



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. J. N.**, zast. prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 1546/24, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha, **za účasti:** I) P. Č., II) E. Č., III) Ing. J. Č., IV) F. K., V) J. K., VI) J. N., VII) P. N., Praha VIII) D. S., IX) L. S., X) B. S., XI) K. S., XII) M. S., XIII) J. S., všichni zast. prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 1546/24, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2020, č. j. 10 A 136/2018 - 50,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2018, č. j. MHMP 441842/2018; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele, osob zúčastněných na řízení I), II), IV), V), IX), X) a paní J. N. (která se následně městskému soudu nepřihlásila jako osoba zúčastněná na řízení) proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 2, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 22. 7. 2013, č. j. OV/130778/2012/Mat, jako opožděné. Posledně uvedeným rozhodnutím stavební úřad podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, vydal stavební povolení pro „*stavební úpravy v části 1. PP, 1. NP a 2. NP domu č. p. 769, Korunní 24, v souvislosti se změnou užívání prodejny, sklepních prostor a bytu na restauraci pro 70 osob s provozní dobou od 10 do 24.00 hodin.*“

[2] Dne 12. 12. 2012 podal pan K. K. (dále jen „stavebník“) stavebnímu úřadu žádost o vydání stavebního povolení výše uvedené stavby (stavebních úprav). Stavební úřad stavebníkovi

výše uvedeným rozhodnutím ze dne 22. 7. 2013, č. j. OV/130778/2012/M, toto povolení vydal, aniž by jednal jako s účastníky řízení s vlastníky bytových jednotek sousedního domu (X) – tedy se stěžovatelem a osobami zúčastněnými na řízení. Ti se tak o vydání stavebního povolení dozvěděli až v momentě, kdy stavebník před započítím samotných stavebních prací vyvěsil v domě cedulku „stavba povolena.“

[3] Podáním ze dne 16. 3. 2015, označeným jako stížnost na chybný postup ve stavebním řízení a doručeným stavebnímu úřadu dne 24. 3. 2015, vyjádřili vlastníci sousedních bytových jednotek nesouhlas s prováděním stavebních prací. Tímto podáním požadovali vydání předběžného opatření, kterým by stavební úřad přerušil stavební práce, obnovu řízení, projednání svých námitek a odhlučnění upravovaných prostor. Výslovně také uvedli, že prostor, ve kterém má být nově zřízena restaurace, je od jejich bytových jednotek oddělen pouze „*slabou štítovou zdí*.“ Hluk z restaurace a vibrace z technologických zařízení ukotvených ve společné oddělovací stěně se tak budou přímo přenášet do sousedních místností.

[4] Podání ze dne 16. 3. 2015 posoudil stavební úřad jednak jako žádost o obnovu řízení a jednak jako odvolání. Žádost o obnovu řízení rozhodnutím ze dne 14. 4. 2015, č. j. OV/037884/2015/Ros, zamítl, neboť důvody pro povolení obnovy řízení neshledal [proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení III), VIII), XII) a XIII) odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 7. 2015, č. j. MHMP 1314854/2015, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil]. O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 7. 2015, č. j. MHMP 1318980/2015, kterým toto odvolání zamítl jako opožděné. Žalovaný v tomto rozhodnutí uvedl, že stavební úřad měl skutečně se stěžovatelem a osobami zúčastněnými na řízení jednat jako s účastníky řízení; stavební povolení však bylo posledním z účastníků řízení oznámeno dne 9. 8. 2013 [§ 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Jelikož odvolání bylo podáno až dne 24. 3. 2015, jeho projednání brání jednoroční objektivní lhůta uvedená v § 84 odst. 1 správního řádu. Stejně tak nebylo dle žalovaného možné zahájit přezkumné řízení, neboť i zde již objektivní jednoroční lhůta uplynula. Proti rozhodnutí žalovaného o odvolání podal stěžovatel žalobu, které městský soud vyhověl, rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 12. 10. 2017, č. j. 11 A 164/2015 - 45, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Městský soud zdůraznil, že žalovaný se dostatečně nezabýval postavením stěžovatele a osob zúčastněných na řízení, neboť ti v podaném odvolání tvrdili, že jejich dům má s domem, ve kterém má být vybudována restaurace, společnou štítovou zeď (oddělovací stěnu), do které budou uchyceny vzduchotechnika a další technologická zařízení v kuchyni restaurace – z těchto důvodů se cítí být účastníky ve smyslu § 109 písm. b) stavebního zákona – tedy vlastníky stavby, na níž má být provedena změna. Pro posouzení včasnosti odvolání je však toto postavení zásadní – pakliže by se jednalo o účastníky hlavní ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, nemohli být stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení limitováni objektivní jednoroční lhůtou uvedenou v § 84 odst. 1 správního řádu. Žalovaný se tak musel otázkou účastenství stěžovatele a osob zúčastněných na řízení znovu zabývat.

[6] Po zrušujícím rozsudku městského soudu stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení podáním ze dne 8. 11. 2017 doplnili své odvolání. V tomto podání zdůraznili, že jejich dům má s domem, ve kterém probíhá přestavba, společnou zeď – jde o součást obou domů. Stavební úpravy tak přímo zasahují do domu stěžovatele a osob zúčastněných na řízení, proto stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení měli být účastníky stavebního řízení podle § 109 písm. b) stavebního zákona – tedy účastníky hlavními, na které se časové omezení lhůty pro podání odvolání podle § 84 odst. 1 správního řádu nevztahuje.

pokračování

[7] Žalovaný po zrušujícím rozsudku městského soudu doplnil správní spis o další podklady a rozhodnutím ze dne 31. 7. 2018, č. j. MHMP 441842/2018, znovu odvolání stěžovatele a osob zúčastněných na řízení zamítl jako opožděné. Tvrzení o společné zdi žalovaný vyvrátil doložením projektových výkresů obou domů z let 1892 a 1893. Již z těchto výkresů vyplývá, že oba domy byly postaveny na samostatných základech s vlastními obvodovými zdmi. Tyto skutečnosti následně žalovaný ověřil při kontrolních prohlídkách, jež se uskutečnily dne 15. 3. 2018 a 15. 5. 2018. Měřením při těchto kontrolních prohlídkách zjistil, že zdi obou domů odpovídají dokumentaci staveb z konce 19. století. Z kontrolní prohlídky dále vyplynulo, že vzduchotechnika (klimatizace) není ukotvena ve štitové zdi, ale ve fasádě do dvora stavby stavebníka. Žalovaný proto uzavřel, že zásah do štitové zdi domu ve vlastnictví stěžovatele a osob zúčastněných na řízení je vyloučen. Ti tedy nemohou být účastníky stavebního řízení podle § 109 písm. b) stavebního zákona (tedy jako vlastníci stavby, na níž má být změna provedena), jež stavební zákon označuje v § 112 odst. 1 jako hlavní účastníky. Měli však být účastníky stavebního řízení ve smyslu § 109 písm. e) téhož zákona jakožto vlastníci sousední stavby, neboť jejich vlastnické právo mohlo být prováděním stavby přímo dotčeno. Tito účastníci řízení jsou však vedlejšími účastníky ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, u nichž zákon omezuje podání odvolání objektivní jednoroční lhůtou (§ 84 odst. 1 správního řádu). Ta však v jejich případě již uplynula.

II. Rozhodnutí městského soudu

[8] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2018, č. j. MHMP 441842/2018, podal stěžovatel žalobu. Namítal, že žalovaný svým rozhodnutím potvrdil nezákonný stav vzniklý v důsledku nezákonného postupu stavebního úřadu. Žalovaný tak znemožnil stěžovateli a osobám zúčastněným na řízení uplatňovat jejich práva ve stavebním řízení. Porušil zásady dobré správy a základní zásady činnosti správních orgánů. Namísto toho, aby došlo k nápravě, legalizoval žalovaný zásah do vlastnického práva stěžovatele. Stěžovateli ani jiným vlastníkům v sousedním domě nebylo o probíhajícím stavebním řízení nic známo. Provedením stavebních úprav bude jejich bydlení výrazně narušeno, neboť zdivem se budou přenášet vibrace a hluk. Stavební úpravy se přímo dotýkají jejich vlastnického práva, neboť vzduchotechnika, klimatizační jednotky a další technologická zařízení budou ukotveny do společné zdi. K názoru žalovaného, že domy nemají společnou zeď, stěžovatel uvedl, že žalovaný tuto otázku nemohl posoudit bez toho, aby si do spisu vyžádal projektovou dokumentaci ke stavebním úpravám. V místnosti nacházející se za společnou zdí se má nacházet kuchyně restaurace – ve spise jsou přitom v této kuchyni zakreslena technická či technologická zařízení, jež mají být zcela nepochybně ukotvena ve společné zdi. Žalovaný se však v napadeném rozhodnutí zabýval pouze ukotvením klimatizace (vzduchotechnikou), aniž by posoudil zařízení zakreslená v kuchyni restaurace. Otázku účastenství tak žalovaný posoudil nedostatečně – z jeho rozhodnutí totiž není zřejmé, zda ukotvením zařízení v kuchyni restaurace nebude zasažena také vedlejší stavba.

[9] Městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku zdůraznil, že správní řád umožňuje opomenutým účastníkům zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí po dobu 30 dnů ode dne, kdy se o jeho vydání dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení rozhodnutí posledním z neopomenutých účastníků. Poté dostává přednost právní jistota a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit. Přestože tedy správní orgán poruší předpisy, když nezahrne mezi účastníky řízení všechny osoby, které zákon jako účastníky předvídá, po uplynutí subjektivní 30denní lhůty či objektivní jednoroční lhůty nastupuje s ohledem na obecné právní principy požadavek ochrany právní jistoty. To však neplatí v případech tzv. hlavních účastníků, kteří žádnou objektivní lhůtou omezení nejsou. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí popsal, proč nebylo možné stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení

považovat za hlavní účastníky – jejich tvrzení o společné zdi totiž vyvrátil. V napadeném rozsudku se mohl městský soud zabývat pouze těmi námitkami, které svou podstatou míří do rozhodovacího důvodu žalovaného, tj. pouze námitkami směřujícími do zamítnutí podaného odvolání pro opožděnost.

[10] Stěžovatel ani osoby zúčastnění na řízení nejsou vlastníky stavby, na které má být změna provedena [§ 109 písm. b) stavebního zákona], jsou však vlastníky sousední stavby, která může být prováděním stavby přímo dotčena [§ 109 písm. e) stavebního zákona]. Vyvrácením tvrzení o společné zdi tak žalovaný reagoval na to, v čem spatřoval stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení své dotčení, skutkové závěry žalovaného o tom, že každý z těchto domů má vlastní obvodové zdi, přitom stěžovatel nezpochybnil. Přestože se žalovaný konkrétně nevyjadřoval k jednotlivým zařízením, jež mají být v kuchyni restaurace umístěna, vyvrácením tvrzení o společné zdi na tyto námitky implicitně odpověděl, neboť stěžovatel dovozoval své dotčení právě z toho, že tato zařízení mají být ukotvena ve společné zdi. Městský soud proto uzavřel, že stěžovateli a osobám zúčastněným na řízení svědčilo ve stavebním řízení postavení účastníků na základě § 109 písm. e) stavebního zákona. Žalovaný proto nepochybil, když s nimi zacházel jako s účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu (tj. jako s vedlejšími účastníky). Městský soud tak žalobu stěžovatele podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Rozhodnutí městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, a § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.

[12] Po rekapitulaci předchozího průběhu řízení uvedl, že městský soud věc posoudil zcela formalisticky jen v intencích § 84 odst. 1 a 2 správního řádu. Trval na tom, že otázka postavení stěžovatele a dalších vlastníků jednotek v sousedním domě nebyla řádně posouzena. Městský soud neuvedl, na základě čeho dospěl k závěru, že zeď domu stěžovatele a osob zúčastněných na řízení nebude stavbou zasažena. Rozsudek městského soudu proto považoval za nepřezkoumatelný. Stěžovateli nelze dle jeho názoru vyčítat, že nenamítal, že případná ukotvení přesáhnou hloubku 30 cm (tj. přesáhnou zeď stavebníka), neboť je laik a sám toto z projektové dokumentace posoudit neumí. Městský soud pak nevyřadil námitky stěžovatele, že žalovaný nedodržel zásadu dobré správy. Nijak se nevyřadil také s tím, že dotčené osoby mají podle § 7 správního řádu při uplatňování svých práv rovné postavení a že vydané stavební povolení je výsledkem „*naproste svévole stavebního úřadu jako orgánu veřejné moci*“ a že „*byly porušeny samotné základní principy demokratického právního státu*“. Nadřazování zájmů osob, které byly považovány za účastníky řízení, nad práva nezákonně opomenutých účastníků považoval za nepřijatelné, proto požadoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a zopakoval, že existence společné zdi mezi oběma stavbami byla jednoznačně vyloučena. Dále uvedl, že stěžovatel neprokázal, že by jakékoli zařízení v kuchyni restaurace procházelo zdí domu stavebníka až do zdi sousedního domu. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[14] Osoby zúčastněné na řízení, zastoupené stejným advokátem, jenž zastupuje stěžovatele, se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podstatou věci je posouzení otázky, zda měli být stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení považovány za tzv. hlavní účastníky, kteří nejsou v podání odvolání omezeni objektivní jednoroční lhůtou, či zda se jednalo o tzv. účastníky vedlejší.

[18] Nejvyšší správní soud se předně musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Ta totiž představuje takovou vadu, kterou se zdejší soud zabývá z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Není proto podstatné, že stěžovatel v kasační stížnosti výslovně neuvedl, že napadá rozsudek městského soudu také z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Trpí-li napadený rozsudek krajského, resp. městského soudu vadou nepřezkoumatelnosti, je povinností Nejvyššího správního soudu jej zrušit i bez výslovné námítky stěžovatele.

[19] Zdejší soud však neshledal, že by napadený rozsudek trpěl nepřezkoumatelností. Městský soud jasně uvedl, proč žalobu stěžovatele zamítl a co považoval za zásadní. Výslovně uvedl, že se mohl zabývat pouze těmi námitkami, které svou podstatou zpochybňují samotné rozhodnutí žalovaného, resp. důvod pro zamítnutí podaného odvolání, kterým byla opožděnost (viz bod 33 napadeného rozsudku). Výslovně také uvedl, že některými žalobními námitkami stěžovatel nerozporuje rozhodovací důvody žalovaného – viz bod 37 napadeného rozsudku. V tomto bodě městský soud konstatoval, že námitky týkající se porušení zásad dobré správy, porušení principů právního státu a základních zásad činnosti správních orgánů míjí podstatu věci, kterou bylo zamítnutí odvolání pro opožděnost. S tímto hodnocením městského soudu Nejvyšší správní soud souhlasí. Není totiž pravdou, že by správní orgány postupovaly „*naprosto svévolně*“ či že by porušovaly principy a zásady své činnosti. Jak bude vysvětleno dále, podají-li opožděné odvolání vedlejší účastníci správního řízení, je povinností žalovaného zamítnout takové odvolání bez věcného posouzení.

[20] Nejvyšší správní soud tak částečně uzavírá, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Městský soud zdůvodnil, jaké námitky byly pro věc stěžejní a proč se ostatními námitkami podrobněji nezabýval. A přestože byla jeho odpověď na žalobní body týkající se porušení zásad činnosti správních orgánů obecná, nelze na napadený rozsudek hledět jako na nepřezkoumatelný (k tomu srov. také rozsudky zdejšího soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2009, č. j. 2 Afs 54/2009 - 88, či ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130).

[21] Co se týče věcného posouzení projednávané věci, správní řád v § 84 odst. 1 stanoví, že *osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní*

orgán byl oznámit. Zmeškání tohoto úkonu nelze prominout. Toto ustanovení však neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu, tj. pro tzv. hlavní účastníky správního řízení.

[22] Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu dopadá nejen na situace, kdy se účastník řízení sice účastnil, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo z nějakého důvodu doručeno, ale také na případy, kdy se potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nedozvěděl a neúčastnil se ho, a tudíž mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48). Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu se však lze dovolávat pouze v případě, nedoručí-li správní orgán rozhodnutí osobě, které svědčilo postavení účastníka řízení – tj. osobě, která podmínky účastnění v konkrétním případě splnila, a příslušný správní orgán ji v řízení skutečně opomenul. Toto ustanovení tak nedopadá na případy, kdy rozhodnutí nebylo oznámeno takové osobě, které od samého počátku postavení účastníka řízení ze zákona nenáleželo, a proto s ní nebylo jednáno (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 5 As 6/2009 - 94).

[23] V nyní projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení měly být zahrnuty mezi účastníky stavebního řízení a že tedy jejich opomenutím postupoval stavební úřad v rozporu s právními předpisy. Sporné však je, zda měli být tzv. hlavními účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, či tzv. vedlejšími účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu. Pakliže by šlo o účastníky hlavní, nebyli by stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení omezení v podání odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu objektivní jednoroční lhůtou obsaženou v § 84 odst. 1 správního řádu, neboť toto ustanovení pro hlavní účastníky řízení neplatí (viz poslední věta § 84 odst. 1 správního řádu a také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019 - 22, č. 3928/2019 Sb. NSS).

[24] V případě vedlejších účastníků řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu zákon stanovuje pro podání odvolání proti neoznámenému rozhodnutí omezení ve formě subjektivní 30denní lhůty a objektivní jednoroční lhůty. Toto omezení ovšem nelze považovat za nepřiměřené. Jak uvedl městský soud s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013 - 53, jde o reakci zákonodárce na problematiku situace, kdy správní orgán opomene oznámit některým účastníkům řízení rozhodnutí, přičemž toto opomenutí má vážné následky pro účastníky, kteří mohli i řadu let žít v domnění, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí. „*V tomto ustanovení je určitá nejistota účastníků řízení zmírněna zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem*“ (viz bod 14 citovaného rozsudku č. j. 9 As 131/2013 - 53).

[25] Účastníky stavebního řízení jsou podle § 109 stavebního zákona a) stavebník; b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem; c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno; 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 prováděním stavby přímo dotčena; e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno; a f) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.

[26] Stavební zákon dále v § 112 odst. 1 výslovně předpokládá, že účastníci uvedení výše pod písm. a) až d) jsou vždy účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu, to znamená, že se vždy jedná o tzv. hlavní účastníky, kteří žádou objektivní lhůtou pro podání odvolání v případě, kdy s nimi správní orgán jako s účastníky řízení nejedná, omezení nejsou. U všech těchto účastníků zákon předpokládá natolik velké dotčení na jejich právech zamýšlenou stavbou,

pokračování

že je se na ně rozhodnutí správního orgánu (stavební povolení stavebního úřadu) musí vztahovat – srov. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Stavbu, o které se vede stavební řízení, totiž buďto přímo zamýšlejí realizovat (jsou přímo stavebníkem), příp. jsou vlastníky té nemovité věci, na které je stavba přímo realizována či jsou na ni přímo prováděny změny [písm. b) a c) § 109 stavebního zákona]. Tito účastníci řízení jsou tak prostřednictvím svých práv a povinností úzce spojeni s předmětem řízení – právě o jejich právech a povinnostech se řízení vede.

[27] V případě ostatních účastníků [písm. e) a f)] stavební zákon nic takového nestanoví. Tyto účastníky je potřeba vnímat jako tzv. vedlejší účastníky, neboť jejich postavení je od výše uvedených hlavních účastníků odlišné. V řízení totiž není přímo rozhodováno o jejich právech a povinnostech – jejich postavení je oproti hlavním účastníkům „slabší“. Vedlejším účastníkem je podle § 27 odst. 2 správního řádu ten, kdo může být rozhodnutím přímo dotčen. Typickým příkladem vedlejších účastníků jsou ve stavebním řízení právě vlastníci sousedních staveb či pozemků – rozhodnutí správního orgánu se na ně nemusí výslovně vztahovat jako na hlavní účastníky, tímto rozhodnutím však mohou být přímo dotčeni. Tomuto „slabšímu“ postavení odpovídá také omezení ve formě objektivní jednoroční lhůty k podání odvolání v případě, že je správní orgán v řízení opomene mezi účastníky zahrnout. Jak již bylo uvedeno výše a jak také uvedl městský soud, tímto omezením je zmírněna nejistota těch účastníků řízení, kteří mohli i řadu let žít v domnění, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí. Rozhodně se však nejedná o nadřazování zájmů jiných osob, jak namítal stěžovatel v kasační stížnosti – tento postup odpovídá zákonem nastavenému rozlišování hlavních a vedlejších účastníků řízení.

[28] V nyní projednávané věci stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení tvrdili, že jsou tzv. hlavními účastníky řízení, neboť jsou vlastníky stavby, na které má být v důsledku stavebního povolení provedena změna. Své vlastnické právo přímo k této stavbě dovozovali z toho, že dům, ve kterém mají proběhnout stavební úpravy, má s domem, ve kterém bydlí, společnou zeď (dle jejich tvrzení se tak fakticky jedná o jedinou stavbu). Toto tvrzení však zcela jednoznačně vyvrátil žalovaný v odvolacím řízení. Jak vyplývá z dokumentace obou staveb z let 1892 a 1893, oba domy byly vybudovány na vlastních základech a s vlastními obvodovými zdmi, což bylo ověřeno také měřeními při kontrolních prohlídkách dne 15. 3. 2018 a 15. 5. 2018. Oba domy byly totiž navrženy jako stavby s vlastními základy a vlastními obvodovými zdmi, přičemž kontrolními prohlídkami (kontrolním měřením) bylo ověřeno, že tyto stavby – resp. tloušťka obvodových zdí odpovídá zmiňovaným plánům z let 1892 a 1893 a rozměrům v nich uvedeným.

[29] Tyto podklady doplnil do spisu žalovaný poté, co jeho původní rozhodnutí ze dne 23. 7. 2015, č. j. MHMP 1318980/2015, kterým odvolání zamítl jako opožděné, zrušil městský soud (srov. rozsudek ze dne 12. 10. 2017, č. j. 11 A 164/2015 - 45). Tyto podklady tak jednoznačně potvrzují závěry žalovaného o tom, že stěžovatel ani osoby zúčastněné na řízení nejsou vlastníky stavby, na níž má být změna provedena [§ 109 písm. b) stavebního zákona], ale jsou vlastníky sousední stavby, přičemž jejich vlastnické právo může být prováděním stavby přímo dotčeno [§ 109 písm. e) stavebního zákona] – tedy vedlejšími účastníky stavebního řízení, neboť potvrzují, že obě stavby mají samostatné základy i obvodové zdi. A jak správně uvedl v napadeném rozsudku také městský soud, stěžovatel v podané žalobě skutkové závěry žalovaného vyvracející tvrzení o společné zdi blíže nerozporoval. Nemohl proto za stěžovatele domýšlet argumentaci, kterou by závěr žalovaného napadal.

[30] Jelikož bylo tvrzení stěžovatele o společné zdi v odvolacím řízení vyvráceno, žalovaný zcela správně posuzoval, zda stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení podali odvolání v zákonné

jednoroční objektivní lhůtě. Nejvyšší správní soud pak ve shodě s městským soudem dodává, že v takovém případě nebylo možné posuzovat námitky, na základě kterých považovali stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení rozhodnutí stavebního úřadu za nezákonné, tj. věcně nesprávné. Bylo-li odvolání podáno opožděně, bylo povinností žalovaného jej zamítnout bez věcného posouzení (§ 92 odst. 1 správního řádu; srov. také rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014 - 34). Stejně tak nemohl žalovaný posuzovat, zda ukotvení technických zařízení v kuchyni restaurace sousedního domu nepronikne skrze obvodovou zeď stavebníka do obvodové zdi domu, ve kterém stěžovatel a osoby zúčastněné na řízení bydlí – to totiž bylo právě úkolem stěžovatele, který měl v podaném odvolání konkrétně uvést, z jakých důvodů se cítí být tzv. hlavním účastníkem správního řízení. Ten však nic o přesahu do zdi sousedního domu netvrdil. Nic podobného netvrdil ani v podané žalobě. Poprvé se tato námitka objevuje až v kasační stížnosti jako reakce na hodnocení městského soudu, což s ohledem na znění § 104 odst. 4 s. ř. s. není přípustné.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[32] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu Nejvyšší správní soud nepřiznal.

[33] Výrok o nákladech řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Těmto osobám Nejvyšší správní soud žádnou povinnost neuložil, proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. srpna 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu