



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobkyně: **K. B.**, nar. X
bytem X
zastoupené JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph. D.,
sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, odbor stavebního řádu
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

za účasti: 1) L. O., nar. X,
bytem X
2) Bc. L. O., nar. X,
X
oba zastoupeni: JUDr. Ondřejem Kuchařem, advokátem
sídlem Týnská 12, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2021, č. j. MHMP
1049058/2021, sp. zn.: S-MHMP 804389/2021/SER

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí odboru stavebního úřadu Městské části Praha 4 ze dne 2. 6. 2020 o odstranění stavby „*rodinného domu č. p. X, ul. X, X, na pozemku parc. č. X v k. ú. X*“, č.j.: P4/190928/20/OST/SMID, sp. zn.: P4/405286/19/OST/SMID.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že je spoluvlastníkem pozemku a staveb na pozemku parc. č. XA, XB a XC – zastavěná plocha o výměře 121, 292 a 356 m², vše zapsáno na LV č. X pro katastrální území X u Katastrálního úřadu pro hl. m. Prahu, ve kterém žalobkyně se svou rodinou bydlí. Pozemky i stavba žalobkyně se nachází v bezprostřední blízkosti povolené demolice.
3. V první žalobní námitce namítá žalobkyně nesplnění výjimečných podmínek pro postup odvolacího orgánu. Zdůraznila, že v rozporu se zákonem nebyla účastníkem řízení, což ostatně připustil i žalovaný. Nesprávné vymezení účastníků řízení je však zásadním procesním pochybením, které nelze zhojit v odvolacím řízení. Jen výjimečně je odvolací orgán oprávněn vypořádat se s námitkami směřujícími k posouzení věci samé v odvolacím řízení bez současného zrušení prvostupňového rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. 5 As 111/2015-22). Žalobkyně je přesvědčena, že podmínky pro výjimečnost postupu odvolacího orgánu nebyly splněny. Žalovanému vytýká, že v rozhodnutí nezdůvodnil, proč přistoupil k výjimečnému postupu. Žalovaný by měl poměřit dobrou víru stavebníka s právy opomenutého účastníka – žalobkyně, když žalobkyně zdůraznila, že postupem byla de facto zbavena všech práv účastníka řízení. Práva, která mohla v omezené míře uplatnit, nabyla pouze v důsledku vlastní iniciativy a byla spojena se zvýšeným úsilím. Žalobkyně úmyslně volila svoji nemovitost (rodinný dům s rozsáhlou zahradou) v zástavbě urbanisticky a architektonicky hodnotných historických vil. Odstraňovaná stavba je ve vzdálenosti cca 30 metrů. Urbanisticky a architektonicky zdařilá a hodnotná vila bude odstraněna a dojde tak k trvalému a nevratnému zásahu do prostředí, ve kterém žalobkyně žije. Oprávněný zájem stavebníka vyplývající z dobré víry v právní moc rozhodnutí proto nepřevyšuje její práva. Žalobkyně zdůraznila, že nebyla vyzvána ani poučena o možnosti podat námitky ve věci samé, rozporovaná závazná stanoviska nebyla předložena k přezkumu nadřízeným dotčeným orgánům státní správy. Postup odvolacího orgánu byl v rozporu se zákonem a nemohl tak odstranit důsledky opomenutí v prvostupňovém řízení. Dalším kritériem je skutečnost, že námitky odvolatele by musely být zjevně bezdůvodné či šikanózní, což se v tomto případě nestalo. To ostatně netvrdí ani žalovaný v napadeném rozhodnutí. Dle žalobkyně proto nebyla splněna ani jedna z podmínek pro mimořádný postup spočívající v nápravě opomenutí účastníka řízení v rámci odvolacího řízení bez zrušení předchozího rozhodnutí.

4. Žalobkyně dále namítá pochybení při aplikaci výjimečného postupu. Žalobkyně uvedla, že se o vydaném rozhodnutí dozvěděla na základě žádosti o informace. Stavebnímu úřadu i žalovanému vytýká, že v žádném z přípisů neinformoval žalobkyni o právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé, neurčil k podání těchto námitek či doplnění odvolání žádnou lhůtu, nesdělil žalobkyni, že nerozhoduje pouze o skutečnosti, zda měla nebo neměla být účastníkem řízení, ale že jí podané odvolání a jeho doplnění jsou posuzovány jako námitky v řízení samém. Žalobkyně se důvodně domnívala, že se jedná o obvyklý „výjimečný“ postup, kdy rozhodnutí o opominutí účastenství automaticky znamená i zrušení prvostupňové rozhodnutí a nikoli pouze vrácení předkladu odvolání prvostupňovému správnímu orgánu.
5. Dále žalobkyně namítá nezákonné vypořádání námitek k závazným stanoviskům, neboť žalobkyně s různou mírou podrobnosti tvrdila v odvolání přímé dotčení na svých právech, a to 1) nadlimitní hlukovou zátěží, 2) nadlimitní imisní zátěží a 3) urbanistickou a architektonickou hodnotou lokality i odstraňované vily. Všechny tyto otázky jsou kromě projektové dokumentace věcně řešeny závaznými stanovisky. Žalovaný však v rozporu s ustanovením § 149 odst. 7 správního řádu nepředložil k přezkumu nadřízenému orgánu státní správy žalobcem rozporovaná závazná stanoviska, a posoudil si sám námitky k nim vztahující jako nedůvodné.
6. Žalobkyně dále namítá, že napadené rozhodnutí vychází z nesprávného předpokladu, že žalobkyně uplatnila všechny věcné námitky a že tyto námitky byly vypořádány věcně správným a zákonným způsobem. Odkázala na závazné stanovisko Magistrátu hl. m. Prahy, odboru památkové péče, které doporučilo zvážit nutnost demolice historické vily, která tvoří dochovaný příklad původní zástavby dané lokality. Zdůraznila, že pohoda jejího bydlení spočívá také v tom, že bydlí v historické lokalitě sto let starých domů, celá čtvrť byla koncipována jako čtvrť zahradní, zastavěná plocha pozemku nepřekračovala 30 % a domy byly obklopeny bohatou zelení. Pokud by žalobkyně o záměru demolice věděla, mohla edukativním způsobem působit na nově příchozí stavebníky, seznámit je s bohatou historií místa i jednotlivých domů, doporučit jim architekty, kteří by navrhli citlivou renovaci historického domu s případnou citlivou dostavbou respektující historický odkaz lokality a zároveň splňující požadavky na současné moderní bydlení. Navíc mnoho z tvrzení žalobkyně směřovalo k podmínkám odstranění stavby (způsob organizace dopravy na příjezdové komunikaci, protihluková opatření, ochrana proti prachu a vibracím, atd.).
7. Žalobkyně dále namítá nesprávné posouzení námitek žalovaným. Znovu zdůraznila, že její námitky nesměřovaly k věcné podstatě řízení, ale primárně k prokázání přímého zásahu do práv žalobkyně a k prokázání jejího účastenství. Odvolání formulovala bez znalosti spisu. Žalobkyně k podání „věcných“ námitek nebyla nikým vyzvána a o povinnosti námitky podat nebyla poučena. Nesouhlasí s tím, jakým způsobem byla vypořádána její argumentace k urbanistické a architektonické hodnotě lokality i odstraňované vily a znovu zdůraznila, že rozhodnutí odkázalo na závazné stanovisko, které nepředložilo nadřízenému dotčenému orgánu státní správy k přezkumu. Opakovaně zdůraznila, že neměla možnost seznámit se s projektovou dokumentací bouracích prací a nemohla tak hájit svá práva a zájmy, neboť jí sice byla zaslána písemnost, kterou byl předklad odvolání vrácen správnímu orgánu I. stupně, ale stavební úřad, ani žalovaný, ji nepoučili o tom, že by měla možnost nahlížet do spisu. Namítala také, že se žalovaný nedostatečně vypořádal i s námitkou vztahující se k zátěži hlukem, prachem, staveništní dopravou a porušení pohody bydlení. Tyto námitky byly vypořádány odkazem na závazná stanoviska a

především jejich dočasností. To však nelze bagatelizovat, protože i krátkodobé negativní vlivy jsou způsobitelné poškodit majetek či způsobit zdravotní komplikace. Vzhledem k možným negativním vlivům a povaze lokality měla být také řádně posouzena staveništní doprava a určeny pro ni účinné podmínky, což učiněno nebylo. Nedostatečně byla vypořádána i námitka zásahu do pohody bydlení.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K účastenství žalobkyně uvedl, že odvolací orgán uznal postavení žalobkyně jako účastníka řízení a žalobkyně následně uplatnila zcela konkrétní námitky, které vyhodnotil jako nedůvodné. Zdůraznil, že ani při zrušení prvostupňového rozhodnutí by odvolací orgán nerozhodl jinak. Nejedná se o stavební povolení nové stavby, která na okolí působí dlouhodobě a ovlivní okolí, nýbrž o odstranění stavby stávající, jejíž odstraňování je otázkou krátkodobého zatížení okolí imisemi. Jedná se o stavbu menšího rozsahu, která je od stavby žalobkyně vzdálena necelých 30 metrů, přičemž mezi pozemky se nachází vzrostlý terén. Ohledně architektonické hodnoty vily odkázal žalovaný na stanovisko odboru památkové péče, které je kladné a bez podmínek. Ani v klidnější části města nelze po ostatních vlastnících sousedních pozemků požadovat, aby se zdrželi všech stavebních aktivit. K požadavku žalobkyně na předložení závazných stanovisek nadřízeným orgánům uvedl žalovaný, že žalobkyně v odvolání namítala imise, které mohou vzniknout odstraněním stavby, avšak nepožadovala zaslání závazných stanovisek ani přezkum nadřízeným správním orgánem. Žalovaný se pak vyjádřil znovu k postupu po vrácení předkladu správnímu orgánu I. stupně i k vypořádání jednotlivých námitek žalobkyně uvedených v odvolání. Zdůraznil, že není pravdou, že se žalobkyně o tom, že je účastníkem řízení dozvěděla až žalobou napadeným rozhodnutím. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení

9. Osoby zúčastněné na řízení navrhly, aby soud žalobu zamítl pro její nedůvodnost, přičemž se ztotožnily se závěry uvedenými žalovaným v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech, neboť k rozhodnutí I. stupně se řádně vyjádřila a podávala ke svým vyjádřením i příslušné podklady. Je tedy patrné, že v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 5 As 228/2017-32, byla žalobkyni umožněna účast v řízení v přiměřené fázi, ve které se řízení nacházelo.

Replika žalobkyně

10. Žalobkyně využila svého práva a k vyjádření žalovaného zaslala soudu repliku, ve které zdůraznila, že § 149 odst. 7 správního řádu nestanovuje povinnost odvolateli výslovně uvádět, že požaduje přezkum závazného stanoviska. Postačí, pokud odvolání proti obsahu závazného stanoviska směřuje. Žalobkyně zdůraznila, že vzhledem k chybějícímu přezkumu závazných stanovisek, nebyl žalovaný oprávněn k závěru, zda by výsledek případného řízení po zrušení napadeného rozhodnutí byl shodný nebo odlišný. Poukázala také na to, že podstatné není pouze povolení či nepovolení odstranění stavby, ale i určení podmínek, za kterých bude případné povolení odstraněno. Závěrem pak zdůraznila, že z

„předkladu“ nebylo zřejmé, že se odvolání bude projednávat věcně a předmětem sporu není pouze účastenství. Žádný ze správních orgánů na to žalobkyni neupozornil, nepoučil ji o tomto výjimečném postupu a žalobkyně tak chápala zaslání předkladu jako informaci o nesprávném postupu prvostupňového orgánu, který je povinen tuto chybu odstranit.

Správní spis

11. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že dne 4. 9. 2019 ohlásil vlastník stavby záměr odstranit objekt rodinného domu č. p. X, X, katastrální území X na pozemku parcelní číslo X, X. Dne 4. 11. 2019 bylo vydáno usnesení o projednání odstranění stavby v řízení a dne 7. 1. 2020 vydal stavební úřad oznámení o zahájení řízení. Dne 2. 6. 2020 vydal stavební úřad rozhodnutí, kterým povolil odstranění stavby rodinného domu, přičemž stanovil podmínky pro odstranění stavby.
12. Dne 3. 2. 2021 podala prostřednictvím své právní zástupkyně žalobkyně odvolání, ve kterém zdůraznila, že rozhodnutí nebylo zveřejněno na úřední desce ani doručeno odvolatelce individuálně, že se o rozhodnutí dozvěděla dne 19. 1. 2021 na základě odpovědi na žádost o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Uvedla, z jakých důvodů je vydaným rozhodnutím dotčena na svých právech. Žádala, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému řízení orgánům I. stupně.
13. Dne 15. 2. 2021 byl Magistrátu hl. m. Prahy zaslán předklad odvolání žalobkyně, které stavební úřad označil jako nepřijatelné.
14. Dne 15. 2. 2021 žalobkyně doplnila své dříve již podané odvolání o podrobnější argumentaci k urbanistické architektonické hodnotě lokality i odstraňované vily tím, že doložila články týkající se dané lokality.
15. Dne 17. 3. 2021 vrátil Magistrát stavebnímu úřadu předklad odvolání dle § 92 správního řádu, neboť dospěl k závěru, že odvolání žalobkyně je přípustné. Ve vrácení předkladu uvedl, že odstraňovaná stavba na pozemku č. X je vzdálena od domu odvolatelky cca 27, 4 metrů, mezi pozemky je rostlý terén, stavba odvolatelky leží severovýchodně od odstraňované stavby. Bouraná budova a drobné stavby sice s pozemky odvolatelky přímo nesousedí, ale jsou vzdáleny několik málo metrů a nejsou zastíněny žádnou další zástavbou. Odvolatelka tak bude přímo vystavena negativním vlivům bouracích prací. Lze tedy předpokládat, že případný zásah do vlastnického nebo jiného práva odvolatelky nebude přesahovat míru přiměřenou poměrům, není však možné zcela a jednoznačně vyloučit možnosti jakéhokoli zásahu do jejího vlastnického nebo jiného práva.
16. Následně stavební úřad upozornil účastníky řízení na to, že byla chybně vyznačena doložka právní moci rozhodnutí o povolení odstranění stavby, které dosud nenabývalo z důvodu podaného odvolání právní moci, a zaslal účastníkům řízení vyrozumění o odvolání podaném žalobkyní s poučením, že se účastníci řízení k odvolání mohou vyjádřit do 10 dnů ode dne doručení vyrozumění.
17. Dne 3. 6. 2021 bylo odvolání žalobkyně předloženo odvolacímu orgánu a dne 26. 7. 2021 vydal Magistrát rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný uvedl, že ze spisového materiálu vyplývá, že navržený způsob odstranění stavby nepřekročí míru přiměřenou poměrům dané lokality a odůvodnění uvedené v prvostupňovém rozhodnutí shledal dostatečným. Vyjádřil se k možnosti zasažení do práv žalobkyně a zdůraznil, že určité zatížení okolí způsobuje každá stavba a po vlastnících okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, je-li

přiměřené poměrům a nevybočuje-li v podstatné míře od obecně požadovatelných standardů na bydlení s přihlédnutím ke konkrétním zvláštnostem lokality. Žalovaný zdůraznil, že stavební zákon s ohledem na povahu vlastnického práva zakotvil režim ohlašovací spojený se vznikem práva odstranit stavbu bez povolení, pokud stavební úřad v zákonné lhůtě nedojde k závěru, že jsou v případě předmětné stavby dány důvody pro uplatnění režimu povolovacího.

18. K „*hluku*“ odkázal na souhlasné závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy, které konstatovalo, že předložená dokumentace na výše uvedenou stavbu není v rozporu se zájmy chráněnými orgánem ochrany veřejného zdraví. K „*prachu*“ uvedl žalovaný, že stavební úřad v podmínce č. 7 zabezpečil minimalizaci zatížení imisí prachem na základě závazného stanoviska oboru životního prostředí ÚMČ Praha 4 OŽPAD ze dne 23. 7. 2019. Tyto podmínky je stavebník povinen dodržovat. K „*vibracím*“ uvedl, že tyto jsou nezbytnými běžnými průvodními jevy každé odstraňované stavby, vždy se ale bude jednat o dočasně zvýšený hluk. V tomto případě cca 1 měsíc. Dále uvedl, že bouraný materiál neobsahuje azbest a pokud jde o dopravu, uvedl žalovaný, že případný zásah do vlastnického práva nebo jiného práva žalobkyně nebude přesahovat míru přiměřenou poměrům. K „*pohodě bydlení*“ žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 As 329/2018-66 s tím, že stávající judikaturu vztahující se k pohodě bydlení je možné plně aplikovat i na pojem kvalita prostředí. Na základě citované judikatury pak uvedl, že pohoda bydlení je neurčitý právní pojem, což v případě námitek vznesených ve stavebním řízení *de facto* znamená nutnost posuzování námitek tohoto typu vždy případ od případu v rámci správního uvážení stavebního úřadu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, č. j. 7 As 54/2010-121 pak vyplývá, že každá stavební činnost sebou přináší určitou zátěž pro okolí a po vlastních okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, je-li přiměřené poměrům, jinak by stavební činnost nemohla být vůbec prováděna. Žalovaný pak uvedl, že i sama odvolatelka uvedla, že stavba je průměrná, tedy nevybočující ze standardu. Její práva tak nemohou být dotčena nepřiměřeným způsobem.
19. Pokud žalobkyně namítá, že se nemohla seznámit s projektovou dokumentací bouracích prací, upozornil žalovaný, že po vrácení předkladu žalobkyně nevyužila možnost nahlédnout do správního spisu a seznámit se podrobněji s dokumentací bouracích prací. Žalobkyně měla možnost bránit svá práva a uvést své náměty v odvolání, případně své odvolání doplnit. Námitku proto neshledal důvodnou.
20. K doplnění odvolání žalovaný uvedl, že se jednalo o zřejmě dva články podepsané D. V. a K. N. a P. P., žalobkyně však neuvedla žádné konkrétní náměty týkající se urbanistické a architektonické hodnoty lokality. Přitom žalovaný zdůraznil, že se ve spise nachází souhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu MHMP, odboru památkové péče ze dne 16. 8. 2019.

Posouzení věci soudem:

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, „s. ř. s.“); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.

rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žádný z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas.

22. Žaloba není důvodná.
23. V projednávané věci napadla žalobkyně podanou žalobou rozhodnutí, kterým bylo osobám zúčastněným na řízení povoleno odstranění stavby „*rodinného domu č. p. X, ul. X, X, na pozemku parc. č. X v k. ú. X*“, který se nachází v nedalekém sousedství žalobkyně. Stavební úřad žalobkyni nepovažoval za účastníka řízení a jí podané odvolání předložil žalovanému jako nepřijatelné. Žalovaný však dospěl k závěru, že s žalobkyní mělo být jednáno jako s účastníkem řízení, a proto vrátil předklad odvolání stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.
24. Z uvedeného je patrné, že se žalobkyní nebylo v řízení o odstranění stavby jednáno jako s účastníkem řízení. Ze spisu i z napadených rozhodnutí vyplývá, že o zahájení řízení ani o vydaném rozhodnutí o odstranění stavby nebyla žalobkyně vyrozuměna, když se o vydání rozhodnutí dozvěděla pouze na základě odpovědi na žádost o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.
25. Soud tedy vychází z toho, že stavební úřad pochybil, když se žalobkyní v řízení o odstranění předmětné stavby nejednal jako s účastníkem řízení, a že žalobkyně podala včas proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání. Proto přistoupil k posouzení zásadní otázky, zda žalovaný postupoval správně, když k odvolání žalobkyně nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu a namísto toho sám posoudil odvolací námitky se závěrem, že jsou nedůvodné a že by účast žalobkyně v prvostupňovém řízení neměla na jeho výsledek vliv.
26. K problematice opomenutých účastníků Městský soud v Praze na úvod odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č.j. 5 As 17/2013-25, (dostupný, stejně jako ostatní citované rozsudky, na www.nssoud.cz), podle něhož *„odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí. Právě neoznámení rozhodnutí účastníkovi řízení je třeba považovat, pokud se o takovém rozhodnutí opomenutý účastník včas nedozví jiným způsobem, za jednu z nejzávažnějších procesních vad.“*
27. Z uvedeného závěru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ve většině případů opomenutého účastníka bude povinností odvolacího orgánu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k novému projednání a rozhodnutí, resp. pokud by již došlo k započetí realizace stavby, mělo by být stavební řízení zastaveno a zahájeno řízení o odstranění již existující stavby s možností, aby stavebník podal žádost o její dodatečné povolení. Jen výjimečně je odvolací orgán oprávněn vypořádat se s námitkami směřujícími k posouzení věci samé v odvolacím řízení bez současného zrušení prvostupňového rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č.j. 5 As 111/2015-22). *„Důvod pro nezrušení prvostupňového rozhodnutí musí být zcela výjimečný a musí spočívat v extrémních jednáních, jako jsou procesní šikana či zjevná bezdůvodnost uplatňovaných námitek“* (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 4. 2019, č. j. 25 A 3/2018-89).

28. Takový výjimečný případ, kdy Nejvyšší správní soud aproboval postup odvolacího orgánu, který nezrušil prvostupňové správní rozhodnutí navzdory existenci opomenutého účastníka, byl řešen v rozsudku ze dne 17. 12. 2013, č.j. 4 As 126/2013-37. V dané věci šlo o dodatečné povolení nástavby zimní zahrady a bazénu za účelem rozšíření stávajících bytových jednotek v bytovém domě. Podle studie zastínění a denního osvětlení, předložené v odvolacím řízení, nástavba neměla vliv na proslunění obytných místností žalobce, který byl jako nemezující soused opomenutým účastníkem správního řízení. Nejvyšší správní soud v rozebírané věci shledal, že dotčení opomenutého účastníka na jeho právech nemuselo být správnímu orgánu prvního stupně zřejmé, neboť se jednalo o nemezujícího souseda, a tedy nebylo možné dovodit, že se jednalo o úmyslné obcházení „nepohodlného“ účastníka. Námitky opomenutého účastníka spočívající v tvrzeném zastínění a rozporu s územním plánem pak měl Nejvyšší správní soud (stejně jako odvolací správní orgán a městský soud) za zjevně nedůvodné, neboť z fotodokumentace i předložené studie bylo zřejmé, že vliv na oslunění měla stavba bytového domu jako taková, nikoli však její nástavba. Dále bylo nepochybné, že nástavba neodporovala územnímu plánu a že nemohla výrazně ovlivnit ráz okolí, v němž se nacházely další bytové domy o třech až šesti patrech. Za této výjimečné situace Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„by totiž bylo projevem přepjatého formalismu, pokud by žalovaný zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání zjevně nedůvodných námitek stěžovatele, když bylo zřejmé, že by stavební úřad opětovně vydal rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné změny stavby.“*
29. Na základě shora uvedené judikatury lze konstatovat, že pokud v prvostupňovém řízení dojde k opomenutí účastníka řízení, jedná se o natolik závažnou vadu, že je třeba prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Pouze výjimečně lze odvolání opomenutého účastníka zamítnout, a to zejména tehdy, pokud je jeho podání zjevně šikanózní nebo zjevně nedůvodné.
30. Městský soud v Praze především konstatuje, že odvolací námitky žalobkyně neshledal šikanózními, ani je nepovažuje za účelové a obstrukční. Městský soud však musí přisvědčit žalovanému v tom, že odvolací námitky žalobkyně nejsou takového charakteru, aby měly potenciál zvrátit obsah prvostupňového rozhodnutí. Z hlediska využití výjimečného postupu je však zejména podstatný charakter řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. V projednávané věci se nejedná ani o umístění stavby, ani o povolení nové stavby, nýbrž o odstranění stavby stávající, jejíž odstraňování nebude zatěžovat okolí dlouhodobě a ani nebude dlouhodobě ovlivňovat okolí, jako by tomu bylo v případě povolení stavby nové. Podstatné také je, že ohlášení odstranění stavby podali její vlastníci.
31. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2010, č.j. 7 As 54/2010 – 121, k odstranění stavby vlastníkem výslovně uvedl, že *„S ohledem na ústavní ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) jako jednoho ze základních lidských práv nelze až na výjimky dané důležitým zájmem nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji odstranit (§ 128 stavebního zákona z roku 2006), ať již z jakýchkoli důvodů“*. Přitom poukázal na to, že ve svém rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009 - 86, již dříve vyslovil že *“(i)nstitut ohlášení stavby vychází ze zásady, že omezovat svobodu jedince při výkonu jeho vlastnického práva nebo jiného práva, jež mu z hlediska soukromoprávního zakládá možnost stavět, lze veřejnoprávními požadavky (v procesní rovině např. vyžadováním stavebního povolení nebo jiného obdobného souhlasu ke stavbě) jen v té míře, v jaké je to nezbytné k ochraně veřejného zájmu“* a uvedl, že *„tento závěr lze vztáhnout i na postup vlastníka stavby, který se rozhodne stavbu ve svém vlastnictví zbourat. Nezpochybnitelnou*

součástí vlastnického práva je právo naložit s předmětem vlastnictví i způsobem, jenž spočívá v odstranění tohoto předmětu (demolice stavby). Stavební úřad pak může na základě zákona do realizace vlastnického práva autoritativně zasáhnout, a tím základní právo omezit, ovšem jen z důvodů specifikovaných ve stavebním zákoně, jimiž jsou ohrožení veřejného zájmu a práv jiných osob. Stavební zákon za účelem ochrany veřejného zájmu a dotčených práv jiných osob upravil režim postupu stavebního úřadu, který odpovídá prioritě soukromého vlastnického práva před ingerencemi státu, které nejsou ve velké řadě případů potřebné. Stavební zákon tedy nezakotvil u všech staveb, např. pouze povolovací režim, ale naopak s ohledem na povahu vlastnického práva jako jednoho ze základních práv zakotvil režim ohlašovací spojený se vznikem práva odstranit stavbu bez povolení, pokud stavební úřad v zákonné lhůtě nedojde k závěru, že jsou v případě předmětné stavby dány důvody pro uplatnění režimu povolovacího. Stavební úřad je proto povinen na základě ohlášení vlastníka stavby ve vymezené lhůtě posoudit, zda je nutno odstranění stavby projednat s dotčenými orgány pro možnost narušení veřejného zájmu, např. ochrana památek, přírody a krajiny, a s osobami, jejichž práva by byla výkonem vlastnického práva (demolice nemovitosti) zasažena, např. osoby, jimž svědčí zástavní či jiná věcná práva k předmětné stavbě. Rozhodně ovšem není v rámci své úvahy oprávněn stavební úřad posuzovat budoucí stavební záměry vlastníka, jenž se rozhodne svoji stavbu zbourat. ...Až na výjimky dané důležitým veřejným zájmem není důvodu nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji zbourat, ať již z jakýchkoli důvodů.“

32. Městský soud považuje proto za nutné zdůraznit, že v projednávané věci bylo řádně ohlášeno odstranění stavby. Prvostupňový správní orgán následně dospěl k závěru, že ohlášený záměr odstranit stavbu bude projednán v řízení, a to mimo jiné z důvodu, že se jedná o dvojdům se sousedním rodinným domem a je třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby a podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů. Stavební úřad tedy z důvodu ochrany třetích osob a veřejného zájmu zahájil řízení, v rámci kterého hodnotil přiložená závazná stanoviska a další podklady, přičemž stanovil 13 podmínek, které je nutné při odstranění stavby dodržet. Soud proto dospěl k závěru, že stavební úřad již tímto svým postupem stanovil dostatečně podrobné podmínky pro to, aby ochránil veřejný zájem i zájem třetích osob, což je možné usuzovat i z toho, že proti rozhodnutí o odstranění stavby nepodali odvolání vlastníci druhé poloviny nemovitosti, která s odstraňovanou nemovitostí sousedí zcela bezprostředně a do jejich sféry budou negativní jevy spojené s bouracími pracemi zasahovat především.
33. Žalobkyně také namítá, že výjimečný postup neměl být využit, neboť oprávněný zájem stavebníka vyplývající z dobré víry v právní moc rozhodnutí nepřevyšuje její práva. Ke svým dotčeným právům uvedla, že úmyslně volila svoji nemovitost (rodinný dům s rozsáhlou zahradou) v zástavbě urbanisticky a architektonicky hodnotných historických vil. Odstraňovaná stavba je ve vzdálenosti cca 30 metrů. Urbanisticky a architektonicky zdařilá a hodnotná vila bude odstraněna a dojde tak k trvalému a nevratnému zásahu do prostředí, ve kterém žalobkyně žije. Soud nepochybuje o tom, že se v okolí domu žalobkyně nachází architektonicky hodnotné vily. Jak již soud ale výše uvedl, nelze bránit vlastníku nemovitosti, aby za splnění určitých podmínek, vlastní nemovitost zboural. O odstranění předmětné stavby bylo rozhodnuto ve stavebním řízení, přičemž s odstraněním stavby vyjádřil souhlas i odbor památkové péče MHMP, když v závazném stanovisku ze dne 16. 8. 2019 uvedl, že „Provedení navrhovaných prací v rozsahu předložené projektové dokumentace je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné bez podmínek“. Pokud žalobkyně spatřuje zásah do svých práv v tom, že bude odstraněna urbanisticky a architektonicky zdařilá a hodnotná vila a tím narušena její pohoda bydlení, je nutné

zdůraznit, že nelze po vlastních sousedních nemovitostí požadovat, aby se zdrželi všech stavebních aktivit. V projednávané věci stavebníci, jak soud již výše uvedl, řádně ohlásili odstranění stavby v souladu se zákonem a za splnění podmínek uvedených v rozhodnutí o povolení odstranění stavby, mají právo na to stavbu ve svém vlastnictví odstranit.

34. Žalobkyně také namítala, že jí žalovaný v žádném přípisu neinformoval o právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé, nestanovil k podání námitek či doplnění odvolání žádnou lhůtu a ani jí nesdělil, že nerozhoduje pouze o skutečnosti, zda měla či neměla být účastníkem řízení, neshledal soud tuto námitku důvodnou.
35. V předkladu založeném ve správním spise je výslovně uvedeno, že žalobkyně je účastníkem řízení, její odvolání je přípustné a je ho nutné považovat za řádné a včasné. Věc byla vrácena stavebnímu úřadu k provedení úkonů ve smyslu § 86 odst. 2 správního řádu, tedy k rozeslání odvolání dalším účastníkům s poučením o možnosti se k věci vyjádřit ve stanovené lhůtě. Sdělení nazvané „*Vrácení předkladu odvolání dle ust. § 92 odst. 2 správního řádu*“ bylo doručeno na vědomí i zástupkyni žalobkyně. Žalobkyně tedy byla řádně seznámena s dalším postupem žalovaného i stavebního úřadu, když bylo jednoznačně patrné, že žalovaný pouze vrátil předklad odvolání prvostupňovému správnímu orgánu a že prvostupňové rozhodnutí tedy nebylo zrušeno. Stavební úřad nepochybil, pokud v rámci postupu dle ust. § 86 odst. 2 správního řádu neinformoval žalobkyni o právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé, neurčil k podání těchto námitek či doplnění odvolání lhůtu, nesdělil žalobkyni, že se nerozhoduje pouze o skutečnosti, zda měla nebo neměla být účastníkem řízení, ale že jí podané odvolání a jeho doplnění jsou posuzovány také jako námitky v řízení o odstranění stavby. Taková povinnost správního úřadu totiž ze správního řádu nevyplývá. V dané věci bylo zcela dostačující oznámení, že žalobkyně je účastníkem řízení o odstranění stavby, a to zejména za situace, kdy žalobkyně již byla zastoupena advokátkou. Městský soud z obsahu správního spisu ověřil, že správní spis se u prvostupňového stavebního úřadu nacházel od vrácení předkladu dne 18. 3. 2021 do nového předložení věci žalovanému dne 4. 6. 2021. Pokud by tedy žalobkyně jako účastník řízení měla zájem o nahlížení do správního spisu, včetně projektové dokumentace bouracích prací, mohla tak po tuto dobu učinit. Žalobkyně sama ale ani neuvádí, že by po vrácení předkladu stavebnímu úřadu chtěla do správního spisu nahlížet, ani že by jí bylo v nahlížení bráněno.
36. Nelze se ztotožnit ani s námitkou žalobkyně, ve které uvedla, že až do vydání napadeného rozhodnutí nevěděla, zda ji odvolací orgán bude považovat za účastníka řízení, a že jí bylo postavení účastníka řízení přiznáno až napadeným rozhodnutím. Jak již soud uvedl shora, žalobkyně byla vyrozuměna o vrácení předkladu, ve kterém bylo výslovně uvedeno, že je žalobkyně účastníkem řízení o odstranění stavby a že odvolání žalobkyně bylo řádné a včasné. Žalobkyně tedy měla od této chvíle informaci o tom, že podala řádné, včasné a přípustné odvolání. Ze spisu je patrné, že žalobkyně své původní odvolání doplnila ještě před předložením předkladu stavebním úřadem žalovanému. Pokud by měla zájem odvolání dále doplňovat, mohla tak učinit. Jak soud již výše uvedl, správní orgány ale neměly povinnost poučovat žalobkyni, jak má v řízení dále postupovat.
37. Z výše uvedeného vyplývá, že práva žalobkyně v odvolacím řízení nebyla z hlediska možnosti vznést odvolací námitky nijak krácena a byla jí poskytnuta dostatečná možnost uplatnit z jejího pohledu relevantní odvolací argumenty a chránit svoji právní sféru.

38. Nelze se ztotožnit ani s tvrzením žalobkyně, že její námitky nesměřovaly k věcné podstatě řízení, a proto měla být vyzvána k jeho doplnění. Z obsahu podaného odvolání je totiž patrné, že v něm žalobkyně kromě svého účastenství poukazovala také na zátěž vzniklou během bouracích prací hlukem, prachem, staveništní dopravou a na porušení pohody bydlení, což jsou námitky, které směřují k podmínkám stanoveným pro odstranění stavby, tedy námitky přípustné. Nebyl tedy žádný důvod k tomu, aby správní orgán vyzýval žalobkyni k odstranění vad odvolání.
39. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, ve které vytýká žalovanému, že nepředložil rozporná závazná stanoviska k přezkumu nadřízeným správním orgánům.
40. Podle ust. § 149 odst. 7 věta první správního řádu *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.*
41. Správní orgán tedy není povinen předložit závazná stanoviska k přezkumu nadřízenému správnímu orgánu vždy, ale pouze pokud odvolatel v odvolání obsah závazného stanoviska napadá. Žalobkyně v odvolání takový požadavek nevznesla a žalovaný proto nepochybil, pokud závazná stanoviska příslušným správním orgánům nezaslal.
42. Při posouzení správnosti postupu žalovaného městský vycházel soud i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2006, č.j. 3 As 55/2005 – 48, ve kterém Nejvyšší správní soud uzavřel, že *pokud žalovaný z důvodu nezákonného vymezení okruhu účastníků řízení nepřistoupí ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, je v takovém případě povinen se argumentací vznesenou opomenutým účastníkem přezkoumatelným způsobem vypořádat alespoň v odůvodnění svého rozhodnutí.*
43. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný tomuto požadavku dostál, když se podrobně vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami žalobkyně týkajícími se prováděného odstranění stavby vlastníkem nemovitosti, přičemž žádnou z těchto námitek neshledal důvodnou.
44. S argumentací žalovaného se soud ztotožňuje. Pokud jde o žalobkyní tvrzený zásah v důsledku stavebních prací, poukazuje soud na ustálenou judikaturu správních soudů (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 5. 2016, č.j. 3 A 49/2014-46, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016 č.j. 2 As 168/2016 - 28), a na ust. § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, podle něhož zákaz omezit vlastnické právo souseda není absolutní, ale je limitován přiměřeností zásahů. Výkon vlastnického práva, které nepřesahuje míru přiměřenou poměrům, jsou proto jiné osoby zpravidla povinny strpět. Pokud správní orgány zavázaly stavebníka určitými podmínkami a z dokumentace nevyplývá, že by bourací práce znamenaly nutnost nepřiměřených zásahů do práva žalobkyně, je žalobkyně povinna strpět odstranění stavby a imise, které odstranění stavby nesporně provázejí a souvisí s ní. Se žalovaným je nutné souhlasit i v tom, že je nutné zohlednit, že bourací práce mají trvat pouze 1 měsíc a omezení žalobkyně negativními vlivy souvisejícími s odstraněním stavby tedy bude pouze dočasné.
45. Soud tak dospěl k závěru, že by v projednávané věci bylo skutečně nepřípustným formalismem, pokud by žalovaný zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání, když je zřejmé, že by stavební úřad rozhodoval opět pouze o splnění podmínek pro odstranění stavby, tedy o námitkách, které žalovaný shledal jako

nedůvodné. Městský soud připomíná, že právní řád nekonstituuje tzv. právo na dvoustupňové řízení, proto vždy záleží na konkrétních okolnostech případu, tedy zda postupem správních orgánů skutečně bylo zasaženo do práv účastníka natolik výrazně, že mu bylo upřeno jeho právo uplatnit v řízení své námitky a důkazy, zejména lze-li správní řízení konané před správním orgánem prvního a druhého stupně považovat za jeden celek. Žalovaný tímto postupem zároveň realizoval i zásadu procesní ekonomie vyplývající z ust. § 6 správního řádu.

Závěr a náklady řízení

46. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
47. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní orgán, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
48. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl v souladu s ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jim náhradu nákladů nepřiznal, neboť jim v tomto řízení neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim náklady případně vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 7. prosince 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu