



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka V právní věci žalobce: **P. L.**, zast. JUDr. Vlastou Florianovou, advokátkou se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad Říčany**, se sídlem Masarykovo náměstí 53/40, Říčany, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2012, č. j. 14442/2012-MURI/OSÚ/00028, sp. zn. 9918/2012/Há, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **RIM PROPERTY DEVELOPMENT, s.r.o.**, se sídlem Pařížská 204/21, Praha 1, zast. Mgr. Tomášem Krejčím, advokátem se sídlem Pařížská 204/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, č. j. 45 A 24/2012 – 41,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, č. j. 45 A 24/2012 – 41, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí (přípis)stěžovatele specifikovaný v záhlaví a dále rozhodnutí (přípis) ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4858/2012-MURI/OSÚ/00028, sp. zn. 1102/2012/Há, a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Zároveň bylo rozhodnuto o povinnosti stěžovatele uhradit žalobci náklady řízení. Zrušenými přípisy stěžovatel sděloval žalobci, proč jej nepovažuje za účastníka řízení o povolení změny stavby před dokončením, které stěžovatel vedl na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení coby stavebníka, a které bylo skončeno rozhodnutím o změně stavby před

jejím dokončením sp. zn. 0000929/2011/Há, č. j. 1667/2011-MUR/OSÚ/00028, ze dne 25. 3. 2011 (dále jen „rozhodnutí o změně stavby před dokončením“).

[2] Stěžovatel rozhodnutím ze dne 19. 1. 2009 rozhodl o umístění stavby a povolení stavby 5 dvojdomů, plynovodní přípojky, přípojky vodovodu a kanalizace a komunikace na vymezených pozemcích v k.ú. Říčany-Radošovice. Od jednoho ze zaměstnanců osoby zúčastněné na řízení se žalobce dozvěděl, že lhůta k dokončení stavby stanovená ve výše uvedeném rozhodnutí o umístění stavby a povolení stavby byla prodloužena o dva roky. Proto dne 1. 11. 2011 požádal stěžovatele o ověření této informace a o sdělení, kdy a jak bylo případné rozhodnutí zveřejněno. Ten mu dne 25. 11. 2011 potvrdil, že na základě žádosti stavebníka prodloužil lhůtu pro dokončení stavby, a to po projednání s účastníky řízení, kterým bylo poté rozhodnutí o změně stavby před dokončením doručeno do vlastních rukou. V návaznosti na to žalobce dne 9. 1. 2012 požádal stěžovatele o přiznání postavení účastníka v uvedeném řízení, neboť je vlastníkem sousedního pozemku, jehož práva budou stavbou dotčena. Na tuto žádost reagoval stěžovatel prvním ze zrušených přípisů a na základě odvolání proti tomuto přípisu druhým ze zrušených přípisů. V obou přípisech mu sdělil, že vzhledem ke vzdálenosti nemovitostí vlastněných žalobcem neshledal jakékoliv dotčení na jeho právech.

[3] Krajský soud posoudil oba přípisy stěžovatele jako rozhodnutí v materiálním smyslu, proti kterým je tudíž přípustná žaloba podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť jimi došlo k zásahu do materiálních práv žalobce, když těmito úkony mu stěžovatel fakticky zamezil činit jakékoliv úkony týkající se daného řízení o změně stavby. Dále vyšel z toho, že pro posouzení otázky, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení, je třeba vyjít z ustanovení § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“) podle něhož „*za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozmí*“. Krajský soud dovodil, že se nejedná o situaci, kdy by neexistovaly žádné pochybnosti o účastenství žalobce, což by bylo možné řešit s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i neformálním přípisem. Pokud se stěžovatel domníval, že žalobce účastníkem není, měl o tom rozhodnout usnesením ve smyslu § 28 spr. ř., nebo mu vyhovět a jako s účastníkem s ním dále jednat. Pokud tak neučinil, dopustil se v řízení závažných procesních vad, jež jsou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (formálně označeného jako vyjádření). Vzhledem k tomu, že obdobnými vadami jsou stížena obě rozhodnutí, soud je za užití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil.

## II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků a osoby zúčastněné na řízení

[4] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Tu spatřuje v tom, že nemůže vydávat usnesení o účastenství a s někým jako s účastníkem jednat v řízení, které je již pravomocně skončeno.

[5] Správní řízení bylo u stěžovatele zahájeno podáním žádosti stavebníka dne 6. 1. 2011, o které rozhodl stěžovatel rozhodnutím o změně stavby před dokončením. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 4. 2011, čímž bylo řízení ukončeno. Žalobce až dne 1. 11. 2011, tedy až více než půl roku po pravomocném skončení řízení zaslal stěžovateli dotaz na průběh řízení. Další úkony byly činy ještě později. Stěžovatel již v řízení před krajským soudem upozorňoval na to, že řízení bylo pravomocně skončeno, ale krajský soud k tomu nepřihlédl. Žalobce nevyužil žádný z mimořádných opravných prostředků podle spr. ř., pouze se svými podáními domáhal účastenství v již skončeném řízení. Jak vyplývá z § 27 a násl. spr. ř., o účastenství lze rozhodovat a s účastníky jednat jen v probíhajícím správním řízení.

pokračování

[6] S ohledem na to stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření uvedla, že žalobce nemohl být považován za účastníka řízení, neboť není vlastníkem sousedního pozemku, když tuto myšlenku ve vyjádření podrobněji rozvádí. Podle osoby zúčastněné na řízení není možné na účastenství v řízení vedeném podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) aplikovat § 28 spr. ř. Účastníci územního a stavebního řízení jsou vymezeni ustanovením § 85 odst. 1 písm. b) a v § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona a § 28 spr. ř. tudíž není aplikovatelný. Dále poukázala na zásadu šetření práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 2 odst. 3 spr. ř. Osoba zúčastněná na řízení byla v dobré víře, že má platné rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Na práva a povinnosti žalobce nemohlo mít rozhodnutí žádný vliv, neboť došlo pouze ke změně lhůty pro dokončení stavby. Zároveň se dovolává i zásady proporcionality a subsidiarity. Navrhuje proto soudu, aby kasační stížnosti stěžovatele vyhověl a napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se nedomáhal práv účastníka v pravomocně skončeném řízení. Podle § 73 spr. ř. je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Stěžovatel však rozhodnutí o změně stavby před dokončením doručil pouze stavebníkovi, ačkoliv mu bylo známo, že okruh účastníků je podstatně širší. Samotné stavební povolení však z tohoto důvodu doručoval veřejnou vyhláškou. Pokud nebylo rozhodnutí doručeno účastníkům, pak těžko mohlo nabýt právní moci. Právě proto, že žalobci nebylo rozhodnutí doručeno, domáhal se vydání rozhodnutí o svém účastenství, aby proti němu mohl podat opravný prostředek. Navíc nelze učinit závěr, že by i po právní moci rozhodnutí příslušné osoby pozbývaly postavení účastníků řízení. Právní předpisy jim i poté přiznávají některá práva. Například podle § 38 odst. 1 spr. ř. mohou i poté nahlížet do správního spisu a pokud by určitou osobu za účastníka neshledal, musí o tom rozhodnout podle § 38 odst. 5 spr. ř. Stejně tak se musí řešit otázka účastenství u přezkumného řízení na podnět účastníka (§ 95 odst. 2 spr. ř.), v obnoveném řízení (§ 102 odst. 2 spr. ř.), nebo u odvolání opomenutého účastníka (§ 84 odst. 1 spr. ř.). Pokud by měl být správný názor stěžovatele, pak by se opomenutý účastník těžko kdykoliv domohl svých práv, neboť by rozhodnutí bylo zdánlivě pravomocné v důsledku uplynutí 30-ti denní lhůty pro odvolání známých účastníků a odvolání opomenutého účastníka podané v roční lhůtě by nebylo možné posoudit, respektive by nebylo možné rozhodnout, zda je odvolatel účastníkem nebo nikoliv. Právní názor o nepřípustnosti rozhodování o účastenství je proto nesprávný, neboť by vedl ke zcela absurdním a procesně neřešitelným situacím.

[9] Žalobce se také vyslovil k vyjádření osoby zúčastněné na řízení tak, že se nijak netýká právní otázky řešené v řízení o kasační stížnosti, tedy toho, zda má stavební úřad o účastenství žalobce vydat rozhodnutí. Otázku účastenství měl posoudit stěžovatel, jak správně uvedl v rozsudku krajský soud. Základní zásady správního řízení jsou stanoveny ve prospěch všech účastníků správního řízení, nikoliv pouze ve prospěch developerů. Je absurdní dovozovat, že zjevně nezákonné rozhodnutí by nemohlo být zrušeno z důvodu existence dobré víry osoby, která jím byla zvýhodněna. Jednání bylo navíc nestandardní na první pohled a je tak otázkou, jestli by osoba zúčastněná na řízení vůbec mohla být v dobré víře.

[10] Na vyjádření žalobce reagoval replikou stěžovatel, ve které uvedl, že není pravdou, že by rozhodnutí o změně stavby před dokončením bylo doručováno pouze stavebníkovi. Bylo doručováno všem účastníkům stavebního řízení, jak vyplývá z rozdělovníku na konci rozhodnutí. V původním územním a stavebním řízení bylo doručováno veřejnou vyhláškou, neboť byla spojena dvě řízení a okruh účastníků byl podstatně širší než v řízení o změně stavby před

dokončením. Žalobcem uváděné příklady, kdy je třeba zkoumat účastenství i po právní moci rozhodnutí, jsou ve vztahu speciality k § 28 odst. 1 spr. ř. Z daného ustanovení je třeba naopak dovodit, že upravuje účastenství v probíhajících správních řízeních, což je možné vyčíst z jeho poslední věty, která hovoří o dalším projednávání a rozhodnutí věci. Žalobce nevyužil žádného z jím zmiňovaných institutů. Pokud by tak učinil, stěžovatel by nepochybně otázku účastenství v souladu s těmito ustanoveními posoudil. Žalobce měl možnost přihlásit se jako účastník v původním územním a stavebním řízení, čehož nevyužil, a jeho práva potencionálního účastníka tak rozhodně nebyla krácena. Dále se vyjádřil k tomu, že návrh, aby byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, shledává jako účelový a v rozporu s dobrými mravy, neboť sám žalobce je advokátem a v předchozích řízeních nijak zastoupen nebyl.

[11] Žalobce v návaznosti na tuto repliku sdělil, že se od začátku domáhal pouze doručení rozhodnutí o změně stavby před dokončením, aby se s ním mohl seznámit a podle toho případně využít svých procesních práv. Celý soudní spor tak vznikl jen v důsledku toho, že mu stěžovatel rozhodnutí nezaslal. Rozhodně se tedy nejedná o samoučelné rozhodnutí o účastenství v řízení. Žalobce využil svého práva podat proti prvnímu připsu stěžovatele odvolání, což mu stejně k ničemu nebylo, neboť ani poté mu stěžovatel rozhodnutí o změně stavby před dokončením nedoručil, ani odvolání nepostoupil k rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu. Jaká jiná práva by měl využít, když se s rozhodnutím o změně stavby před dokončením nemohl ani seznámit, mu není známo. Žalobce je dále toho názoru, že rozhodnutím o tom, zda ten, kdo tvrdí, že je účastníkem řízení, účastníkem řízení je či není, je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení a kasační stížnost proti němu je nepřipustná. Pokud jde o zastoupení advokátem, odkázal na nálezy Ústavního soudu, kde se i advokátům přiznává právo na právní pomoc. Navíc není příliš zřejmé, proč stěžovatel vůbec kasační stížnost podal, když v mezidobí marně uběhla i prodloužená lhůta pro dokončení stavby.

[12] Na uvedené reagoval stěžovatel tak, že napadený rozsudek soudu nemůže být rozhodnutím o vedení řízení, když soud rozhodl ve věci samé rozsudkem, zatímco o otázkách vedení řízení se rozhoduje usnesením. Ani typově nejde o usnesení o vedení řízení, neboť to jsou pouze taková, která nemají vliv na rozhodnutí ve věci samé, nemohou přivodit vážnější újmu na právech účastníků a týkají se otázek, které je v zájmu hospodárnosti řízení třeba rychle řešit. V rozsudku ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 – 53, publ. pod č. Sb. NSS 710/2005, Nejvyšší správní soud dovodil, že takovým rozhodnutím není ani usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení. Tím spíše tedy takovým rozhodnutím nemůže být rozhodnutí soudu o tom, zda někdo je či není účastníkem řízení. Napadený rozsudek je rozhodnutím ve věci samé a je proti němu přípustná kasační stížnost. Pokud je žalobci nejasná kasační stížnost v situaci, kdy již marně uběhla lhůta pro dokončení stavby, pak je stěžovateli nejasné, proč se žalobce neustále domáhá vydání usnesení o jeho účastenství. Pokud jde o nálezy Ústavního soudu o právní pomoci advokátem, pak z něj vyplývá, že se nemá vztahovat na situace zneužití tohoto práva na úkor protistrany, o což v posuzované věci jde.

[13] Žalobce se dále vyjádřil tak, že rozhodnutím o změně stavby před dokončením byla platnost stavebního povolení prodloužena do 27. 4. 2013 a stavba nebyla ani v době prodloužené platnosti stavebního povolení zahájena. Stavební povolení tedy podle § 115 odst. 4) stavebního zákona pozbylo platnosti dne 27. 4. 2013. Krajský soud tedy vydal napadený rozsudek až po skončení platnosti stavebního povolení, což žalobce nemohl ovlivnit. Nechápe proto účel kasační stížnosti. Náklady soudního řízení tak nezvyšuje žalobce, ale stěžovatel. Toto vyjádření později ještě doplnil tak, že pokud stěžovatel tvrdí, že není možné vydat rozhodnutí o účastenství žalobce v územním a stavebním řízení, pak je s tím v rozporu rozhodnutí stěžovatele v témže stavebním řízení, uveřejněné na jeho úřední desce dne 6. 1. 2015, podle něhož bylo v souladu s § 28 odst. 1 spr. ř. rozhodnuto, že účastníkem řízení je Občanské sdružení Fialka. Stavební úřad

pokračování

tedy přiznal tomuto subjektu postavení účastníka řízení i po jeho pravomocném skončení. Proto o postavení účastníka v tomto řízení požádal i žalobce.

[14] Na uvedené reagoval stěžovatel s tím, že rozhodnutí o účastenství Občanského sdružení Fialka rozhodl na základě rozsudku Městského soudu v Praze a na něj navazujícího rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí stěžovatele o tom, že Občanské sdružení Fialka není účastníkem řízení. Postavení tohoto subjektu je však zcela odlišné, neboť se svého účastenství domáhalo v průběhu původního územního a stavebního řízení. Pakliže bylo rozhodnutí stěžovatele o tom, že účastníkem není později zrušeno, pak původní rozhodnutí o umístění a povolení stavby pozbylo právní moci. K rozhodnutí o účastenství proto došlo v nepravomocně skončeném řízení. Situace žalobce je však jiná, neboť ten se domáhal účastenství v řízení o změně stavby před dokončením, které již bylo pravomocně skončeno.

[15] Žalobce se vyjádřil tak, že vydáním rozhodnutí o účastenství Občanského sdružení Fialka pozbylo právní moci nejen rozhodnutí o umístění a povolení stavby, ale i na jeho základě vydané rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Námitka stěžovatele, že o účastenství žalobce nelze rozhodnout je bezpředmětná, o čemž musel vědět již v době podání kasační stížnosti. Následně žalobce ještě doplnil, že stěžovatel vydal dne 26. 1. 2015 rozhodnutí, že žalobce není účastníkem územního a stavebního řízení, neboť se posuzovaná stavba nijak nedotýká jeho práv. Stěžovatel rozhodl o účastenství žalobce v souladu s napadeným rozsudkem krajského soudu, z čehož vyplývá, že již neexistuje důvod pro podání kasační stížnosti. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud řízení zastavil podle § 62 odst. 4 s. ř. s. a uložil stěžovateli nahradit mu náklady řízení.

[16] Stěžovatel reagoval tak, že vydal zamítavé rozhodnutí o účastenství žalobce ohledně územního a stavebního řízení, nikoliv ohledně řízení o změně stavby před dokončením. Jedná se o dvě odlišná řízení se samostatným okruhem účastníků.

[17] Následně žalobce doplnil, že rozhodnutí stěžovatele uvedené v bodě [15] bylo k jeho odvolání zrušeno Krajským úřadem Středočeského kraje a vráceno stěžovateli k dalšímu řízení. Krajský úřad údajně dovodil, že žalobce byl účastníkem spojeného stavebního a územního řízení. Následně pak opakuje argumentaci obsaženou již v jeho dřívějších podáních.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Předmětem sporu se však mimo jiné stalo, zda jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Žalobce totiž namítá, že jde o rozhodnutí, kterým se vede řízení. Pokud by měl pravdu, byla by kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. vskutku nepřípustná.

[19] Žalobce (a částečně i stěžovatel) nicméně v první řadě zcela zjevně směřuje fázi správního řízení a řízení před správními soudy. Krajský soud rozsudkem zrušil napadené úkony stěžovatele, které posoudil jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozsudek tedy byl rozhodnutím, kterým se řízení končí a to rozhodnutím o věci samé. Krajský soud navíc neposuzoval otázku, zda žalobce účastníkem řízení je či není, ale toliko toho, zda mohl tuto otázku stěžovatel vyřešit pouhým přípisem, nebo zda měl vydat o této otázce usnesení podle § 28 odst. 1 spr. ř. Podle rozsudku krajského soudu měl stěžovatel rozhodnout tuto otázku v rámci správního řízení a to nikoliv pouze rozhodnutím v materiálním slova smyslu, ale řádným usnesením. Rozsudek, kterým se ruší rozhodnutí žalovaného tak v žádném případě nelze považovat za rozhodnutí, kterým se vede řízení.

[20] Pokud měl žalobce na mysli přípisy stěžovatele, kterými dle krajského soudu materiálně rozhodl o jeho účastenství, pak je poněkud zvláštní, že to, že šlo o rozhodnutí, kterým se pouze vede řízení, namítá právě on. Pokud by totiž měl pravdu, pak by měl Nejvyšší správní soud nikoliv odmítnout kasační stížnost, ale naopak by jí měl vyhovět a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) odmítnout jeho žalobu, neboť by šlo o úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, který je ze soudního přezkumu vyloučen. K této vadě by musel Nejvyšší správní soud přihlédnout nad rámec kasačních důvodů, neboť by řízení před krajským soudem bylo zmatečné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), k čemuž nakonec dospěl, avšak z jiných důvodů (viz bod [34] rozsudku).

[21] Usnesení podle § 28 odst. 1 spr. ř. však nelze považovat za rozhodnutí, kterým se vede řízení před správním orgánem. Za rozhodnutí správního orgánu vyloučená ze soudního přezkumu podle citovaného ustanovení judikatura označila rozhodnutí o přerušení řízení, o ustanovení zástupce, o rozsahu nahlédnutí do spisu, o vyloučení úřední osoby pro podjatost, nebo rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku nebo rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty (k přehledu této judikatury viz Potěšil L., Šimíček V., a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 611 až 612). Všemi těmito úkony se nezabráňuje účastníkovi pokračovat v řízení a následně se domáhat soudní ochrany proti konečnému rozhodnutí, které jim musí být doručováno. Pokud je však podle § 28 odst. 1 spr. ř. rozhodnuto o tom, že určitá osoba účastníkem není, pak s ní nadále správní orgán jako s účastníkem nejedná. Pravomocným rozhodnutím o účastenství je pak jakýkoliv správní orgán vázán (§ 73 odst. 2 spr. ř.). To mimo jiné vylučuje možnost osoby, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem řízení, podávat následně odvolání proti dalším rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení, neboť by bylo jako nepřipustné zamítnuto dle § 92 odst. 1 spr. ř. Správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí takového odvolání vychází z pravomocného rozhodnutí o účastenství (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013 – 26, ve věci Okresní správy sociálního zabezpečení České Budějovice, dále jen „rozsudek OSSZ ČB“). Rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 spr. ř. proto nelze považovat za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, protože se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je nebo nikoliv. V případě negativního rozhodnutí pro danou osobu řízení končí, což může mít nepochybně významný dopad do jejích práv. Jak plyne z citovaného rozsudku, nemůže se ani domoci přezkoumání takového rozhodnutí v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci, které jí navíc ani není doručováno. Takové rozhodnutí proto podléhá soudnímu přezkumu a není z něj vyloučeno ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. Tento závěr je implicitně potvrzen i judikaturou Nejvyššího správního soudu, když rozhodnutí o účastenství ať podle nyní platného spr. ř., tak podle zákona č. 71/1967, Sb. o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř. 1967“), podrobila bez dalších pochybností soudnímu přezkumu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 – 63, nebo ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006 – 61, publ. pod č. 1236/2007 Sb. NSS) a výslovně byla přezkoumatelnost takového rozhodnutí ve správním soudnictví zmíněna v rozsudku OSSZ ČB.

[22] Odkaz stěžovatele na rozsudek ve věci sp. zn. 7 As 43/2005 není zcela případný, neboť ten řešil výlukou přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí krajských soudů, kterými se vede řízení, podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Rozsah rozhodnutí, na které tato výluky dopadá, je vykládán úžeji, než u výluky podle § 70 písm. c) s. ř. s., což souvisí s tím, že v případě rozhodování krajských soudů jde často o řešení ústavně garantovaného práva na přístup k soudu a určení zákonného soudu a soudce. Taková práva na ústavní úrovni pak pro přístup ke správnímu orgánu zpravidla garantována nejsou.

pokračování

[23] Vzhledem ke shora uvedenému shledal Nejvyšší správní soud, že kasační stížnost je přípustná a proto na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a po přezkoumání důvodů, k nimž musí přihlížet i bez návrhu, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je na věc vůbec aplikovatelné ustanovení právního předpisu, ze kterého krajský soud při posuzování věci vyšel, když osoba zúčastněná na řízení poukazuje na to, že účastníci územního a stavebního řízení jsou vymezení v ustanoveních § 85 odst. 1 písm. b) a v § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona a § 28 spr. ř. tudíž není aplikovatelný. Jak správně uvedl krajský soud, ustanovení § 28 spr. ř. se použije v zásadě ve kterémkoliv správním řízení, v němž nastanou pochybnosti o procesním postavení určité osoby. To platí i ve stavebním zákoně, který stanoví pro stavební řízení taxativně okruh účastníků. I v takovém případě totiž mohou nastat pochybnosti v otázce, zda určitá osoba do tohoto okruhu spadá či nikoliv. Poměr speciality je tak dán vůči § 27 spr. ř., vymezujícímu okruh účastníků správního řízení, ale nikoliv vůči § 28 spr. ř., řešícímu spornost toho, zda někdo účastníkem je. Obdobně se k této otázce vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 – 39, publ. pod č. 1657/2008 Sb. NSS. Osoba zúčastněná na řízení nijak nevysvětlila, v čem by měla být úvaha krajského soudu chybná.

[25] Ustanovení § 28 odst. 1 spr. ř. zní: „*Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.*“ Smyslem uvedeného ustanovení je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má či nemá postavení účastníka řízení. Nepochybně by totiž byla možná i taková konstrukce, která by tuto otázku ponechávala vždy až na opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se bude řízení končit. Opomenutý účastník by měl možnost brojit proti tomuto rozhodnutí s tím, že mu nebylo umožněno uplatňovat svá práva v řízení. Je však nepochybně vhodnější, aby zejména u řízení, která mohou být náročná na dokazování, uplatňování různých procesních práv účastníků, atd. byla otázka sporného účastenství postavena najisto co nejdříve. Tím bude v ideálním případě zabráněno tomu, aby se celé řízení muselo opakovat kvůli tomu, že by odvolací orgán, případně i soud, zaujmou až po proběhlém řízení jiný pohled na účastenství určité osoby. Dané ustanovení tak bude aplikováno v probíhajícím správním řízení, ve kterém o sobě určitá osoba tvrdí, že je účastníkem řízení, ale o takovém jejím postavení budou existovat pochybnosti. Podle výroku tohoto usnesení pak buď bude v řízení s touto osobou pokračováno, nebo pro ni bude účast v řízení ukončena (viz bod [21] odůvodnění tohoto rozsudku).

[26] Spornou otázkou však je, zda má být toto usnesení vydáváno i v případě, kdy správní řízení bylo skončeno rozhodnutím, kterým se řízení před správním orgánem končí. Jak je zřejmé z bodu [5] rozsudku, v daném případě se stěžovatel dotazoval stěžovatele na průběh řízení až po více jak 7 měsících ode dne vydání rozhodnutí o změně stavby před dokončením a více jak po 6 měsících od předpokládaného nabytí právní moci. Výzva k tomu, aby mu bylo doručeno rozhodnutí a bylo s ním jednáno jako s účastníkem byla podána ještě o další dva měsíce později.

[27] Podle Nejvyššího správního soudu nelze otázku skončení řízení před správním orgánem směřovat s právní mocí tohoto rozhodnutí, jak to činí stěžovatel i žalobce. Vydáním rozhodnutí (§ 71 odst. 2 spr. ř.) se řízení před správním orgánem v zásadě končí, neboť správní orgán je vydaným rozhodnutím vázán a nemůže jej i při zjištění vad změnit jinak, než zákonem stanoveným způsobem (viz Vedral J., Správní řád. Komentář. II. vydání. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON: 2012, str. 631 – 632). To samozřejmě neznamená, že správní orgán nemůže činit další úkony, u kterých je zákonem výslovně předpokládáno, že budou činy

po vydání rozhodnutí (např. oprava zřejmých nesprávností podle § 70 spr. ř. nebo úkony správního orgánu I. stupně při podání odvolání podle § 86 až 88 spr. ř.). Nemůže však činit úkony, které jsou vyhrazeny pouze pro dobu do vydání rozhodnutí, jako je například přerušování řízení, nebo doplňování dalších podkladů pro rozhodnutí, pokud nejde o postup podle § 86 odst. 2 spr. ř., v rámci odvolacího řízení. Těžko si tedy lze například představit situaci, že by po vydání rozhodnutí, aniž by ve věci bylo podáno odvolání, mohl správní orgán provádět výslechy svědků k předmětu řízení a za tím účelem je i předvolával, případně nechal předvádět. Právní moc rozhodnutí není v tomto směru podstatná, neboť veškeré úkony v rámci řízení činí správní orgán za účelem vydání rozhodnutí. To po jeho vydání nemůže změnit, kromě situací výslovně spr. ř. předvídaných. I pokud by tedy například správní orgán zjistil, že určitou osobu jako účastníka opomenul, pak nemůže sám bez dalšího tuto vadu napravit tak, že by považoval již vydané rozhodnutí za neexistující a mohl by dále v řízení pokračovat a případně vydat rozhodnutí nové, kde by například zohlednil nově vznesené připomínky takového účastníka. Nejvyšší správní soud za rozhodnutí, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat, považuje i usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 spr. ř.

[28] Jak správně podotýká stěžovatel, tomuto závěru svědčí i gramatický výklad uvedeného ustanovení, které hovoří v poslední větě o tom, že tomuto postupu nebrání další projednávání a rozhodnutí věci. Z toho je třeba dovodit, že citované ustanovení je mířeno právě na situace, kdy správní orgán ještě věc projednává a nerozhodl o ní. Pokud pak žalobce poukazuje na to, že některá ustanovení správního řádu počítají s posuzováním účastenství i po skončení řízení, pak to podle Nejvyššího správního soudu rozhodně neznamená, že by takovému postupu mělo nejprve předcházet rozhodnutí podle § 28 odst. 1 spr. ř., ba právě naopak. Pokud jde například o nahlížení do spisu, pak ustanovení § 38 odst. 5 spr. ř. počítá s tím, že o případném odmítnutí nahlížení do spisu bude rozhodnuto samostatným usnesením. Nerozlišuje se, zda je rozhodováno o účastnících řízeních nebo jiných osobách. Pokud jde o posuzování odvolání opomenutým účastníkem (viz podrobněji dále) nebo o návrh na obnovu řízení, rozhodující orgán si otázku účastenství posoudí jako otázku předběžnou.

[29] V situaci, kdy již správní orgán I. stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, opomenutý účastník se může bránit zejména podáním odvolání. Na situaci, že rozhodnutí není doručeno osobě, která materiálně účastníkem byla, nepochybně dopadá ustanovení § 84 spr. ř. Podle jeho odstavce 1 platí: *„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 posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“* Toto ustanovení se bude jen výjimečně aplikovat na situaci, kdy správní orgán opomene zaslat rozhodnutí účastníkovi, s nímž jako s účastníkem jednal. Typicky naopak půjde o opomenuté účastníky. Úcastenství se totiž nezakládá rozhodnutím podle § 28 odst. 1 spr. ř., ale je dáno naplněním podmínek účastenství stanovených správním řádem nebo jiným zákonem (v posuzované věci stavebním zákonem). Žalobce proto nemá pravdu, když tvrdí, že odvolání by mohl podat až poté, co bude rozhodnuto o jeho účastenství podle § 28 odst. 1 spr. ř. Naopak tento postup je standardním způsobem obrany opomenutého účastníka. Pokud by bylo skutečně třeba nejprve rozhodnout o účastenství podle § 28 odst. 1, pak by muselo být takové rozhodnutí v právní moci nejpozději ve lhůtě podle § 84 odst. 1, aby takový účastník vůbec mohl odvolání včas podat. Prostým oddalováním vydání takového rozhodnutí by správní orgán mohl účastníkovi možnost odvolání podat zmařit. Takový postup nelze vyčíst ani ze zákona, ale ani dovozovat, že by zákonodárce právě takový postup měl na mysli.

[30] V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, č. j. 5 A 27/96 – 26, který na půdorysu spr. ř. 1967 uvedl: *„V daném případě se však žalobce nedovolal svého účastenství současně s podáním stanoviska, kdy se dozvěděl, že bylo řízení zahájeno, ani poté v řízení*



pokračování

*vedeném orgánem I. stupně, tj. do vydání rozhodnutí orgánu I. stupně. Pokud by tak učinil, a byla mu účast v řízení odmítnuta, bylo by na místě samostatně posoudit otázku, zda je či není účastníkem řízení, a do doby, než by se takové procesní rozhodnutí stalo pravomocným, by účastníkem byl. Žalobce však námitku, že byl jako účastník řízení pomínut, uplatnil až v podaném rozkladu a v této fázi řízení není již pro takový postup místa (byl by totiž nemístným dualismem), protože správní řád pro takový případ nabízí řešení v rámci samotného odvolacího či rozkladového řízení (event. i v rámci autoremedury). Pokud totiž odvolání (rozklad) podá ten, s nímž orgán I. stupně v řízení nejednal jako s účastníkem, je odvolací orgán povinen tuto uplatněnou námitku řešit jako prvořadou, a to tak, že pokud je oprávněná, a odvolání podal ten, kdo měl být účastníkem řízení, odvolání účastníka projedná a rozhodne podle § 59 (§ 61) správního řádu ve věci samé (zpravidla rozhodnutí pro tuto vadu zruší). Dojde-li však k závěru, že odvolání podala osoba, která účastníkem řízení podle zákona není, ač to tvrdí, postupuje podle § 60 (§ 61 odst. 3) správního řádu.“ Nejvyšší správní soud přitom nevidí důvod, proč by tyto závěry nebyly v zásadě aplikovatelné i na nový spr. ř.*

[31] Obdobně též posoudil otázku obrany opomenutého účastníka rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, publ. pod č. 1838/2009 Sb. NSS. Ačkoliv byla věc rozhodována opět podle spr. ř. 1967, rozšířený senát současně poukazoval i na nový spr. ř. Rozšířený senát se primárně zabýval otázkou nabytí právní moci rozhodnutí v případě nedoručení opomenutému účastníkovi, avšak v návaznosti na to předestřel i určité možnosti obrany opomenutého účastníka, aniž by posuzoval veškeré detaily těchto postupů. Možnost, že by mohl správní orgán vydat rozhodnutí podle § 28 odst. 1 spr. ř. i po rozhodnutí ve věci samé připustil pouze za situace, kdy by probíhalo odvolací řízení na základě odvolání jiného účastníka (viz bod [40] rozsudku), což však není posuzovaný případ.

[32] V posuzované věci je třeba vyjít zejména z bodů [54] až [57] rozsudku rozšířeného senátu, které se vyjadřují k situaci, že opomenutý účastník vystoupí až poté, kdy správní orgán již vyznačil nabytí právní moci, a účastenství současně správní orgán popírá. V takovém případě rozšířený senát vůbec neuvážoval o možnosti postupu podle § 28 odst. 1 spr. ř., ačkoliv se touto možností zabýval v případě pospaném v bodu [40], ale pouze s možností opomenutého účastníka podat odvolání nebo návrh na obnovu řízení. Není tedy pravdou, že by žalobce neměl možnosti obrany pro případ, že by skutečně byl opomenutým účastníkem řízení, neboť mohl podat odvolání a případně návrh na obnovu řízení i za situace, kdy mu nebylo rozhodnutí o změně stavby před dokončením doručeno.

[33] Argumentace účastníků řízení v návaznosti na další úkony ve správním řízení, případně ve spojeném územním a stavebním řízení není důvodná. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází při přezkoumání rozhodnutí soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To samozřejmě platí i pro řízení o kasační stížnosti, které je přezkumným řízením vůči rozhodnutí krajského soudu. Tato argumentace je zcela bezpředmětná, protože i kdyby stěžovatel rozhodl v souladu s rozsudkem krajského soudu o účastenství žalobce v řízení o změně stavby před dokončením, Nejvyšší správní soud by k takové skutečnosti nemohl přihlížet, neboť pouze přezkoumává zákonnost rozhodnutí krajského soudu v době jeho rozhodování. Postup podle § 62 odst. 4 s. ř. s., kterého se dovolává žalobce tak vůbec není na místě, pokud soud pomine, že nebyly splněny ani další podmínky dané v § 62 s. ř. s. Nad rámec Nejvyšší správní soud poznamenává, že situace Občanského sdružení Fialka, na kterou poukazuje žalobce (byť ohledně původního spojeného územního a stavebního řízení), je od situace žalobce odlišná. Jak je totiž zřejmé, tato osoba se domáhala účastenství ještě v době, kdy správní řízení před žalovaným probíhalo. Proto o něm žalovaný správně rozhodl podle § 28 odst. 1 spr. ř. a Občanské sdružení Fialka se mohlo bránit v zásadě pouze proti tomuto rozhodnutí (viz shora citovaný rozsudek OSSZ ČB). Pokud následně bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno, mohl tento spolek učinit úkon, který mezitím zmeškal podle § 28 odst. 2 spr. ř.

[34] S ohledem na shora uvedené závěry nicméně musel Nejvyšší správní soud také přehodnotit závěr krajského soudu o přípustnosti žaloby. Krajský soud totiž při posuzování této otázky dospěl k závěru, že přípisy stěžovatele je z hlediska obsahu třeba považovat za rozhodnutí, jimiž bylo ve smyslu ustanovení § 28 odst. 1 spr. ř. rozhodnuto o postavení žalobce v daném správním řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel již nemohl takové rozhodnutí vydat, neboť řízení před ním již bylo skončeno vydáním rozhodnutí, nelze jeho přípisy považovat za úkony, kterým se zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje právo nebo povinnost žalobce. Žaloba směřuje proti úkonům stěžovatele, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Tím je dána kompetenční výlučka podle § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Krajský soud měl s ohledem na to žalobu jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. K této vadě musel Nejvyšší správní soud přihlédnout nad rámec kasačních důvodů, neboť řízení před krajským soudem bylo zmatečné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil, a protože už v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí žaloby, rozhodl zároveň se zrušením i o jejím odmítnutí dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku krajského soudu o zrušení rozhodnutí stěžovatele, ale spolu s ním i výrok II. o nákladech řízení, neboť je závislý na výroku I.

[36] Protože soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. S ohledem na to nemá Nejvyšší správní soud důvod jakkoliv se vyjadřovat ke sporované důvodnosti nákladů právního zastoupení žalobce. Dále soudy vyšel z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Žádná povinnost v řízení jí však uložena nebyla.

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

V Brně dne 2. července 2015

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu