumentaci, dovodil (mimo jiných osob) i možnost dotčení vlastníků bytů v domě situovaném naproti nově navrhované vjezdové bráně a vstupní brance z ulice Mařákovy. Konkrétně se mělo jednat o dotčení vlivem dopravy spojené s obsluhností navrhované stavby.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud pochybil, když akceptoval odůvodnění žalovaného týkající se potenciality dotčení práv osob vlastnicích byty v domě, kolem něhož vede obslužná komunikace k umístované stavbě bytového domu. Předpoklad nezanedbatelného zvýšení intenzity dopravy v souvislosti s prováděním stavby i s jejím užíváním, které negativně ovlivní okolí příjezdové komunikace v porovnání s tím, kdy se v místě nacházel pouze nezastavěný pozemek, není nereálný, spíše naopak, je očekávatelný. Ostatně podobně na zvýšení dopravy v souvislosti s umístěním stavby nahlíží i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 - 25, na který odkázal krajský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud souhlasí i s názorem krajského soudu, že ani u bytových jednotek odvrácených od obslužné komunikace *a priori* dotčení vyloučit (bez další specifikace) nelze (viz odst. 13. napadeného rozsudku). Jeho odůvodnění je dostatečně konkrétní, racionální a přesvědčivé, související námitka stěžovatelů tak není důvodná. Výtky stěžovatelů shrnuté v druhé polovině odstavce [7] tohoto rozsudku představují pouze doslovný přepis žalobních námitek, nikoli cílenou polemiku se závěry, které v reakci na ně v odůvodnění svého rozsudku

pokračování

vedl krajský soud, proto se jimi Nejvyšší správní soud nemůže zabývat (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58). Na okraj lze pouze poznamenat, že žalovaný ve třetím odstavci strany 10 napadeného rozhodnutí neporovnával intenzitu dotčení obyvatel žijících poblíž stavby dopravou na přilehlých komunikacích, toliko konstatoval, že potencialitu dotčení spatřuje jak u stěžovatelů, tak i u vlastníků bytů v bytovém domě. Krajský soud proto nemusel hodnotit a ani nehodnotil, zda je možné dotčení stěžovatelů a vlastníků bytů stejné, vůči čemuž se stěžovatelé v kasační stížnosti ohradili.

[18] Kasační námitka, že pokud byl okruh účastníků vymezen takto široce, měl se žalovaný dopadem stavby do práv účastníků řízení zabývat v meritorním rozhodnutí, v žalobě nebyla uplatněna, proto se k ní krajský soud neměl příležitost vyjádřit a nemůže tak nyní s ohledem na § 104 odst. 4 s. ř. s. učinit ani Nejvyšší správní soud.

[19] Krajský soud se zcela správně odmítl zabývat námitkou stěžovatelů, že za účastníka územního řízení měla být považována ještě další osoba (vlastník blízké nemovitosti), neboť soudní ochrany se může domáhat toliko ten, jehož práva měla být napadeným rozhodnutím zkrácena (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je tedy vyloučeno, aby se stěžovatelé zasazovali o ochranu cizích práv.

[20] Výklad ustanovení o účastenství v územním řízení užitý žalovaným a krajským soudem nelze označit za extenzivní či bezbřehý, jak jej nazývají stěžovatelé. Nejvyšší správní soud ani neshledal, že by správní orgány zvolily účelově takovou interpretaci ustanovení o účastenství ve správním řízení, která by ztěžovala možnost využití procesních práv stěžovatelů. Ačkoli je z jejich podání obsažených ve správním spise zcela zřejmé, že se stavbou bytového domu nesouhlasí a od počátku využívají různých opravných prostředků, aby realizaci záměru zabránili, Nejvyšší správní soud neshledal, že by jim v tom bylo nezákonným způsobem bráněno. Je nutno připustit, že doručování veřejnou vyhláškou obecně klade na účastníky řízení větší požadavky, pokud jde o bdělost nad průběhem řízení a včasnost využití prostředků ochrany, je tedy pro ně méně „komfortní“, než když jsou jim všechny podstatné písemnosti doručovány individuálně. Nepředvídatelná změna ve způsobu komunikace s účastníky řízení ze strany správního orgánu by tak mohla podle okolností znamenat porušení jejich legitimního očekávání, potažmo i vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí, ale k tomu ve věci stěžovatelů nedošlo. Ačkoli původně (dokonce ve dvou předcházejících řízeních ohledně téže stavby) s nimi správní orgány komunikovaly individuálně (v řízení nefigurovalo, lhotejno zda správně, více než 30 účastníků), po změně záměru z administrativní budovy na bytový dům (ne naopak, jak tvrdili stěžovatelé v kasační stížnosti) a rozšíření okruhu účastníků řízení bylo oznámení o zahájení řízení doručeno veřejnou vyhláškou (dne 5. 12. 2016). Stěžovatelé na toto oznámení zareagovali a včas proti němu uplatnili námitky (dne 4. 1. 2017). Doručení meritorního rozhodnutí stejným způsobem tedy pro ně nemohlo být překvapivé. Jelikož nebyl okruh účastníků územního řízení stanoven nezákonně, byl den, kdy jim bylo rozhodnutí o umístění stavby doručeno veřejnou vyhláškou, pro určení počátku běhu odvolací lhůty určující.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovateli uplatněné kasační námitky, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci neměli v tomto kasačním řízení úspěch

a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému ji nepřiznal.

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

V Brně dne 15. dubna 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu