



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. S.** zastoupen JUDr. Karlem Sochořem, advokátem se sídlem Na Hradbách 2632/18, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osoby zúčastněné na řízení: HORNBAACH Immobilien HK s.r.o., se sídlem Chlumecká 2398, Praha 9, Horní Počernice, zastoupena JUDr. Martinem Kubánkem, advokátem se sídlem nám. Republiky 1079/1a, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2007, č. j. KUOK/83674/2007-2/OSR/612, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 400/2007 - 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Společnost HORNBAACH Immobilien HK s.r.o. (dále jen „stavebník“) podala dne 14. 5. 2007 žádost o dodatečné povolení stavby spočívající v zakrytí venkovní manipulační a distribuční plochy Obchodního centra prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc - Rolsberská. Stavba obchodního centra byla prováděna na základě pravomocného stavebního

povolení, avšak pokud jde o zakrytí venkovní manipulační a distribuční plochy, odchýlil se stavebník od dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Z toho důvodu bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, zároveň požádal stavebník o dodatečné povolení stavby. Magistrát města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 29. 5. 2007 rozhodnutí č. j. SmOl/OPS/42/2347/2007/Ber, kterým tuto změnu oproti původní stavební dokumentaci dodatečně povolil. Řízení o odstranění stavby bylo následně zastaveno.

[2] Dne 25. 7. 2007 podal žalobce odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „stěžovatel“) však toto odvolání zamítl a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil. Odvolání bylo zamítnuto jako nepřipustné proto, že žalobce nebyl a ani nemůže být účastníkem řízení o dodatečné povolení stavby. Žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele žalobou u krajského soudu.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud stěžovateli vytknul, že se řádně nevypořádal s tvrzením žalobce, že může být změnou stavby dotčen na svém právu (vlastnickém právu) ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Pokud žalobce namítal, že změnou stavby dojde k zastínění výhledu z jeho nemovitosti na historické centrum města, jedná se o námitku, která je dle nového stavebního zákona v působnosti stavebního úřadu a může o ní rozhodnout. Stěžovatel však k tomuto tvrzení žalobce uvedl pouze tolik, že se jedná o občanskoprávní námitku a odkázal ho na soud v občanském soudním řízení. Taktéž vyřízení námítky žalobce týkající se nárůstu hluku poukazem na skutečnost, že otázka zasažení hlukem byla předmětem územního řízení, a stěžovatel k ní proto nemůže přihlídnout, je nedostatečná. V projektové dokumentaci předložené v územním řízení totiž nebylo zastřešení manipulační plochy. Vliv zastřešení manipulační plochy na hladinu akustického tlaku v okolí tudíž nebyl předmětem zkoumání v územním řízení. Soud uzavřel, že rozhodnutí stěžovatele je z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II.

[4] Stěžovatel ve své včasné kasační stížnosti uvádí, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Správní orgán I. stupně dle stěžovatele zcela správně stanovil okruh účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu a nepochybil, pokud mezi účastníky řízení nezahrnul žalobce na základě § 27 odst. 2 správního řádu, neboť z průběhu řízení dostatečně vyplývá, že práva žalobce nemohla být v tomto řízení dotčena. Pokud jde o otázku hluku, ta byla posouzena dostatečně v územním řízení. Dodatečně povolený přístřešek nemá charakter budovy. Hlučnost z manipulační a distribuční plochy nemůže být vyšší, pouze stejná nebo nižší, právě v důsledku zakrytí plochy přístřeškem. Dodatečně povolená změna nemá vliv ani na návštěvnost obchodního centra. Ohledně námítky omezení výhledu na historické centrum stěžovatel uvádí, že žalobce viděl ze svého domu na parkoviště, autobusové nádraží, průmyslovou zónu a silniční nadjezd (ulice Tovární). Z mapy města je zřejmé, že výhledu na historické centrum by mohla bránit budova Hornbachu, ale venkovní plocha, o jejíž zastřešení se jedná, se nachází bokem. Je však obecně známou skutečností, že město Olomouc je rozloženo v nížině, čili žalobce nemůže ze své nemovitosti dohlédnout na historické panorama města již asi 100 let. Není navíc účelem stavebního řízení, aby poskytlo ochranu takového hypotetického výhledu. Stěžovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve svém vyjádření ze dne 11. 8. 2008 uvádí, že řízení o kasační stížnosti rozhodně není tím řízením, kde by se měla řešit otázka, zda mu náleží postavení účastníka správního řízení. Jestliže je stěžovatel přesvědčen, že žalobci postavení účastníka řízení nenáleží, měl svoji argumentaci, uplatněnou v kasační stížnosti, uvést již ve svém rozhodnutí. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel svými tvrzeními brojí proti závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti svého správního rozhodnutí, jedná se tedy o námitku dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. týkající se posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení.

[8] Nejvyšší správní soud shrnuje, že podstatou napadeného správního rozhodnutí je posouzení, zda byl žalobce účastníkem řízení o dodatečné povolení stavby, a byl tedy oprávněn podat odvolání. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán I. stupně neoznámil žalobci zahájení řízení o dodatečné povolení stavby, ani jej později o probíhajícím řízení neinformoval. Žalobce po vydání prvostupňového rozhodnutí, které mu nebylo doručeno osobně ani veřejnou vyhláškou, zjistil, že bylo řízení vedeno a podal proti rozhodnutí odvolání. V něm uvádí, že nejsou známy dopady haly na venkovní manipulační a distribuční ploše na životní prostředí. Doprava k této hale bude vedena kolem nemovitosti ve vlastnictví žalobce, přičemž již nyní jsou překračovány limity hluku a situace se tedy ještě zhorší. Dosud měl žalobce výhled na historické panorama města, avšak po realizaci stavby haly bude ze své nemovitosti vidět pouze vrch komína teplárny a oranžovou halu stavebnin. Stavba ocelové konstrukce haly přináší větší hluk, než kdyby byla stavěna z jiného materiálu, navíc není žalobci známo, jakými zařízeními bude hala vybavena, jaký bude jejich dopad na hlukovou zátěž, neboť mu správní orgán I. stupně odepřel nahlédnutí do stavební dokumentace s poukazem, že není účastníkem řízení.

[9] Úvodem soud předesílá, že zákon č. 500/2004 Sb. (nový správní řád), který se na věc podpůrně aplikuje, je postaven na materiálním pojetí účastenství. Jestliže tedy § 81 odst. 1 stanoví, že odvolání může podat účastník řízení, rozumí se jím i osoba, s kterou správní orgán jako s účastníkem nejednal, avšak z materiálního hlediska splňuje podmínky účastenství v řízení (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha, BOVA POLYGON, 2006, s. 220). Pro určení lhůty k podání odvolání se na opomenutého účastníka hledí jako na účastníka, kterému nebylo oznámeno správní rozhodnutí (§ 84). Stejně byla tato otázka řešena i za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. (starý správní řád), o čemž svědčí konstantní judikatura zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 As 20/2005 - 52, nebo usnesení ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz).

[10] Zákon č. 183/2006 Sb. (nový stavební zákon), který je třeba na věc aplikovat, neboť jak řízení o odstranění stavby, tak řízení o dodatečné povolení stavby bylo zahájeno již za účinnosti tohoto zákona, neobsahuje žádné ustanovení, kterým by se vymezoval okruh účastníků řízení o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad v tomto řízení postupuje s ohledem na § 129 odst. 3 nového stavebního zákona dle ustanovení § 111 až § 115, která však taktéž nevymezují okruh účastníků řízení. S ohledem na subsidiární použití správního řádu (§ 192 nového stavebního zákona) je tedy nezbytné užít definici účastníků řízení dle § 27 správního řádu. V případě žalobce přichází v úvahu účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, které je založeno na možnosti přímého dotčení na právech či povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí. Podmínka „přímého dotčení na právu“ je typickým neurčitým pojmem (srov. viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 16/2008 - 48, č. 1641/2008 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou přezkumu aplikace neurčitých pojmů např. v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62, či rozsudku č. j. 1 As 16/2008 - 48 (cit. v bodě [10]), přičemž přinejmenším posledně uvedený rozsudek je stranám tohoto řízení jistě dobře znám, neboť byly účastníky předmětného řízení o kasační stížnosti. Zdejší soud nevidí žádný důvod pro odklon od své konstantní judikatury v této otázce. Proto jen krátce

shrnuje, že soudní přezkum aplikace neurčitých pojmů je omezen na zkoumání, zda správní orgán pro svůj závěr shromáždil dostatek podkladů, tyto podklady poskytují dostatečnou oporu pro závěry správního orgánu a zda jeho zjištění nejsou v logickém rozporu se shromážděnými podklady. Jednotlivé dílčí závěry musí vzájemně vytvářet logický kruh. V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[12] Ve správních řízeních vedených dle stavebního zákona je nezbytné, aby účastník ve svých námitkách uvedl jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, jednak samotné důvody podání námitek, tj. co vytyká záměru, o němž se vede správní řízení (srovnej § 89 odst. 3 nového stavebního zákona ve vztahu k územnímu řízení). Pokud zákon neklade žádné požadavky na formální rozlišení těchto dvou skupin tvrzení, je tomu tak dozajista i proto, že mohou být obsahově shodná. Stavební úřad je proto povinen vyhodnotit skutečnosti obsažené v námitkách účastníka řízení z toho pohledu, zda zakládají postavení této osoby coby účastníka řízení. Teprve je-li tato podmínka splněna, je stavební úřad povinen ve druhé fázi námitky projednat a rozhodnout o nich (po meritorní stránce). Z rozhodnutí stěžovatele je však zjevné, že tuto dvojakou povahu námitek účastníka řízení nerozlišoval, protože některé z nich (viz dále) vypořádal (nutno ovšem říci jen velmi obecně a rámcově) po materiální stránce, přičemž na tomto podkladě dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro přiznání postavení účastníka řízení žalobci. Úvaha stěžovatele se však měla ubírat přesně opačným směrem. Podmínkou účastenství v řízení totiž není a ani nemůže být vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. To vyplývá především ze skutečnosti, že námitky se upínají ke dvěma rozdílným otázkám (účastenství v řízení a vedle toho věcné námitky proti záměru) a že pro úspěšnost námítka vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva, kdežto pro úspěšnost věcné námítka je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka.

[13] Stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí uvádí, že otázka hluku z dopravy a posouzení vlivů stavby na životní prostředí byla předmětem územního řízení, a proto se touto námitkou nezabýval s ohledem na § 114 odst. 1 nového stavebního zákona. Stěžovatel však již nijak nevyhodnotil, zda žalobce může být dotčen na svých právech hlukem z dopravy související s dodatečně povolovanou stavbou. I kdyby snad následně dospěl stěžovatel k závěru, že z hlediska dřívějšího materiálního projednání námítka se k této námitce nepřihlíží, nemůže toto vést k odepření účastenství v řízení žalobci. Účastenství tedy ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v první řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjistitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.

[14] Stěžovatel proto pochybil, pokud se námitkou žalobce nezabýval z toho pohledu, zda může být žalobce přímo dotčen na svých právech.

[15] Jde-li o materiální posouzení námítka žalobce týkající se zhoršení hluku a jiných složek životního prostředí stěžovatelem v územním řízení, pak takovéto tvrzení stěžovatele nemá oporu ve spise. Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu vedeného k řízení o umístění stavby

obchodního centra, který má soud k dispozici v souvislosti s projednáváním kasační stížnosti týkající se samotného územního rozhodnutí (sp. zn. 1 As 68/2008), nebylo součástí dokumentace pro územní řízení zastřešení manipulační a distribuční plochy. Pro dodatečně povolenou stavbu (zastřešení) nebylo vydáno ani žádné jiné územní rozhodnutí.

[16] Stěžovatel dále ve svém rozhodnutí uvádí, že otázka výhledu na panorama města jde nad rámec stavebního řízení, a proto odkázal žalobce bez dalšího na občanskoprávní soud. Krajský soud správně posoudil otázku výhledu na historické panorama jako námitku občanskoprávní povahy. Taktéž správně poukázal na znění § 114 odst. 3 věty druhé nového stavebního zákona, dle níž je stavební úřad oprávněn učinit si o takové námitce úsudek sám, nedošlo-li k dohodě mezi účastníky řízení, a rozhodnout ve věci. Dokonce i za účinnosti starého stavebního zákona by byla situace obdobná - stavební úřad by sice musel odkázat účastníky řízení k řešení občanskoprávní námitky na soud v občanském soudním řízení, avšak pokud by nebyla podána ve stanovené lhůtě žaloba, vracela by se pravomoc rozhodnout o námitce občanskoprávní povahy zpět na stavební úřad (podrobně viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 - 52, č. 1602/2008 Sb. NSS). Posouzení, zda je o námitce oprávněn rozhodnout stavební úřad, je však zcela nerozhodné, pokud se jedná o vyhodnocení, zda je námitka způsobilá založit účastenství ve správním řízení. I kdyby účastník řízení vznesl za účinnosti starého stavebního zákona pouze občanskoprávní námitku, kterou by posléze vyřešil soud v občanském soudním řízení, tedy nikoliv stavební úřad, který vede správní řízení, přesto by mu náleželo postavení účastníka správního řízení. Vyřešení občanskoprávní námitky je nezbytným předpokladem pro vydání správního rozhodnutí. O tom svědčí i skutečnost, že v případě podání žaloby u soudu v občanském soudním řízení ohledně občanskoprávní námitky by byl stavební úřad povinen správní řízení přerušit (§ 137 odst. 2 starého stavebního zákona).

[17] Z uvedeného plyne, že je potřeba rozlišovat mezi způsobilostí vznesené námitky založit účastenství ve správním řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu - možnost přímého dotčení na právech) a působností stavebního úřadu o námitce rozhodnout (§ 114 odst. 3 nového stavebního zákona). Jak vyplývá z výše uvedeného, je stavební úřad za účinnosti nového stavebního zákona oprávněn učinit si úsudek o otázce výhledu na panorama města, zároveň je tato námitka způsobilá založit účastenství žalobce v řízení o dodatečné povolení stavby. Stěžovatel pochybil hned dvakrát, jednak když uvedl, že meritorní posouzení této námitky je záležitostí soudu, jednak když se touto námitkou nezabýval z toho pohledu, zda může založit účastenství žalobce v řízení, což je rozhodné pro předmětné řízení o kasační stížnosti.

[18] Stěžovatel se k námitkám žalobce, které mohou založit jeho účastenství v řízení o dodatečné povolení stavby, nikterak nevyjádřil, a proto je jeho rozhodnutí o nepřipustnosti podaného odvolání nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (shodně rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2007, č. j. 5 As 33/2007 - 69).

[19] Stěžovatel upřesnil některé důvody svého rozhodnutí ve vyjádření ke kasační stížnosti. Předmětem soudního přezkumu je však samotné správní rozhodnutí, přičemž nedostatky jeho odůvodnění nemohou být sanovány cestou podávání vyjádření v soudním řízení (viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58). Nejvyšší správní soud důrazně upozornil stěžovatele na tuto skutečnost již ve svém rozsudku č. j. 1 As 16/2008 - 48 (cit. v bodě [10]), přesto však stěžovatel evidentně na tento právní názor soudu nereflektuje.

IV.

[20] S ohledem na výše uvedené a skutečnost, že v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

[21] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Stěžovatel je povinen zaplatit úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce. Tato částka představuje odměnu za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč v souladu s § 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) a § 13 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), v platném znění. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, a proto rozhodl, jak je uvedeno ve výroku IV.

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

V Brně dne 17. prosince 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu