



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Ekoprogres Praha, s. r. o.**, se sídlem Praha 4, Trnavská 2618/2, zastoupeného JUDr. Petrem Holým, advokátem se sídlem Praha 2, Kladská 5/1489, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2007, č. j. 11 Ca 399/2006 - 21,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením žalovaného ze dne 7. 11. 2006, č. j. S-MHMP 405547/2006/OST/Kš (dále jen „napadené usnesení“) nebylo, ve smyslu ustanovení § 80 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyhověno žádosti žalobce o opatření proti nečinnosti odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“) při rozhodování o účastenství žalobce v řízení o povolení stavby na pozemcích p. č. 220 a p. č. 222/3 v k. ú. Nové Město. Jak je zřejmé z předloženého spisu, zmíněný stavební úřad odmítl, s odkazem na § 59 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební řád“), akceptovat žalobce jako účastníka řízení, nicméně učinil tak pouhým neformálním sdělením ze dne 25. 9. 2006, a nikoli postupem podle § 28 odst. 1 správního řádu, tedy usnesením, proti němuž správní řád připouští opravný prostředek. Obdobně neformálně vyřídil stavební úřad i odvolání, které žalobce proti sdělení ze dne 25. 9. 2006 podal, a to přípisem ze dne 18. 10. 2006. Z uvedeného důvodu se žalobce domáhal, aby žalovaný, coby instančně nadřízený správní orgán, učinil opatření proti nečinnosti

podle § 80 správního řádu. Ten však, jak bylo již uvedeno v úvodu, usnesením podle § 80 odst. 6 správního řádu žádosti žalobce nevyhověl s poukazem na text § 28 odst. 1 správního řádu, který, dle jeho názoru, rozhodování o účastenství formou usnesení předpokládá pouze v případech, kdy existují důvodné pochybnosti o tom, zda osoba tvrdící své účastenství, skutečně účastníkem řízení je. Žalovaný však měl v přezkoumávaném případě zato, že takové pochybnosti v případě žalobce nenastaly, neboť nájemní vztah žalobce k nemovitosti sousedící s pozemky p. č. 220 a p. č. 222/3 v k. ú. Nové Město, na nichž má být realizována výstavba, nelze podřadit pod pojem „jiné právo“, použitý v § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, resp. § 139 písm. f) stavebního zákona. Jak žalovaný dodal, ustanovení § 59 odst. 4 stavebního zákona výslovně stanoví, že nájemci bytových a nebytových prostor nejsou účastníky stavebního řízení, což vychází z předpokladu, že práva nájemců bude ve stavebním řízení hájit vlastník stavby, tj. pronajímatel.

Usnesení žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Ten, rozsudkem ze dne 25. 9. 2007, č. j. 11 Ca 399/2006 - 21, napadené usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, městský soud považoval za potřebné zabývat se nejprve tím, zda byl správní orgán povinen vydat ve věci rozhodnutí o účastenství žalobce či nikoli. Pokud jde o výklad § 28 odst. 1 správního řádu, uvedl, že stávající právní úprava ve správním řádu týkající se posuzování účastenství, na rozdíl od předchozí právní úpravy správního řízení, váže povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí o účastenství jen na případy, kdy jsou o této otázce pochybnosti. Soud tak musel nejprve zodpovědět, zda byly v přezkoumávaném případě dány o účastenství žalobce pochybnosti či nikoli. Uvedl, že případné pochybnosti mohou mít původ jak v osobě účastníka řízení (například proto, že účastník nepředloží dostatek skutkových tvrzení o svém účastenství), tak i ve výkladu právního předpisu. Pokud jde o slovní spojení „v pochybnostech“, ztotožnil se soud principiálně s argumentací žalobce, a uvedl, že toto slovní spojení nelze interpretovat tak, že posouzení, zda pochybnosti o účastenství jsou dány, lze zcela ponechat na uvážení správního orgánu, respektive na uvážení a míře odborných znalostí konkrétního pracovníka, který rozhodnutí vyhotovuje. Takový přístup by totiž mohl vést k nedůsledné aplikaci § 28 odst. 1 správního řádu právě v tom, že by správní orgán tvrdil, že pochybnosti „subjektivně“ neměl. S odkazem na § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, který na otázku, zda žalobci ve stavebním řízení účastenství svědčí či nikoli, jednoznačnou odpověď nedává (a vytváří tak prostor pro správní uvážení), městský soud uzavřel, že pochybnosti o podřazení žalobce pod § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nelze *a priori* vyloučit. Proto se žalovaný měl těmito okolnostmi zabývat a měl provést úvahu o tom, zda žalobci právo být účastníkem stavebního řízení svědčí či nikoli. Věc tedy měla být vyřízena formálně postupem podle § 28 odst. 1 správního řádu, a nikoli jen pouhým přípisem, jak učinil stavební úřad. Protože předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí o opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 6 správního řádu, dospěl městský soud k závěru, že důvody uvedené v napadeném usnesení neobstojí. Současně však upozornil že soudním rozhodnutím není předjíáno, zda žalobce skutečně účastníkem stavebního řízení být měl či nikoli, nýbrž jen to, že o účastenství žalobce mělo být rozhodnuto odpovídajícím procesním způsobem.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle stěžovatele ustanovení § 59 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož bylo v přezkoumávaném případě postupováno, výslovně stanoví, že nájemci bytových a nebytových prostor nejsou účastníky stavebního řízení. Stavební úřad neakceptoval názor žalobce, že pod § 59 odst. 4 stavebního zákona nelze podřadit případ nájemního vztahu k celé sousedící

nemovitosti. I kdyby stěžovatel argumentaci žalobce přijal, nájemní smlouva nemůže být „jiným právem“ ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť z výčtu uvedeného v § 139 písm. f) stavebního zákona vyplývá, že „jiným právem“ se rozumí jen právo věcné, a nikoli právo závazkové. Ke stejnému závěru lze dojít i systematickým výkladem § 59 odst. 4 stavebního zákona, kdy je možné vycházet z předpokladu, že ve stavebním řízení bude práva nájemce hájit vlastník nemovitosti, tj. pronajímatel. K použití § 28 odst. 1 správního řádu stěžovatel uvedl, že jím předpokládané usnesení se vydává jen tehdy, existují-li důvodné pochybnosti o tom, zda osoba, která své účastenství tvrdí, skutečně účastníkem řízení je. Lze je tedy aplikovat jen za situace, kdy postavení účastníka řízení závisí na výkladu neurčitého pojmu, za který stěžovatel považuje například část ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (*tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena*). V případech, kdy je z okolností zřejmé, že určitá osoba účastníkem řízení není, například tehdy, kdy je otázka účastenství *expressis verbis* řešena přímo v zákonném ustavení, nepřipadá postup podle § 28 odst. 1 správního řádu v úvahu, neboť zde neexistují důvodné pochybnosti o postavení takové osoby. Nemí tedy zapotřebí ani o účastenství vydávat rozhodnutí a postačí tuto skutečnost pouze sdělit. Tak tomu bylo i přezkoumávaném případě, kdy účastenství žadatele bylo ve stavebním řízení vyloučeno přímo zákonem. Stavební úřad tak nepochybil, když o této procesní otázce nevydal usnesení, a proto ani stěžovatel správně neshledal důvod k opatření proti nečinnosti.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Před vlastním posouzením právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda městský soud rozhodoval o podané žalobě v odpovídajícím procesním režimu. Jakkoli tato otázka nebyla nastolena kasační stížností, v případě, kdy by soud zatížil řízení předcházející vydání meritorního rozhodnutí vadou tohoto typu, jednalo by se nepochybně o řízení zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]; v těchto případech Nejvyšší správní soud není vázán disposiční zásadou, jíž je jinak řízení o kasační stížnosti ovládáno (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a přihlédně k této skutečnosti *ex officio*. Žalobce v podané žalobě totiž neuvedl, v jakém procesním režimu žalobu podává, přičemž se v konečném výsledku dožaduje vydání rozhodnutí o svém účastenství ve stavebním řízení. Současně však výslovně uvedl, že „nepodává žalobu proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s., byl správní orgány o účastenství formálně nerozhodly“ a vyjádřil též názor, že i ty přípisy, které ohledně svého účastenství obdržel, byly rozhodnutími ve smyslu s. ř. s., neboť zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly jeho práva a povinnosti. Žalobě proto nelze než rozumět tak, že se jedná o žalobu proti úkonu správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., a to tím spíše, že v jejím závěru žalobce navrhl, aby usnesení žalovaného bylo zrušeno. Městský soud, který k žalobě přistoupil jako k návrhu na zahájení řízení ve smyslu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tedy aplikoval odpovídající procesní režim.

Pokud jde o samotné kasační námitky, zde Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že ve správním řízení musí být garantována všem osobám, o jejichž právních poměrech se jedná nebo jež by mohly být rozhodnutím dotčeny, určitá úroveň procesních práv. Tento požadavek se odráží v konstrukci účastníků řízení jak ve správním řádu, tak v procesních částech řady jiných právních předpisů, mezi nimi také stavebního zákona. Postavení osoby jako účastníka řízení totiž subjektu dává vedle některých povinností i významná práva s řízením spjatá, díky nimž mohou výsledek řízení nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit. Sem patří zejména právo

navrhovat důkazy, předkládat stanoviska, seznamovat se prostřednictvím nahlížení do spisu s jeho obsahem jakožto podkladem pro konečné rozhodnutí, právo dozvědět se o úkonech v řízení učiněných či plánovaných a v neposlední řadě také právo podat proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek. Právě existence těchto významných procesních oprávnění je určující pro zvláštní charakter a postavení účastníků řízení v porovnání s jinými osobami, a proto také stanovení okruhu účastníků řízení je nyní, coby jeden z nejdůležitějších úkonů správního orgánu, podrobena instanční kontrole. Pokud by však správní orgán vůbec v řízení nezjišťoval a nevymezil okruh účastníků a nejednal s nimi, šlo by o důvod pro zrušení rozhodnutí kterým bylo takové řízení završeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 2 As 53/2006 - 79, publikovaný pod č. 1217/2007 Sb. NSS). Současně však platí, že každý si musí ve správním řízení střežit svá práva postupem správního orgánu či jeho rozhodnutím dotčená a má-li za to, že byl jako účastník řízení opomenut, musí tuto námitku uplatnit (to platí nejen pro řízení správní, ale i pro případné řízení před správním soudem).

Úprava účastníků řízení v § 59 stavebního zákona je *lex specialis* k obecné úpravě účastenství obsažené ve správním řádu (§ 27 správního řádu). Z tohoto důvodu se pro samotné stanovení okruhu účastníků stavebního řízení § 27 správního řádu nepoužije, a to ani z části. Správní řád však své použití nalezne v případech, kdy mezi určitou osobou a správním orgánem (zde stavebním úřadem), vznikne spor o účastenství, a to typicky tehdy, pokud se tato osoba považuje za některého z účastníků řízení tak, jak jsou vymezení v § 59 odst. 1 a 2 stavebního zákona, zatímco stavební úřad tento názor nesdílí. V daném případě měl žalobce zato, že stavební povolení se může dotknout jeho *jiných práv k pozemkům a stavbám na nich* (konkrétně jeho práv vyplývajících z nájemního vztahu k budově, v jejímž sousedství bylo vedeno řízení o povolení stavby) a proto trval na tom, že by měl být uznán jako účastník řízení ve smyslu § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. S touto skupinou účastníků řízení (tj. s osobami, které na základě jejich tvrzení, že účastníky řízení jsou, správní orgán za účastníky řízení považuje do doby, než se prokáže opak) počítal § 14 odst. 1, věta za středníkem zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, a počítá s nimi i § 28 odst. 1, věta první správního řádu. Rozdíl nové úpravy účastenství těch osob, které o sobě tvrdí, že jsou účastníky řízení, oproti právní úpravě předchozí, tkví v nově použitém sousloví „*v pochybnostech*“, které je začleněno do věty první § 28 odst. 1 správního řádu (*za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak*).

Od vstupu nové právní úpravy správního řízení v účinnost je správní orgán povinen, v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu, vydat usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství skutečně účastníkem řízení je, či není. Usnesení se oznamuje té osobě, o jejíž účastenství se jedná, a o jeho vydání je třeba také vyrozumět ostatní účastníky řízení. Jak vyplývá z předchozího průběhu správního a soudního řízení, stejně jako z podané kasační stížnosti, stěžovatel se s žalobcem a městským soudem shoduje na shora popsané subsidiární aplikaci obecné úpravy účastenství obsažené ve správním řádu v té části, která se týká určení, zda určitá osoba, mající zato, že je účastníkem řízení, skutečně účastníkem je. Zůstává však mezi nimi sporná otázka, co se rozumí pojmem „*pochybnosti*“ použitým v § 28 odst. 1 správního řádu, zejména na čí straně musí pochybnosti existovat a jakou mají mít povahu.

Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu neobsahuje vyčerpávající definici toho, k čemu a ke komu se pochybnosti musí vztahovat. Jak již nastínil městský soud, pochybnosti se mohou týkat jak výkladu právních předpisů (a to zejména neurčitých právních pojmů v nich obsažených), tak i povahy a charakteristiky osob, jejichž účastenství je posuzováno. Ve stavebním řízení tak mohou vzniknout pochybnosti, zda určitá osoba je vlastníkem dotčené nebo sousedící nemovitosti či pozemku, zda osobě náleží „*jiné právo*“ k nemovitosti, zda ji postavení účastníka

přiznává jiný právní předpis a jaký, či zda osoba, která bude na návrh stavebníka odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor, disponuje oprávněním k provádění staveb ve smyslu § 44 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Všechny tyto skutečnosti, rozhodné pro určení postavení osoby jako účastníka řízení, musí správní orgán učinit předmětem dokazování či právního posouzení. Právě proto, že v praktickém životě může vzniknout řada nejasností obdobných těm, které byly výše uvedeny, či množství protichůdných výkladů téže právní normy, by případný taxativní (ale stejně tak i jen demonstrativní) výčet skutečností, které mohou založit pochybnosti na straně potenciálního účastníka řízení či správního orgánu, byl pro správní řízení svazující, a proto neúčelný.

Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem stěžovatele, že dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena *expressis verbis* přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy. V případě opačném a dále vždy, kdy je pro vyhodnocení předmětné otázky nutno provést jakékoli skutkové šetření, jde již o odstraňování nejistoty pokud jde o okruh účastníků řízení a nutně zde tedy v tomto směru existují pochybnosti. Vzhledem k výše popsanému zásadnímu významu určení okruhu účastníků správního řízení pro zákonnost jeho dalšího průběhu je však nutno případy, kdy usnesení vydáváno nebude, vážit s maximální obezřetností a spíše zdrženlivě; ve sporných případech je lépe postupovat cestou poskytnutí větší ochrany potenciálních práv osoby, která se účastenství domáhá, tedy vydat usnesení.

Žalobce dal v projednávané věci stavebnímu úřadu najevo, že se považuje za účastníka stavebního řízení s ohledem na svůj nájemní vztah ke stavbě potenciálně dotčené stavebním záměrem. Výslovně přitom uvedl, že není nájemcem bytu či nebytového prostoru, ale nájemcem celé budovy s tím, že exkluze nájemců z účastenství na stavebním řízení uvedená v § 59 odst. 4 stavebního zákona na tento případ nedopadá. Uvedl, že za této situace je jeho právo nájemce „jiným právem“ ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) a § 139 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Výraz „jiné právo“ je nepochybně neurčitým právním pojmem, který musí být správním orgánem (zde stavebním úřadem) ve vztahu k projednávané věci vyložen a nelze proto ustát na závěru o vyloučení účastenství žalobce z důvodů vyplývajících z § 59 odst. 4 stavebního zákona (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006 - 61, publikovaný pod č. 1236/2007 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěry vyslovenými městským soudem a uzavírá, že důvody, o které stěžovatel napadené usnesení opřel, ani jeho argumentace v řízení o kasační stížnosti, neobstojí. Jak bylo výše vysvětleno, o tom, zda je žalobce účastníkem řízení podle § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, existovaly pochybnosti a stavební úřad byl proto povinen vydat o této otázce usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu. Dospěl-li stěžovatel k závěru opačnému a žádost žalobce o opatření proti nečinnosti zamítl podle § 80 odst. 6 správního řádu, nerozhodl v souladu s platnou právní úpravou.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s., ji rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon

jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 19. května 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu