



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **Mgr. J. D.**
zastoupena advokátem Mgr. Liborem Burianem
sídlem Krkoškova 728/2, Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
Malinovského nám. 3, Brno

za účasti: **SPILBERK SPV alfa s.r.o.**
sídlem Jaselská 206/27, Brno
zastoupen advokátem Mgr. Janem Růžičkou
sídlem Pekařská 1004/26, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2019, čj. MMB/0086922/2019,
sp. zn. OUSR/MMB/0075106/2019/2

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně vlastní areál (administrativní budovu s nádvořím) na adrese V. 14 v B. Na protější straně ulice na adrese V. 9 se nachází bytový dům, na němž povolil Úřad městské části Brno-střed (dále též „stavební úřad“) provést v letech 2008 - 2010 půdní vestavbu nových bytů, přístavbu výtahu a balkónů. Rozhodnutím ze dne 6. 3. 2018 o změně územního rozhodnutí a o změně stavby před dokončením změnil, stavební úřad původně vydaný územní souhlas a stavební povolení tak, že namísto pouhé půdní vestavby povolil na domě provést nástavbu tří nových podlaží (dále též „rozhodnutí o změně stavby“). Žalobkyni vzal sice stavební úřad za účastnici společného územního a stavebního řízení, rozhodnutí o změně stavby však doručoval veřejnou vyhláškou, takže mělo nabýt právní moci dne 10. 4. 2018. Když se žalobkyně o vydání rozhodnutí dozvěděla, namítla, že pro doručování prostřednictvím úřední desky nebyly splněny zákonné podmínky, neboť nešlo o řízení s velkým počtem účastníků - žalobkyně spočítala na základě údajů z katastru nemovitostí, že účastníků bylo pouze 25, nikoliv 30 či více, jak požaduje zákon. Proto podala nejprve dne 4. 12. 2018 podnět k zahájení přezkumného řízení, který Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení (dále též „žalovaný“) sdělením ze dne 21. 1. 2019 odložil, a následně dne 7. 2. 2019 podala proti společnému povolení odvolání. Toto odvolání žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl jako opožděné (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“), neboť zjistil, že žalobkyně se s rozhodnutím seznámila nejpozději dne 28. 11. 2018, kdy se osobně dostavila na stavební úřad, nahlížela do spisu a stavební úřad jí podle protokolu založeného ve spisu poskytl kopii rozhodnutí o změně stavby. Podle žalovaného tak není pravda, že se žalobkyně s rozhodnutím seznámila až dne 28. 1. 2019, kdy byl do správního spisu nahlížet její zástupce, jak tvrdila ve svém odvolání. Protože opomenutý účastník má na podání odvolání lhůtu 30 dnů ode dne, kdy se dozví o vydání rozhodnutí a řešení otázky, která byla předmětem rozhodování (§ 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), vyhodnotil žalovaný odvolání každopádně jako opožděné.
2. Proti odvolacímu rozhodnutí brojí žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 26. 4. 2019.

II. Argumentace žalobkyně

3. Žalobkyně navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť ji zkrátilo na právech, a to jak procesních, tak na právu vlastnickém. V žalobě uvedla pouze to, že o rekonstrukci se dozvěděla teprve, když ji začal stavebník fakticky provádět, a že společné povolení jí stavební úřad poskytl teprve dne 28. 1. 2019, kdy do správního spisu nahlížel její zástupce. Dále se žalobkyně věnovala nesplnění podmínek pro doručování veřejnou vyhláškou v původním řízení, skutečností, jež mají způsobovat nesprávnost a nezákonnost společného povolení a vadám ve vedení prvostupňového správního spisu - tyto pasáže jsou s ohledem na to to, že žalovaný zamítl podané odvolání pro opožděnost, pro rozhodnutí soudu irelevantní, proto je zde soud nebude reprodukovat.
4. Teprve v reakci na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení začala žalobkyně svou argumentaci postupně rozvíjet. Nejprve v replice ze dne 29. 8. 2019 odkázala na úpravu obsaženou v § 84 odst. 2 správního řádu, podle níž činí odvolací lhůta,

s odkazem na § 83 odst. 2 správního řádu, 90 dnů. I když tedy žalovaný dovodil, že se žalobkyně se společným povolením seznámila již dne 28. 11. 2018, měl její odvolání podle tohoto ustanovení vyhodnotit jako včasné. V duplice ze dne 30. 4. 2020 doplnila, že záznam o jejím nahlížení do spisu ze dne 28. 11. 2018 nesplňuje zákonné požadavky na protokol o jednáních a úkonech, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení (§ 18 správního řádu). Zejména neobsahuje její podpis ani záznam o tom, že by jej podepsat odmítla, jde tak pouze o jednostranný úkon úřední osoby. Nadto není číslován a je v seznamu dokladů uveden jako poslední záznam ve spise, ačkoliv k tomuto datu již byly ve spise založeny další listiny. Chybí u něj také potvrzení o zaplacení správního poplatku za pořízení kopie rozhodnutí. Tím jsou dány pochybnosti o způsobu a účelu jeho vyhotovení. Tato listina tudíž nemůže prokazovat doručení rozhodnutí žalobkyni dne 28. 11. 2018. Pokud by ji soud i přesto za důkaz uznal, poukazuje žalobkyně na to, že zatímco stavebnímu úřadu žalovaný toleroval ve společném řízení nezákonné úkony a postupy, vůči žalobkyni vyžadoval bezpodmínečnou formálnost a přesnost. Dále by se měl soud v takovém případě podle žalobkyně zabývat otázkou, zda žalovaný neměl její podnět k zahájení přezkumného řízení posoudit podle obsahu jako odvolání (§ 37 odst. 1 správního řádu), jako tomu bylo i v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem, na nějž odkazovala osoba zúčastněná na řízení (viz níže). Dále v doplnění své dupliky ze dne 12. 8. 2020 poukázala v souvislosti s vadami ve vedení prvostupňového správního spisu na rozhodnutí Ústavního soudu, podle nějž nejsou-li správní orgány schopny přesvědčivě zdůvodnit vady ve vedení spisové dokumentace, pak na nich leží důkazní břemeno k prokázání sporných skutečností (nález sp. zn. IV. ÚS 4141/18).

III. Argumentace žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

5. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nad rámec skutečností uvedených v rozhodnutí poukázal na to, že i z podnětu k zahájení přezkumného řízení ze dne 4. 12. 2018 je zřejmé, že žalobkyně v této době již znala obsah společného povolení. Totéž zdůraznila ve svém vyjádření i osoba zúčastněná na řízení, která nadto uvedla, že trvá na tom, že žalobkyni bylo společné povolení řádně a v souladu se zákonem doručeno veřejnou vyhláškou již koncem března 2018. Pokud jde o délku odvolací lhůty opomenutého účastníka, odkázala na osoba zúčastněná na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle nějž se 90denní lhůta podle § 84 odst. 2 v kombinaci s § 83 odst. 2 správního řádu vztahuje pouze na tzv. hlavní či přímé účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu, zatímco na účastníky vedlejší či nepřímé, jakým byla v daném řízení žalobkyně, dopadá úprava v § 84 odst. 1 správního řádu, jež jim zaručuje pouze lhůtu 30denní (rozsudek čj. 6 As 24/2019 - 22).

IV. Řízení před krajským soudem

6. Jen pro úplnost soud podotýká, že koncem roku 2019 si od něj stavební úřad vyžádal zapůjčení správního spisu za účelem provedení kolaudace stavby na adrese V. 9 v Brně povolené společným povolením.
7. Ve věci proběhlo dne 27. 5. 2021 ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „ř. s.“). Jednání se dožadovala osoba zúčastněná na řízení a původně i žalobkyně, byť ta později v průběhu soudního řízení svůj požadavek stáhla, zejména je však shledal potřebným sám soud. Jako svědkyni na toto jednání předvolal soud úřednici,

která vyhotovila sporný úřední záznam o nahlížení žalobkyně do spisu dne 28. 11. 2018 a - jak se ukázalo na jednání - měla na starosti vedení celého spisu a vydávala jako oprávněná úřední osoba též rozhodnutí o změně stavby.

8. K účastnickému výsledku předvolal soud i samotnou žalobkyni a úvodem jí položil otázku, zda popírá svou návštěvu na stavebním úřadu dne 28. 11. 2018 a to, že se při ní seznámila s rozhodnutím o změně stavby (neboť navzdory bohaté argumentaci týkající se nedostatků úředního záznamu o nahlížení do spisu výslovné popření skutečností, jež záznam zachycuje, v žádném z žalobkyniných podání nezaznělo). Žalobkyně přiznala, že dne 28. 11. 2018 (poté, co zjistila, že protější dům, kde měla probíhat pouze půdní vestavba, nemá střechu) se na stavebním úřadu (mezi jinými záležitostmi, jež ten den vyřizovala) zastavila a kopii rozhodnutí od úřednice získala. Úřednice jí však zároveň sdělila, že rozhodnutí je již v právní moci, bylo řádně doručeno a odvolat se proti němu nelze. V dobré víře v doložku právní moci, jež byla na rozhodnutí vyznačena, proto žalobkyně navrhla zahájení přezkumného řízení. V reakci na upozornění zástupce osoby zúčastněné na řízení žalobkyně přiznala, že je advokátkou, nicméně na stavební úřad se dostavila bez předchozí přípravy, ve své vlastní věci a jako laik. Dále žalobkyně podrobně popsala různá příkoří, která se jí v současné době dějí v souvislosti s dokončenou nástavbou protějšího domu a jež vyplývají zejména z toho, že jeho obyvatelé kvůli nedostatku parkovacích míst parkují před vjezdem do její nemovitosti a blokují jej.
9. Následný výsledek svědkyně potvrdil skutečnosti již uvedené žalobkyní; svědkyně pouze popírala, že by žalobkyni jakkoliv poučovala o jejích možnostech obrany, vylučovala podání odvolání apod. Správní poplatek od žalobkyně nevybrala, neboť kopii rozhodnutí jí vyhotovila z vlastní dobré vůle. Vysvětlila také, že záznam vyhotovila dodatečně po odchodu žalobkyně, která na něj nevyčkala, a proto neobsahuje její podpis. Soud dále k návrhu žalobkyně provedl důkaz kopií spisového obalu ve stavu, v jakém byl ke dni 28. 1. 2019, kdy do spisu nahlížel její zástupce (č. 1. 81 soudního spisu). Jako poslední položka v seznamu vložených dokumentů je zde uveden záznam žalobkyně o nahlížení do spisu dne 28. 11. 2018. Předchozí položky mu časově předcházejí, nicméně nejsou zde zaznamenány dokumenty pozdější, jež přitom již ke dni 28. 1. 2019 musely být ve spise založeny. Naopak soud zamítl jako nadbytečný návrh žalobkyně, aby provedl důkaz zprávou o činnosti osoby zúčastněné na řízení, jež měla vyvrátit její tvrzení, že po dobu 10 měsíců (do podání žaloby) vynakládala v dobré víře na realizaci projektu nástavby bytového domu nemalé finanční prostředky.
10. Soud také na jednání umožnil zástupci žalobkyně reagovat na předběžný závěr soudu, že většina žalobních bodů byla uplatněna opožděně. Zástupce uvedl, že má za to, že ve svých následných podáních pouze rozvíjel žalobní argumentaci vystavěnou na tom, že odvolání bylo podáno včas.
11. Krajský soud původně rozhodl v této věci rozsudkem ze dne 27. 5. 2021 čj. 30 A 60/2019 - 123. Žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že žalobkynin podnět k zahájení přezkumného řízení ze dne 4. 12. 2018, měl žalovaný vyhodnotit jako včas podané odvolání. Krajský soud naznal, že tuto úvahu musel učinit z moci úřední, jelikož daná procesní vada, pokud by k ní došlo, by mu bránila vyhodnotit důvodnost žaloby, jež stojí na tom, že žalobkyně podala odvolání, tj. znemožňovala by soudu přezkoumat zákonnost výroku napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Nejvyšší správní soud se však s tímto náhledem krajského soudu neztotožnil a rozsudkem ze dne 8. 4. 2022, čj. 10 As 269/2021 - 47 rozhodnutí krajského soudu zrušil. Krajský soud

podle Nejvyššího správního soudu nebyl oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí (resp. postupu správních orgánů) a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. Krajský soud proto musí nyní věc posoudit znovu a respektovat při tom právní názor Nejvyššího správního soudu.

V. Posouzení věci krajským soudem

12. Žaloba není důvodná.

Skutková zjištění

13. Stavební úřad doručoval rozhodnutí o změně stavby ze dne 6. 3. 2018 účastníkům řízení, mezi něž patřila i žalobkyně, veřejnou vyhláškou, neboť podle něj se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Jako datum nabytí právní moci vyznačil na rozhodnutí den 10. 4. 2018. Dne 22. 11. 2018 v souvislosti se zahájením stavebních prací se žalobkyně dostavila na stavební úřad a získala zde kopii rozhodnutí o změně stavby s vyznačenou doložkou právní moci. Dne 4. 12. 2018 podala žalovanému jakožto nadřízenému orgánu podnět k zahájení přezkumného řízení, v němž mj. upozornila na to, že počet účastníků daného řízení nedosahoval třiceti (k tomu připojila tabulku s uvedením konkrétních účastníků, jak je zjistila z katastru nemovitostí, jejichž počet je 25). Nebyly tudíž podle ní splněny podmínky pro doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou vymezené v § 144 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Sdělením ze dne 21. 1. 2019 Magistrát města Brna podnět k přezkumu odložil, přičemž k otázce doručování veřejnou vyhláškou uvedl jen velmi stručně, že jde o zákonem připuštěný způsob doručování, se kterým jsou spojeny účinky oznámení rozhodnutí. K otázce počtu účastníků daného řízení se vůbec nevysslovil.
14. Dne 28. 1. 2019 nahlížel do spisu zástupce žalobkyně a také on si nechal vyhotovit kopii rozhodnutí o změně stavby. V návaznosti na to podal dne 7. 2. 2019 jménem žalobkyně proti tomuto rozhodnutí odvolání. Toto odvolání žalovaný zamítl jako opožděné nyní napadeným rozhodnutím. Ani v něm se nezabýval tím, zda byly ve společném územním a stavebním řízení splněny podmínky pro doručování veřejnou vyhláškou, neboť podle něj podala žalobkyně odvolání opožděně již z toho důvodu, že se s rozhodnutím o změně stavby seznámila nejpozději dne 22. 11. 2021, kdy byla nahlížet do spisu.

Právní posouzení

15. Soud především - stejně jako v předchozím vyhovujícím rozsudku - uvádí, že v řadě bodů žalobkyni dát za pravdu nemohl. Nelze popřít, že záznam o nahlížení do spisu ze dne 22. 11. 2021 neobsahuje podpis žalobkyně, aniž by v něm bylo uvedeno, z jakého důvodu se tak stalo. Také je zřejmé, že dokumenty ve spise nebyly průběžně číslovány a zapisovány do seznamu dokumentů na spisovém obalu. Tato pochybení však nic nemění na tom, že z dokazování - zejména z výpovědi samotné žalobkyně před soudem - jednoznačně vyplynulo, že se dne 22. 11. 2018 s rozhodnutím o změně stavby seznámila a získala dokonce jeho kopii. I kdyby jí skutečně do té chvíle nebylo rozhodnutí řádně doručeno, tak od tohoto dne, kdy se s ním prokazatelně seznámila, jí jakožto vedlejšímu, resp. nepřímému účastníkovi řízení plynula třicetidenní lhůta pro podání odvolání podle § 84 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, čj. 6 As 24/2019 - 22, na který poukazovala osoba zúčastněná na řízení). Pokud by tedy neučinila žádné jiné podání než odvolání podané prostřednictvím jejího zástupce dne 7. 2. 2019, lhůtu pro odvolání by bezpochyby

zmeškala. Rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání pro opožděnost by tak bylo jednoznačně zákonné.

16. Soud přitom nemohl nikterak přihlížet k tomu, že žalobkyně jednala ve víře, že na rozhodnutí je správně vyznačena doložka právní moci, která úspěšné podání odvolání vylučuje. Situace žalobkyně není v tomto ohledu nijak výjimečná a setkává se s ní prakticky každý opomenutý účastník správního řízení. Správní orgán má v těchto případech v naprosté většině případů za to, že rozhodnutí, které vydal, je pravomocné. Přesto zákonodárce vyžaduje po každém vedlejším účastníkovi, aby se v následujících třiceti dnech po seznámení s rozhodnutím v situaci zorientoval a odvolání podal, jinak se věcného přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem nedomůže.
17. Jedinou záchranu by tak pro žalobkyni v její situaci mohl představovat fakt, že krátce poté, co se s rozhodnutím o změně stavby seznámila, podala dne 4. 12. 2018 podání nazvané „Podnět k zahájení přezkumného řízení“. Ten by teoreticky bylo možno vyhodnotit podle obsahu jako včas podané odvolání. Tímto směrem však žalobkyně svou žalobní argumentaci vůbec nesměřovala. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném zrušujícím rozsudku v této věci, *„v odvolání i žalobě byla ve vztahu k posouzení včasnosti odvolání žalobkyně, které bylo podáno dne 7. 2. 2019, nastolena jediná sporná otázka - kdy bylo žalobkyni doručeno rozhodnutí o změně stavby“*. Teprve v duplice ze dne 30. 4. 2020 žalobkyně poprvé vznesla argument, že žalovaný měl její podnět k zahájení přezkumného řízení posoudit podle obsahu jako odvolání (§ 37 odst. 1 správního řádu). Jedná se ovšem o pozdě uplatněný samostatný žalobní bod, který nemá v žalobě žádný předobraz, nikoliv o dílčí argument rozvíjející včas uplatněné žalobní body, jak se snažil na ústním jednání tvrdit zástupce žalobkyně. Z toho důvodu se jím, ani dalšími opožděně uplatněnými námitkami, krajský soud nebude zabývat, neboť *„rozšířit žalobu ... o další žalobní body může (žalobce) jen ve lhůtě pro podání žaloby“* (srov. § 71 odst. 2 in fine s. ř. s.).

VI. Náklady řízení

18. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak - jakožto úspěšnému účastníkovi řízení - právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
19. O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení zúčastněné osobě žádná povinnost uložena nebyla.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel,

jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. 5. 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu