



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **Greenwatch z.s.**, se sídlem Tyršova 273, Vlkýš, 330 24 Heřmanova Huť

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2017, č.j. RR/1980/17

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2017, č.j. RR/1980/17, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč ve lhůtě do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2017, č.j. RR/1980/17 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Domažlice (dále jen „*prvoinstanční orgán*“) ze dne 24. 1. 2017, č.j. MeDo-6412/2017-Sz (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla o dva roky ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí prodloužena platnost stavebního povolení vydaného prvoinstančním orgánem dne 21. 5. 2015 pod sp.zn. OVÚP-3072/2015 a č.j. MeDO-27077/2015-Sz a zároveň prodloužena lhůta k dokončení stavby „*revitalizace panelového řadového domu Kozinova čp. 235 a 236, Hořejší Předměstí, Domažlice na pozemku parc. st. 3294, 3295 v k.ú. Domažlice*“ do 31. 12. 2019. Žalobce požadoval rovněž zrušení prvoinstančního rozhodnutí.

II.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě nejprve uvedl, že z důvodu následné polemiky s argumentací žalovaného, kterou žalovaný odůvodnil svůj výrok v napadeném rozhodnutí, žalobce tuto argumentaci stručně shrnuje. Žalovaný správně vyhodnotil přípustnost odvolání, které žalobce podal s odkazem na to, že je tzv. opomenutým účastníkem a odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí podal v zákonné lhůtě. Oproti tomu však žalovaný zcela nesprávným způsobem aplikoval zákonné normy zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), na jejichž základě rozhodl o zamítnutí odvolání žalobce. Zamítnutí odvolání žalobce žalovaný odůvodnil odkazem na § 84 odst. 3 správního řádu, ze kterého se podává, že je-li vedeno odvolání za podmínek předvídaných § 84 odst. 1 správního řádu, je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Žalobce (správně: žalovaný) dále zatížil svoje rozhodnutí nepřezkoumatelností, když některé svoje právní závěry nijak neodůvodňuje a v odůvodnění se omezuje pouze na přepis (bez formálních citací) komentáře ke správnímu řádu od autora JUDr. Josefa Vedrala Ph.D. Právní závěry žalovaného jsou pak v přímém rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu a nejsou udržitelné.
3. Dle žalobce nemůže napadené rozhodnutí v soudním přezkumu obstát, neboť je zčásti nepřezkoumatelné a z části je založeno na nesprávném právním názoru žalovaného.
4. V části žaloby uvozené slovy „*Dobrá víra účastníka řízení*“ žalobce uvedl, že s žalovaným lze souhlasit, že § 84 odst. 3 správního řádu poskytuje ochranu subjektivních práv účastníkům, kteří tato práva nabyli v dobré víře. Je však nutné vzít v potaz, že tato ochrana v žádném případě není ochranou absolutní a rozhodně není možné prostřednictvím odkazu na tuto ochranu napravovat procesní pochybení, kterých se správní orgán ve správním řízení dopustil. V obecné rovině je nutné zdůraznit, že účastenství spolků ve správních řízeních představuje důležitou participaci těchto subjektů na ochraně přírody a krajiny. Účastenství spolků ve správních řízeních (povolovacího charakteru) tak představuje významný korektiv k zájmům stavebníka na rychlém, ekonomickém a nezřídka kdy i bezohledném provedení stavby, k tomuto více viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 2/2011-52: „*K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj.*

odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“ Aplikace § 84 odst. 3 správního řádu predikuje dobrou víru účastníků, žalovaný tedy měl v první řadě zkoumat, zda účastníci nabyli subjektivní práva v dobré víře. To, že tak žalovaný neučinil, vyplývá již ze samotných obecných formulací odůvodnění předmětného rozhodnutí uvedených na str. 8 a 9. Tyto obecné formulace samy o sobě způsobují nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Pro posouzení dobré víry účastníků, resp. její neexistence totiž bylo klíčové, aby žalovaný posoudil, zda v dané věci nejsou okolnosti, které dobrou víru účastníků zpochybňují, ne-li přímo vylučují. Vyloučení dobré víry účastníků jednoznačně vyplývá z čl. 4 odvolání žalobce ze dne 28. 4. 2017. V tomto článku žalobce výslovně, dokonce s odkazem na příslušné ustanovení správního řádu, navrhuje prvoinstančnímu orgánu, aby informoval další účastníky o tom, že bylo podáno odvolání opomenutým účastníkem a že prvoinstanční rozhodnutí tak nenabylo právní moci. Žalobce tedy učinil konkrétní kroky k tomu, aby jeho odvolání coby opomenutého účastníka bylo rozesláno všem účastníkům řízení s informací o tom, že rozhodnutí nenabylo právní moci. Skutečnost, že prvoinstanční orgán byl v tomto ohledu naprosto pasivní, rozhodně nelze přičítat k tíži žalobce, resp. k tíži jeho práv. Na otázku dobré víry pak má samozřejmě vliv i skutečnost, že situaci, kdy žalobce podával odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí z pozice opomenutého účastníka, zapříčinil prvoinstanční orgán svým nezákonným postupem. Bylo by tak zcela v rozporu s elementárními zásadami správního práva, aby nezákonný postup prvoinstančního orgánu byl zhojen odkazem na ochranu subjektivních práv účastníků. Prvoinstanční orgán pochybil, když žalobce neinformoval o předmětném stavebním řízení, a to i přes objektivní skutečnost, že žalobce podáním ze dne 8. 1. 2016 požádal o to, aby byl informován o řízeních, ve kterých vystupuje jako stavebník město Domažlice. V důsledku toho, že prvoinstanční orgán žalobce neinformoval, byl žalobce nucen vyvíjet činnost k obstarání si požadovaných informací podle zákona č. 106/1999 Sb. Až z odpovědi prvoinstančního orgánu ze dne 25. 4. 2017 zjistil, že bylo vydáno tímto správním orgánem rozhodnutí. Tento stav však nelze přijmout jako správný, prvoinstanční orgán rezignoval na svoji zákonnou povinnost informovat žalobce o stavebních řízeních, čímž svévolně vyloučil žalobce z okruhu účastníků předmětného stavebního řízení. Pokud by s žalobcem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nemohla by nastat situace, kterou žalovaný nesprávně definuje jako ohrožení práv účastníků nabytá v dobré víře podaným odvoláním. Ačkoliv je žalobci přirozeně známo, že správní řízení je řízením neveřejným, rozhodně nelze přehlédnout, že prvoinstanční orgán a stavebník jsou totožné subjekty. Žalobce z této totožnosti dovozuje, že stavebník musel vědět o tom, že žalobcem bylo podáno odvolání a že prvoinstanční rozhodnutí tak nenabylo právní moci. Žalobce zastává názor, že pokud by byla ze strany prvoinstančního orgánu stavebníkovi, resp. příslušnému odboru sdělena skutečnost, že bylo v této věci podáno odvolání, nejedná se o popření principu neveřejnosti správního řízení. Právě naopak, v souladu s principy výkonu dobré správy měl prvoinstanční orgán postupovat avizovaným způsobem a tuto skutečnost stavebníkovi sdělit, a to tím spíše, že k tomu byl žalobcem vyzván v podaném odvolání!

5. V části žaloby uvozené slovy „*Nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí*“ žalobce uvedl, že žalovaný svoje rozhodnutí zatížil zásadní vadou, která spočívá v naprosté nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí. Pokud žalovaný (žalobce podotýká, že nesprávně) shledal, že je na místě postupovat podle § 84 odst. 3 správního řádu, pak ale měl provést přezkoumatelným způsobem poměření subjektivních práv účastníků oproti veřejnému zájmu na ochranu přírody a krajiny. Tato povinnost žalovanému vyplývá

přímo z dotčeného zákonného ustanovení, ale stejný postoj prezentuje i komentářová literatura viz Správní řád komentář, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Praha 2006, str. 505: „*Správní orgán bude poměřovat na straně jedné ochranu práv některých účastníků nabytých v dobré víře, na straně druh pak zejména ochranu veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 správního řádu)*...“ V napadeném rozhodnutí toto poměření práv však zcela absentuje, což ve svém důsledku znamená, že žalovaný ani nedostal zákonem stanoveným požadavkům, které na rozhodnutí klade zákon - § 68 odst. 3 správního řádu. Povinnost správních orgánů přezkoumatelným způsobem odůvodňovat svoje rozhodnutí vylučuje svévoli těchto orgánů. Pokud tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, jakým způsobem a která práva účastníků poměřil, nevyhověl požadavku zákona a napadené rozhodnutí nelze považovat za zákonné. Žalobce je přesvědčen o tom, že žalovaný svoje rozhodnutí koncipoval výhradně tak, aby z formálního hlediska dostal rétorice zákona. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze uvádí, že stavebník požádal o dotaci, která mu dne 27. 3. 2017 byla přidělena. Již ovšem neuvádí úvahu, na základě které dospěl k tomu, že toto právo stavebníka je právem „*důležitějším*“ než veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Žalovaný zvolil tento postup evidentně proto, aby dosáhl již předem vytyčeného cíle vyloučení žalobce z ochrany přírody a krajiny v předmětném řízení. Žalovaný ani neuvedl, zda by nenabytím právní moci prvoinstančního rozhodnutí došlo k nezvratnému zmaření čerpání dotace. Pokud byl žalovaný schopen obstarat si, nejspíše z vlastní iniciativy, informaci o schválení dotace, pak se skutečně nabízí otázka, proč si žalovaný neověřil, zda zrušením prvoinstančního rozhodnutí dojde k ohrožení čerpání této dotace. Tímto jednoduchým zjištěním by pak bylo možné učinit komparaci práv, která je podmínkou pro rozhodnutí pod kuratelou § 83 odst. 4 správního řádu, nic takové však žalovaný neučinil. Žalobce závěrem tohoto odstavce opakovaně akcentuje, že je vyloučeno, aby byly prostřednictvím zákonného institutu plynoucího z § 84 odst. 3 napravovány chyby správního orgánu při vedení správního řízení.

6. V části žaloby uvozené slovy „*Shrnutí*“ žalobce konstatoval, že úvodem tohoto odstavce vyslovuje zásadní pochybnosti nad tím, zda vůbec stavebník nabyt taková práva, která by v hypotetické rovině mohla konkurovat veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny. Žalobce je tedy přesvědčen o tom, že žalovaný aplikoval § 84 odst. 3 správního řádu, aniž by k tomu byly objektivní podmínky. Ekonomické zájmy stavebníka nelze v žádném případě nadřazovat nad oprávněné zájmy společnosti na ochraně přírody a krajiny. Tento postoj, který však evidentně žalovaný zastává, by měl za následek nekontrolovatelnou devastaci přírody a krajiny. Legislativa uznává nutnost existence subjektů (spolků), které doslova bdí nad ochranou přírody a krajiny, přičemž právě za tímto účelem jsou spolky nadány možností účastnit se stavebních řízení a vnášet do těchto řízení element ochrany přírody a krajiny. Postupem, který žalovaný zvolil, dochází k zásadnímu zpochybnění veřejného zájmu, tento postup žalovaného se jeví jako zvláštní tím spíše, že sám žalovaný v napadeném rozhodnutí zmiňuje koordinované závazné stanovisko ze dne 24. 2. 2015, č.j. MeDo-5167/2015-Cis, kde orgán ochrany přírody a krajiny uvedl, že je nutno respektovat veřejnou vyhlášku opatření obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 4. 4. 2013, č.j. ŽP/3190/13 - ochrana rorýse obecného. Žalovaný svým postupem navázal na nezákonný postup prvoinstančního orgánu, který žalobci v rozporu se zákonem neposkytl informaci o probíhajícím řízení, čímž se ho pokusil eliminovat z výkonu jeho poslání.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že obsah žaloby se v podstatě týká pouze jednoho tématu, a to neoprávněnosti postupu žalovaného, který shledal odvolání žalobce jako včasné a přípustné, avšak jeho odvolání zamítl s odkazem na práva stavebníka nabytá v dobré víře. Žalobce jednak zpochybňuje nějaké nabytí práv v dobré víře stavebníkem a dále také napadá závěry žalovaného, které jsou údajně nepřezkoumatelné. Žalovaný především upozorňuje na to, v jakém řízení bylo napadené rozhodnutí vydáno. Jednalo se o řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení ve smyslu § 115 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K jakým okolnostem se má přihlížet, stavební zákon přímo neurčuje, nicméně k tomuto již existují rozsudky Nejvyššího správního soudu, které poskytují výklad k uvedenému zákonnému ustanovení. Jedná se např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp.zn. 6 As 74/2017, kde je sice prvotně přezkoumáváno prodloužení platnosti územního rozhodnutí, ale sám Nejvyšší správní soud v rozsudku výslovně uvedl, že stejný postup je možný použit i při prodloužení platnosti stavebního povolení, protože ustanovení § 93 odst. 3 a § 115 odst. 4 stavebního zákona jsou analogická. Na základě výkladu zákonného ustanovení § 115 odst. 4 stavebního zákona, který provedl Nejvyšší správní soud, musíme dojít k jednoznačným závěrům, že řízení o prodloužení platnosti stavebního povolení nepředstavuje nové stavební řízení. Nezkoumají se v něm tedy znovu ty otázky, o nichž již stavební úřad v minulosti pravomocně rozhodl. Smyslem zákonného omezení doby platnosti stavebního povolení je, aby rozvoj území dlouhodobě právně neblokovaly umístěné či povolené stavby, od jejichž faktické realizace však již stavebník upustil nebo jejichž parametry neodpovídají změněným podmínkám v území. Zde žalovaný dále zdůrazňuje, že v řízení se jedná o povolení revitalizace panelového domu, nikoliv o jeho provádění. Stavební úřad tedy při prodloužení platnosti stavebního povolení zkoumá, zda se podmínky v území natolik nezměnily, že by povolenou stavbu již nebylo možné realizovat. Toto se v řízení o prodloužení platnosti také stalo, když stavební úřad oznámil zahájení řízení účastníkům řízení a všem dotčeným orgánům. Jsou to totiž právě dotčené orgány, které by měly stavební úřad upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může být zasažen v podstatně větší míře či odlišným způsobem, než tomu bylo v době povolování stavby. Jak je již uvedeno v napadeném rozhodnutí, žádný dotčený orgán neuplatnil proti prodloužení stavebního povolení žádnou námitku ani nevydal žádné nové závazné stanovisko. Je tedy zřejmé, že podmínky v území se nezměnily a stavbu je možné i nadále realizovat s tím, že platí původní stanoviska dotčených orgánů - již v původním stavebním řízení bylo počítáno s výskytem rorýse obecného a orgány ochrany přírody a krajiny s plánovanou revitalizací staveb souhlasily. Žalovaný zde úmyslně zmiňuje právě rorýse obecného, neboť zájem rorýse obecného byl jediným zájmem, který mohl žalobce v daném řízení hájit. Žalobce není běžným účastníkem řízení, kterým by se stal z titulu, že mu náleží nějaká vlastnická nebo jiná práva, žalobce byl v daném řízení účastníkem podle § 109 písm. g) stavebního zákona a podle § 114 odst. 1 stavebního zákona mohou takové osoby uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednáváním záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního předpisu zabývá. V tomto případě se jednalo právě o rorýse obecného. Žalobce ovšem není jedinou osobou, která by zájmy rorýse obecného hájila. K ochraně přírody a krajiny jsou zde povolány především dotčené orgány státní správy. Jak již bylo řečeno, dotčené orgány se zájmy rorýse obecného zabývaly a v řízení neuplatnily žádná závazná stanoviska odlišná od těch, která byla vydána v původním řízení o vydání stavebního povolení. Zájmy rorýse obecného jako takové byly dotčenými

orgány hájeny již v původním řízení, nyní se pouze řešilo, zda je situace stále stejná a je možné prodloužit platnost stavebního povolení. Je tedy zřejmé, že i když žalobce nemohl v řízení hájit práva rorýse obecného, učinil to tak příslušný dotčený orgán. Žaloba je tedy zcela nedůvodná, protože zájmy, o jejichž ochranu žalobci jde (nebo by alespoň mělo jít), byly v řízení hájeny a není tedy zřejmé, jak jinak by je chtěl hájit žalobce, navíc v situaci, kdy se nejedná o žádnou novou výstavbu, ale pouze o revitalizaci stavby již stávající. Navíc se dá říci, že i revitalizace staveb je činnost, kterou by měly spolky na ochranu přírody a krajiny spíše vítat, protože zateplením a celkovou revitalizací staveb samozřejmě dojde k úsporám energií potřebných na jejich vytápění, což je samozřejmě prospěšné nejen ekonomicky, ale především také pro životní prostředí. To, že v řízení dotčené orgány žádná stanoviska neuplatnily, je samozřejmě uvedeno i v napadeném rozhodnutí. Žalobce také zpochybňuje práva stavebníka nabytá v dobré víře. S tímto žalovaný rovněž nesouhlasí. Je naprosto logické a samozřejmé, že každý adresát rozhodnutí, které v sobě nese povolení k nějaké činnosti, získává s tímto povolením oprávnění příslušnou činnost vykonat. To se stalo i v tomto případě. Stavebník požádal tak, jak to stavební zákon předpokládá, o prodloužení platnosti stavebního povolení a po provedeném řízení bylo jeho žádosti vyhověno. Stavebník těžko může předpokládat, že vydané rozhodnutí není pravomocné, pokud je stavebním úřadem o právní moci rozhodnutí ujištěn tím, že je na rozhodnutí vyznačena doložka právní moci. Stavebník byl tedy v dobré víře, že vydané rozhodnutí je správné, zákonné a pravomocné. Na tomto nemůže změnit nic ani argument žalobce, že stavební úřad měl stavebníka vyrozumět o jím podaném odvolání. Odvolání žalobce totiž bylo stavebnímu úřadu doručeno až dne 3. 5. 2017, tedy již několik měsíců poté, co stavebník byl v dobré víře, že vydané rozhodnutí je pravomocné. Navíc stavební úřad podané odvolání vyhodnotil jako nepřipustné a tudíž v souladu s § 86 odst. 2 správního řádu o něm neinformoval ostatní účastníky řízení. Je tedy naprosto nezpochybnitelné, že stavebník nabyt práva v dobré víře z prvoinstančního rozhodnutí, o kterém byl oprávněně přesvědčen, že je pravomocné, poněvadž se jedná o obecnou vlastnost, která vyplývá z každého rozhodnutí, které svým adresátům přiznává oprávnění něco vykonat. Na toto pak navazuje další žalobní námitka, že žalovaný nebyl oprávněn zamítnout odvolání žalobce s odkazem na dobrou víru stavebníka. To, že zde dobrá víra stavebníka byla, je již vysvětleno výše. Žalobce zpochybňuje postup žalovaného, že prostřednictvím odkazu na ochranu práv nabytých v dobré víře nemůže napravovat procesní pochybení, kterých se správní orgán v řízení dopustil. Žalovaný k tomu uvádí, že už vůbec sama existence § 84 správního řádu předpokládá, že správní orgán nepostupoval správně. Sám zákonodárce tedy vycházel z toho, že nikdo není neomylný a správní orgán může (i když by neměl) při svém postupu chybovat, a to tedy tím, že s určitými osobami nejedná jako s účastníky řízení, ačkoliv by měl. V § 84 odst. 3 správního řádu pak zákonodárce dává návod, jak v takových případech postupovat - zde je zákonem upřednostňováno právo ostatních účastníků, kteří byli v dobré víře, že bylo v řízení postupováno správně, před právem tzv. opomenutých účastníků. Samozřejmě ne ve všech případech může být výsledek projednání odvolání takový jako v našem případě, to záleží na okolnostech každé věci. Ale v našem případě není výsledek odvolacího řízení nijak překvapivý, když do řízení přistoupí okolnosti uvedené výše - dobrá víra stavebníka, že je rozhodnutí pravomocné. Navíc zde přistupuje ta okolnost, že zájmy žalobce zde hájil příslušný dotčený orgán, proto zájmy žalobce nemohou být napadeným rozhodnutím dotčeny, protože jeho zájmy v řízení hájeny byly. To je tedy ono poměření práv, které žalobce v žalobě žádá a v rozhodnutí mu chybí. Žalovaný orgán k tomu uvádí, že v napadeném rozhodnutí je samozřejmě uvedeno, že zájmy ochrany přírody a krajiny v

řízení hájily dotčené orgány, které byly stavebním úřadem osloveny a vyzvány k uplatnění případných nových stanovisek. Žalovaný trvá na správnosti svého postupu i napadeného rozhodnutí.

IV.

Replika žalobce

8. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že co se týče věcné argumentace, trvá na své žalobě. Žalobce upozorňuje, že podstatným aspektem ve věci je procesní postup žalovaného. Protiprávní čin, v tomto případě chybný procesní postup žalovaného, nemůže dát vzniknout právu tomu, kdo takto jednal. Jelikož prodloužení stavebního povolení bylo vydáno ve prospěch města Domažlice, jehož složka vykonávající státní správu pochybila, nemůže se nyní město Domažlice dovolávat práv nabytých v dobré víře. Jak také říká Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 4. 2012, sp.zn. 1 As 29/2012, nemělo by docházet k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvoinstančním správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Vzhledem k faktu, že příslušné dotčené orgány státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny se často nedostatečně zabývají environmentální stránkou stavebních řízení a nedostatečně tak hájí práva přírody a krajiny, je na místě, aby v jejich prospěch vystupovala dotčená veřejnost reprezentovaná právě spolkem podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Stejný názor mimo jiné vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 7 As 2/2011-52: „K roli občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“ Z věcného hlediska krajský úřad navíc nesmí, a ani nemůže předjímat, jaké environmentální otázky by mohly v následujícím stavebním řízení být dotčeny a jaké zájmy by tak žalobce mohl být povolán chránit. Krajský úřad je povinován dohlížet nad důsledným zachováním procesních postupů a procesních práv účastníků, jak je předepisuje zákonný předpis, ať již má na pozdější úlohu účastníků v rámci stavebního řízení jakýkoli názor.

V.

Vyjádření účastníků při jednání

9. Účastníci při jednání setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

VI.

Posouzení věci soudem

10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
11. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí předně učinil tyto závěry: „Jak již shora v odůvodnění tohoto rozhodnutí odvolací orgán uvedl, z podaného odvolání a předaného správního spisu vyplývá, že stavební úřad s odvolatelem jako s účastníkem řízení nejednal a

rozhodnutí mu neoznámil. Na takové případy, kdy některému účastníkovi nebylo správním rozhodnutím zákonem stanoveným způsobem oznámeno, se vztahuje ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu, dle kterého osoba, která byla účastníkem řízení, 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 oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu (jedná se o tzv. hlavní účastníky řízení, v řízení o žádosti to je žadatel).“ Dále: „Ze shora uvedeného znění podaného odvolání odvolací orgán dovodil, že o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem řízení, se odvolatel dozvěděl dne 27.04.2017 a následující den bylo vyhotoveno podání, ve kterém odvolatel vyslovil odvolání proti rozhodnutí ukončujícím řízení vedené pod sp. zn.: OVÚP-12857/2017, což je napadené rozhodnutí č.j. MeDo-6412/2017-Sz ze dne 24.01.2017. Uvedené podání bylo stavebnímu úřadu doručeno dne 03.05.2017. Odvolatel se tedy odvolal ve třicetidenní (subjektivní) lhůtě ode dne, kdy se o rozhodnutí dozvěděl, a též v roční (objektivní) lhůtě ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil. Posledním z účastníků, kterému stavební úřad rozhodnutí oznámil je Z.B., přičemž tomuto účastníku bylo dle podkladů doložených ve správním spisu rozhodnutí oznámeno doručením dne 07.02.2017. Odvolání odvolatele proti napadenému rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení je tedy ve smyslu ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu včasné.“

12. Žalovaný tudíž učinil závěr o tom, že v průběhu prvoinstančního rozhodnutí došlo ke zkrácení procesních práv žalobce tím, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, a současně závěr o tom, že odvolání je včasné.
13. Následně žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl: „Správní řád ve svém ustanovení § 84 odst. 3 říká, že při vedení řízení po podání odvolání podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Toto ustanovení tedy zdůrazňuje obecnou zásadu obsaženou v ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, podle kterého správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 84 odst. 3 správního řádu se vztahuje na postup správního orgánu prvního stupně i na postup správního orgánu odvolacího poté, co bylo podáno odvolání podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu, kdy už řada účastníků řízení může mít za to, že rozhodnutí je v právní moci, v tomto případě především žadatel jako stavebník, jemuž bylo sděleno, že napadené rozhodnutí o prodloužení stavebního povolení č. j. MeDo- 27077/2015-Sz ze dne 21.05.2015 na stavbu nabylo dne 23.02.2017 právní moci a je vykonatelné. Toto ustanovení (§ 84 odst. 3 správního řádu) samo o sobě žádný postup a žádné rozhodnutí správního orgánu předem nevylučuje, v návaznosti na důsledky plynoucí z ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu však sleduje zájem na ochraně právní jistoty těch účastníků, kteří byli v dobré víře a například jim ze správního rozhodnutí, které nebylo oznámeno některému z účastníků (nebo některým účastníkům), mělo vzniknout určité oprávnění, které by měli v důsledku zrušení nebo změny správního rozhodnutí „pozbyť.“ Dotčené osoby se budou domnívat, že jim například příslušné oprávnění vzniklo a mohou je vykonávat, pokud však bylo odvolání podáno ve lhůtě podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu, rozhodnutí ještě nenabylo právní moci, neboť nebyly splněny podmínky podle ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu (nestanoví-li správní řád jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání). Správní orgán bude při svém rozhodování o podaném odvolání poměřovat na straně jedné ochranu

dobré víře (nikoliv práv nabytých v dobré víře, neboť právní moc dosud nenastala) některých účastníků řízení, zpravidla těch podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, na straně druhé zejména zákonnost (právnost) správního řízení podle ustanovení § 2 odst. 1 správního řádu, respektive ochranu práv dalších účastníků řízení, kteří se proti vydanému rozhodnutí odvolali. Formulací, podle níž „je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře,“ zákon nepřímou preferuje spíše ochranu nabytých subjektivních práv a právní jistoty na jejich zachování. V tomto případě, dle zjištění odvolacího orgánu, žadatel byl v dobré víře, že napadené rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení nabylo právní moci a požádal na realizaci stavby, která je součástí projektu „Revitalizace bytových domů v Domažlicích“ o poskytnutí dotace z Integrovaného regionálního operačního programu, která mu byla rozhodnutím ze dne 27.03.2017 přidělena. Je tedy nepopiratelné, že tato situace nastala v dobré víře, kdy žadatel (stavebník) nemohl tušit, že rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení, vzhledem k výše uvedenému, nenabylo právní moci. Při vedení řízení po podání odvolání podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu, jak shora v odůvodnění tohoto rozhodnutí podrobně uvedeno, postupoval odvolací orgán tak, že v souladu s ustanovením § 84 odst. 3 správního řádu zvlášť dbal oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře a za použití ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu odvolání proti napadenému rozhodnutí zamítl a rozhodnutí potvrdil, neboť při jeho přezkoumávání neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 90 odst. 1 až 4 správního řádu.“.

14. Podle § 84 odst. 1 správního řádu 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 oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.
15. Podle § 84 odst. 3 správního řádu při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 je třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odkladný účinek odvolání lze z vážných důvodů vyloučit (§ 85 odst. 2) i dodatečně.
16. Jak vyplývá z ustanovení § 84 odst. 3 správního řádu, je v rámci řízení o odvolání nezbytné „zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře“.
17. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č.j. 1 As 29/2012 - 9 (dostupný na www.nssoud.cz) uvedl: „Z dikce § 84 odst. 3 správního řádu totiž plyne, že je nutné, při zvažování specifických okolností každé konkrétní věci, poměřovat práva účastníků nabytá prvostupňovým správním rozhodnutím s právy účastníka opomenutého.“. Soud se s tímto závěrem zcela ztotožňuje.
18. Na tomto místě je nezbytné konstatovat, že k tomu, aby bylo možné provést Nejvyšším správním soudem konstatované „poměrování práv účastníků nabytých prvostupňovým správním rozhodnutím s právy účastníka opomenutého“, je nezbytné znát „práva účastníka opomenutého“. Tedy opominutému účastníku dát možnost tato práva uplatnit. Bez znalosti uplatňovaných práv opominutého účastníka není vůbec možné k „poměrování“ přistoupit, neboť není zřejmé, s čím by měla být „práva účastníků nabytá prvostupňovým správním rozhodnutím“ poměřována.
19. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále uvedl: „Toliko v obecné rovině Nejvyšší správní soud poznamenává, že je třeba při aplikaci § 84 odst. 3 správního řádu rozlišovat mezi účastníky řízení, se kterými správní orgán první instance v řízení jednal, ale pak jim z nějakého

důvodu (např. v důsledku opomenutí) rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. Zatímco v prvním případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“.

20. Žalobci bylo zcela znemožněno se správního řízení účastnit a ve stanovené lhůtě v něm uplatňovat své námitky.
21. Podle § 112 odst. 1 stavebního zákona přitom stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. V případě řízení s velkým počtem účastníků se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech řízení účastníci řízení podle § 109 písm. e) a f) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí přímo dotčených vlivem záměru.
22. Uvedené pochybení nebylo napraveno ani v řízení odvolacím. Nebylo-li žalobci v dané věci v průběhu správního řízení umožněno vznášet věcné námitky, nelze provést Nejvyšším správním soudem zmíněné „poměrování“ ani dospět k závěru o „zjevné bezdůvodnosti těchto námitek“ či „zneužití práva“. Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalovaný žádné „poměrování“ neprovedl.
23. Procesní pochybení správních orgánů mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť není možné vyloučit, že žalobce mohl uplatnit námitky, které by mohly převážit nad „právy účastníků nabytými prvostupňovým správním rozhodnutím“.
24. Nesprávnými jsou námitky žalovaného uvedené teprve ve vyjádření k žalobě o tom, že „zájmy žalobce hájil příslušný dotčený orgán příslušný dotčený orgán, proto zájmy žalobce nemohou být napadeným rozhodnutím dotčeny, protože jeho zájmy hájeny byly“.
25. Jak vyplývá z ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona, zákon přiznává samostatná práva jak dotčeným orgánům, tak účastníkům řízení. Jeden tedy nezastupuje druhého, nelze tudíž dospět k závěru, že ve správním řízení mohl „zájmy žalobce hájit někdo jiný než on sám“.
26. Odlišné postavení je pak potvrzeno ustanovením § 114 odst. 1 věta první a druhá stavebního zákona, podle kterého účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů,

pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.

27. Na základě práv citovaného ustanovení i osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g) stavebního zákona, může vznášet námitky proti „*požadavkům dotčených orgánů*“, tudíž stavební zákon sám počítá s tím, že mezi „*zájmy dotčených orgánů*“ a „*zájmy účastníků řízení podle § 109 písm. g) stavebního zákona*“ může být rozpor. Každý může tvrdit něco jiného. Za této situace je nepřipustné, aby jednání jednoho zavazovalo druhého. Resp., aby procesní pochybení, ke kterému ve vztahu k žalobci ve správním řízení došlo, bylo procesním pochybením, které nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

VII.

Rozhodnutí soudu

28. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VIII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

29. Soud neprovedl žádný z žalobcem navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

IX.

Náklady řízení

30. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s.ř.s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 21. srpna 2018

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

