



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mráčky ve věci žalobce: **Z. Č.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) JTH Epsilon s.r.o.**, Krupská 33/20, Teplice, zastoupené advokátem JUDr. Vítem Kučerou, Obrovského 2407, Praha 4, **II) Kaufland Česká republika v. o. s.**, Bělohorská 2428/203, Praha 6, **III) městská část Praha – Křeslice**, Štychova 2/34, Praha 11, proti rozhodnutí ze dne 20. 4. 2021, čj. MHMP 414655/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2021, čj. 6 A 46/2021-198,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2021, čj. 6 A 46/2021-198, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2021, čj. MHMP 414655/2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 39 161 Kč do rukou jeho advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I, II a III **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

[1] V této věci je spor o to, zda mohl odvolací orgán výjimečně zamítnout odvolání účastníka opomenutého ve stavebním řízení v prvním stupni a sám vypořádat jeho věcné námitky proti stavebnímu povolení. NSS dospěl k závěru, že podmínky pro tento

mimořádný postup zde nebyly splněny: námitky opomenutého účastníka totiž nebyly zjevně nedůvodné.

## 1. Popis věci

[2] Úřad městské části Praha 11 (stavební úřad) vydal 2. 1. 2020 stavební povolení pro stavbu obchodního domu Kaufland Křeslice a pro komunikaci a parkoviště k němu. Žalobce (nyní vystupuje jako *stěžovatel*) se o vydání stavebního povolení dozvěděl z textu jiného rozhodnutí, a to až 15. 6. 2020 (stavební úřad s ním totiž nejednal jako s účastníkem stavebního řízení). O tři týdny později (7. 7. 2020) proto podal proti stavebnímu povolení odvolání jako opomenutý účastník. Magistrát hlavního města Prahy nejprve uznal stěžovatele sdělením ze dne 12. 10. 2020 účastníkem řízení a vrátil věc stavebnímu úřadu k provedení úkonů podle § 86 odst. 2 správního řádu. Následně magistrát rozhodnutím ze dne 20. 4. 2021 zamítl stěžovatelovo odvolání a stavební povolení potvrdil.

[3] Stěžovatel se proti rozhodnutí magistrátu bránil u Městského soudu v Praze. Namítal zejména, že i když jej magistrát považoval za opomenutého účastníka stavebního řízení, nezrušil stavební povolení (a stěžovatelovy námitky vypořádal sám). Magistrát nesplnil výjimečné podmínky, za nichž je takový postup možný, a upřel stěžovateli právo podat řádné námitky. Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, jak magistrát posoudil jeho věcné výhrady proti stavebnímu povolení.

[4] Městský soud v Praze stěžovatelovu žalobu zamítl. Magistrát podle něj nepochybil tím, že výjimečně nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu a procesní vadu odstranil sám. Magistrát stěžovateli umožnil řádně uplatnit námitky proti stavebnímu povolení, seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim; své rozhodnutí o stěžovatelových odvolacích námitkách pak řádně odůvodnil. Všechny stěžovatelovy námitky jsou zjevně bezdůvodné, jejich bezdůvodnost lze seznat i bez hlubší analýzy věci a nemohly zvrátit obsah rozhodnutí stavebního úřadu. Byly tedy naplněny předpoklady pro postup podle rozsudku NSS ze dne 17. 12. 2013, čj. 4 As 126/2013-37 (před ním formulované v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, čj. 1 As 29/2012-113). Městský soud nevyhověl ani stěžovatelovým věcným námitkám.

## 2. Kasační řízení

### 2.1 Kasační stížnost

[5] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V žalobě namítal, že ve stavebním řízení zpochybňoval obsah závazných stanovisek, magistrát však nepředložil závazná stanoviska k přezkumu nadřízenému orgánu, ale posoudil námitky k nim sám jako nedůvodné. Městský soud se s touto zásadní žalobní námitkou nevypořádal, jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[6] V další části kasační stížnosti stěžovatel argumentuje, že měl magistrát zrušit stavební povolení, protože stavební úřad se stěžovatelem nejednal jako s účastníkem řízení. Z judikatury podle stěžovatele vyplývají následující kritéria, za jejichž současného splnění není nutné rušit rozhodnutí orgánu prvního stupně:

- výjimečnost celého postupu;

## pokračování

- převaha oprávněného zájmu stavebníka (vyplývajícího z dobré víry v právní moc rozhodnutí) nad právy opomenutého účastníka;
- náprava pochybení v odvolacím řízení (seznámení s podklady, možnost se řádně vyjádřit, pečlivé odůvodnění rozhodnutí o námitkách);
- zjevně bezdůvodné, zneužívající či excesivní námitky opomenutého účastníka.

Stěžovatel rozebírá, proč podle něj v jeho případě nebylo naplněno ani jedno z těchto kritérií pro mimořádný postup. NSS jeho námitky podrobněji rozvede v argumentační části tohoto rozsudku.

## 2.2 Vyjádření magistrátu

[7] Magistrát ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek není nepřezkoumatelný. Stěžovatel ani neupřesnil, jaká konkrétní závazná stanoviska podle něj měla být přezkoumána; se stěžovatelovými věcnými námitkami se městský soud vypořádal.

[8] Ve zbytku magistrát setrval na svých dosavadních postojích. Zákon neukládá správním orgánům vyzývat opomenutého účastníka k podávání námitek, ani za této situace nevyžaduje zrušit rozhodnutí prvního stupně. Naopak výslovně ukládá v řízení po podání odvolání zvláště dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Magistrát procesně nepochybil a svůj postup řádně odůvodnil. Totéž učinil i městský soud, který postup magistrátu shledal po právu a podrobně odůvodnil, že ve věci bylo možné užít výjimečný postup podle ustálené judikatury.

## 2.3 Vyjádření stavebníka

[9] Stavebník (Kaufland; zde vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení II) považuje stěžovatelovo počínání během povolovacího řízení i výstavby obchodního domu Kaufland Křeslice za šikanózní, zneužívající, chvílemi obstrukční s cílem zastavit stavební záměr za jakoukoli cenu. Stěžovatelovy aktivity nepřiměřeně zasahují do stavebníkovy právní i ekonomické jistoty.

[10] Rozsudek městského soudu není podle stavebníka nepřezkoumatelný, protože městský soud se s námitkou k závazným stanoviskům vypořádal implicitně. Věcné námitky byly podle něj v řízení o vydání stavebního povolení nepřípustné; nebo pro jejich obecnost nebylo možné dobře určit, proti čemu směřují; nebo k nim stěžovatel nebyl aktivně legitimován.

[11] V otázce procesních důsledků opomenutého účastenství souhlasí stavebník s magistrátem a městským soudem.

## 3. Právní hodnocení

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel předně namítá, že je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. NSS s ním nesouhlasí a rozsudek za nepřezkoumatelný nepovažuje.

[14] Stěžovatel v žalobě namítl, že v odvolání tvrdil s různou mírou podrobnosti přímé dotčení na svých právech například nadlimitní hlukovou zátěží v souvislosti s nově vyvolaným automobilovým provozem, ohrožením kvality i množství vod v průběhu výstavby i při užívání stavby, nadlimitní imisní zátěží a pokácením dřevin rostoucích mimo les. Všechny tyto otázky věcně řeší kromě projektové dokumentace i závazná stanoviska. Magistrát měl proto podle stěžovatele předložit závazná stanoviska k přezkumu správním orgánům, které jsou nadřizeny správním orgánům příslušným k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 7 správního řádu), a nikoli si posoudit námitky k těmto otázkám sám jako nedůvodné.

[15] Je pravda, že městský soud na tuto žalobní námitku neodpověděl výslovně. Z jeho odůvodnění je však patrné, že jí nevyhověl. Městský soud totiž ke všem těmto věcným výhradám (nadlimitní hlukové a další imisní zátěži, ohrožení vod, kácení dřevin) uvedl, že svým charakterem nespádají do stavebního, ale do územního řízení, a mohly být vzneseny v něm (body 101, 105 a 122 napadeného rozsudku). Stěžovatel přitom netvrdil, že nebyly dodrženy podmínky územního řízení, ale svými námitkami v podstatě vyjadřoval nesouhlas s obsahem územního rozhodnutí a s průběhem řízení, které předcházelo jeho vydání. Magistrát proto podle městského soudu správně vypořádal tyto námitky tak, že obecně prověřil, zda byly dodrženy podmínky územního rozhodnutí a zda se tyto podmínky ve stavebním řízení nezměnily. Městský soud uzavřel, že vady územního řízení nelze v řízení o vydání stavebního povolení přezkoumat (bod 124 napadeného rozsudku). Z toho je jasné, že městský soud považoval postup magistrátu za správný a že obsah závazných stanovisek (stěžovatel ostatně ani sám neuvádí, kterých konkrétně) se podle něj přezkoumávat neměl. Rozsudek městského soudu dává jednoznačnou odpověď na stěžovatelovu žalobní námitku, a není proto nepřezkoumatelný.

[16] NSS však vyhověl podstatě stěžovatelových námitek týkajících se účastenství ve stavebním řízení a procesních důsledků spojených s opomenutím stěžovatele v řízení před stavebním úřadem.

[17] Podle § 84 správního řádu platí:

- (1) 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.
- (2) Neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.
- (3) 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.

[18] V této věci není spor o to, že stěžovatel měl být účastníkem stavebního řízení o povolení stavby obchodního domu Kaufland Křeslice a o povolení komunikace a parkoviště k němu. Stavební úřad však se stěžovatelem jako s účastníkem od počátku řízení nejednal, celé stavební řízení v prvním stupni proběhlo bez stěžovatelovy účasti. Magistrát uznal stěžovatele za účastníka řízení až později – poté, co bylo vydáno stavební povolení.

pokračování

Stěžovatel podal proti stavebnímu povolení odvolání (v několika doplněních), v němž žádal, aby magistrát zrušil stavební povolení a aby stavební úřad vedl nové řízení za jeho řádné účasti, v němž by stěžovatel mohl uplatnit své námitky. V odvolání současně uvedl některé věcné výhrady proti stavebnímu povolení. Magistrát dbal na ochranu dobré víry stavebníka a stavební povolení nezrušil. Sam vypořádal stěžovatelovy věcné odvolací námitky a shledal je nedůvodnými.

[19] Poprvé NSS řešil nyní spornou právní otázku – tedy zda postačí umožnit opomenutému účastníkovi uplatnit námitky v odvolacím řízení, či zda je nutné vrátit věc k řízení orgánu prvního stupně (respektive za jakých okolností lze ten který přístup zvolit) – v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, čj. 1 As 29/2012-113, *Občanské sdružení Vulpes Polar*. V jeho bodu 44 *obiter dictum* vyslovil, že

při užití § 84 odst. 3 správního řádu je třeba 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 namíste 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] Na tento rozsudek navázala i pozdější judikatura NSS. Ta zachovává přístup, podle něhož je opomenutí účastníka řízení jednou z nejzávažnějších vad správního řízení, kterou zpravidla nelze v odvolacím řízení napravit. Jen zcela výjimečně není v těchto případech nutné zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a takové rozhodnutí odvolacího orgánu musí být velmi pečlivě odůvodněno. Jde o výjimku z pravidla, která se uplatní jen v krajních případech, v nichž jsou námitky tohoto opomenutého účastníka zjevně šikanózní anebo zjevně nedůvodné (například rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2022, čj. 10 As 327/2019-101, bod 25 a tam citovaná judikatura).

[21] Z těchto závěrů NSS vyšel i městský soud. Shledal, že okolnosti této věci odůvodňují uvedený mimořádný postup. Stěžovatelovy odvolací námitky neshledal nijak šikanózními, zneužívajícími právo ani excesivními. Námitky jsou však podle městského soudu zjevně bezdůvodné: nemohou zvrátit obsah rozhodnutí stavebního úřadu a současně lze jejich nedůvodnost zjistit i bez hlubší analýzy věci. Městský soud také zdůraznil, že magistrát umožnil stěžovateli uplatnit v odvolacím řízení i věcné odvolací námitky proti stavebnímu povolení, seznámit se s podklady rozhodnutí, vyjádřit se k nim – a především své hodnocení stěžovatelových odvolacích námitek řádně odůvodnil. Magistrát sám poměřil oprávněný zájem stavebníka (vyplývající z jeho dobré víry v právní moc stavebního povolení) s právy

stěžovatelovými. Postupoval přitom v souladu se zásadou procesní ekonomie, a městský soud proto jeho postup potvrdil.

[22] Stěžovatel s městským soudem nesouhlasí a domnívá se, že v nynější situaci se výjimka z pravidla neuplatní.

### *3.1 Situace, v nichž NSS potvrdil výjimečný postup, se nynější věci nepodobají*

[23] Městský soud ve svém odůvodnění srovnává nynější situaci s případy, které řešil NSS v rozsudcích ze dne 17. 12. 2013, čj. 4 As 126/2013-37, a ze dne 28. 7. 2017, čj. 4 As 124/2017-30.

[24] Ve věci 4 As 126/2013 opomenul stavební úřad účastenství vzdálenějšího souseda v řízení o dodatečném povolení nástavby zimní zahrady a bazénu na části střechy bytového domu. NSS v oné věci upřednostnil dobrou víru stavebníka. Námitky opomenutého účastníka, že se podstatně zhorší světelné poměry (zastínění) jeho bytu, že je záměr v rozporu s územně plánovací dokumentací a obecnými technickými požadavky na výstavbu v důsledku změny urbanistického a architektonického prostředí a že bude narušena pohoda bydlení, byly podle NSS zjevně nedůvodné. Vliv na proslunění bytu má totiž stavba bytového domu, nikoli již nástavba; a rozšíření dvou bytových jednotek nástavbou zimní zahrady a bazénů je v souladu s funkčním využitím stanoveným pro tuto plochu a ani nijak výrazně neovlivní ráz okolí.

[25] Ve věci 4 As 124/2017 zase šlo o stavební povolení ke stavebním úpravám nutným pro změnu vytápění a ohřevu vody, resp. pro instalaci nového plynového kotle, který měl být následně připojen na stávající rozvody teplé vody v objektu. I v této věci pokládal NSS odvolací námitky opomenuté účastnice za zjevně nedůvodné, neboť byly soukromoprávního charakteru a mimo rozsah jejich veřejných subjektivních práv.

[26] NSS souhlasí se stěžovatelem, že tyto situace se jen málo podobají té nynější, v níž jde o stavbu obchodního centra, komunikace a parkoviště k němu v blízkosti stěžovatelova rodinného domu. Vlivy provozu a stavební činnosti na širší okolí jsou zde nepoměrně větší než v popsanych případech, jimiž se zabýval 4. senát; stejně tak je řízení o nynějším stavebním záměru rozsáhlejší a složitější. Prostor pro mimořádný postup v odvolacím řízení bude tím spíše zúžený. Výjimečný postup je totiž většinou možný právě v případech procesně i hmotněprávně jednodušších, jako jsou ty v popsanych rozsudcích 4. senátu (rozsudek 10 As 327/2019, bod 26). Uvedené případy jsou proto po skutkové stránce jen obtížně srovnatelné a nynější věc je třeba posoudit samostatně s ohledem na konkrétní okolnosti.

### *3.2 Stěžovatelovy odvolací námitky nebyly zjevně bezdůvodné*

[27] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že městský soud vyhodnotil jeho odvolací námitky jako zjevně bezdůvodné.

[28] Zjevná bezdůvodnost námitek musí být zřejmá na první pohled a výklad tohoto pojmu má být restriktivní. K tomu, aby se výjimka z pravidla neuplatnila, stačí, že odvolání

pokračování

bude obsahovat alespoň nějakou námitku, která zjevně nedůvodná (ani šikanózní či účelová) nebude (rozsudek 10 As 327/2019, bod 26).

[29] Jistě nevadí, že magistrát označil ve svém rozhodnutí stěžovatelovy odvolací námitky jako nedůvodné, a nikoli jako *zjevně* nedůvodné. Pro posouzení otázky, zda mohl magistrát odpovědět na tyto námitky sám, stačí, že by námitky bylo možné vyhodnotit podle jejich obsahu jako skutečně *zjevně* nedůvodné a že magistrát vysvětlil (jak se i stalo), proč v tomto případě volí výjimečný postup. Pokud by to neudělal, jeho rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné (podobně jako například ve věcech, jimiž se zabýval NSS v rozsudku ze dne 22. 2. 2017, čj. 5 As 111/2015-22, či v již opakovaně citovaném rozsudku 10 As 327/2019). Rozhodnutí magistrátu přezkoumatelné je (i když v něm chybí slovo *zjevně*), je však nesprávné, protože alespoň některé odvolací námitky zjevně nedůvodné nejsou.

[30] Stěžovatel takto hodnotí v první řadě námitku, podle níž nebyl dostatečně určen provoz areálového osvětlení. V odvolání napsal, že z podmínky č. 19 není zřejmé, zda se omezení osvětlení týká jen osvětlení parkoviště, nebo i reklamních ploch obchodního domu. Magistrát k tomu na straně 8 svého rozhodnutí uvedl, že podmínka č. 19 stavebního povolení se jednoznačně vztahuje k provozu areálového osvětlení; jeho podmínky jsou pak stanoveny tak, aby mimo provozní dobu objektu obchodního domu bylo osvětlení zcela vypnuto. V žalobě stěžovatel trval na tom, že podmínka č. 19 není jednoznačně formulovaná. Městský soud k tomu v bodě 126 svého rozsudku sdělil, že jednak posuzování stavby a jejích dopadů na okolí (včetně podmínek osvětlení areálu při provozu stavby) spadá do územního řízení a jednak podmínka č. 19 stavebního povolení dostatečně a přiměřeně upravuje předpoklady pro provoz stavby, která bude osvětlena způsobem běžným pro obchodní domy.

[31] Podmínka č. 19 stavebního povolení uvádí: „*Provoz areálového osvětlení parkovací plochy v okolí OD bude dle ‚Dodatku D7‘ projektové dokumentace: ...*“ a následují jednotlivé body určující rozsah „*areálového osvětlení*“ v konkrétních časech.

[32] Z textu podmínky č. 19 tedy skutečně není jasné, zda se omezení provozu areálového osvětlení týká areálu obchodního domu jako celku, nebo jen areálového osvětlení parkovací plochy v okolí obchodního domu, jak výslovně zní úvod podmínky. Magistrát vypořádal odvolací námitku nesprávně, stejně jako městský soud. Konkrétní režim areálového osvětlení (umístěného podle územního rozhodnutí) se řešil ve stavebním, nikoli v územním řízení. Tato odvolací námitka je důvodná, podle obsahu ani není účelová. Nemůže být proto zjevně nedůvodná.

[33] NSS nepovažuje za zjevně nedůvodnou ani odvolací námitku týkající se nakládání s vodami během stavební činnosti. Magistrát tuto námitku vypořádal tak, že pro stavby zařízení staveniště je vedeno společné územní a stavební řízení a že v souhrnné technické zprávě (která je součástí projektové dokumentace) jsou v kapitole B.8 uvedeny zásady organizace výstavby včetně navrženého způsobu odvodnění stanoviště (část B.8.b). Pro odvodnění stanoviště je navržena – do doby zprovoznění odtoku dešťových vod do vodoteče – vsakovací jímka ve východní části areálu, která byla umístěna a povolena samostatnými rozhodnutími. Stěžovatel na to v žalobě reagoval rozsáhlou věcnou polemikou včetně toho,

že problém se zrychleným odtokem během stavby není součástí řízení o vodních stavbách. Nedůvodnost této námitky není hned jasná, naopak její vypořádání vyžadovalo blíže zkoumat skutkový a právní stav věci.

[34] Zjevně nedůvodná není ani námitka nepřiměřeného hluku ve výstavbě. Ta míří do předmětu stavebního řízení a magistrát se s ní poměrně podrobně vypořádal na stranách 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Ani tuto námitku nelze vyhodnotit jako nedůvodnou na první pohled, což ostatně ani magistrát neučinil a její vypořádání doprovodil věcnou úvahou. Totéž platí i o požadavku na kontrolu nad dodržením předpokládaného provozu, k němuž se magistrát vyjádřil v prvním odstavci na straně 10 napadeného rozhodnutí.

[35] V doplnění odvolání IV argumentoval stěžovatel vyjádřením Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy ze dne 23. 11. 2017 (dokument přiložil), v němž institut požadoval koordinovat stavbu obchodního domu s výstavbou suchého poldru na Botiči. Stěžovatel žádal, aby všechny požadavky institutu byly splněny a byly přiměřeně zapracovány do textu stavebního povolení jako podmínky. Magistrát na to v napadeném rozhodnutí výslovně nereagoval, respektive odkázal na své předchozí odpovědi na stěžovatelovy námitky týkající se odvodu dešťových vod ze stavby. NSS nesouhlasí s městským soudem, že to nevadí, neboť námitka je zjevně bezdůvodná (bod 106 napadeného rozsudku); naopak ji za zjevně nedůvodnou považovat nelze. Na tom nic nemění fakt, že vyjádření institutu nemá povahu závazného stanoviska.

[36] Naproti tomu NSS přisvědčil městskému soudu v tom, že námitky týkající se odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu jsou zjevně nedůvodné, neboť tyto námitky nejsou spojeny s přímým dotčením na stěžovatelových právech [§ 114 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

[37] NSS shrnuje, že minimálně některé odvolací námitky nelze označit za zjevně nedůvodné: odpověď na ně vyžaduje hlubší zkoumání skutkového a právního stavu věci. Není možné jednoduše říci, že jejich uplatnění by na výsledku řízení evidentně nic nezměnilo, neboť nelze vyloučit, že by (byť v podrobnostech) mohly ovlivnit obsah stavebního povolení (jeho konkrétních podmínek). Nevadí, že samotné uskutečnění stavebního záměru by zvrátit nemohly a že stavba obchodního domu by nejspíš byla povolena tak jako tak, neboť takto hrubě podmínky pro výjimečný postup stanoveny nejsou a ani nemohou být. Takové pojetí by nepřipustně vyprazdňovalo práva účastníků řízení: ta by totiž musela ustoupit vždy, když by měl celkový výsledek řízení (existence nové stavby) zůstat stejný.

### *3.3 Magistrátu se v odvolacím řízení nepodařilo napravit to, že byl stěžovatel opomenut v řízení na prvním stupni*

[38] Stěžovatel trvá na tom, že magistrát měl na základě odvolacích námitek předložit závazná stanoviska k přezkumu nadřízeným orgánům. Je podle něj zásadním pochybením v odvolacím řízení, že to magistrát neudělal. NSS s tím nesouhlasí. Jen to, že stěžovatel namítne něco, co řeší současně závazné stanovisko, ještě není důvodem k tomu, aby bylo třeba toto stanovisko předkládat k přezkumu nadřízenému orgánu. Městský soud k těmto

pokračování

námítkám uvedl, že obsahově spadaly spíše do územního řízení, a stěžovatel s těmito závěry nepolemizuje. Ostatně ani sám neuvádí, o jaká konkrétní závazná stanoviska jde.

[39] Stěžovatel dále tvrdí, že magistrát část jeho odvolacích námitek vůbec nevypořádal. S tím NSS souhlasí. Magistrát se skutečně výslovně nevypořádal s námitkou týkající se suchého poldru na Botiči a s obsahem vyjádření Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy ze dne 23. 11. 2017. Vůbec se nevyjádřil ani k námitce týkající se povolení kácení dřevin rostoucích mimo les. Na námitku týkající se provozu areálového osvětlení magistrát sice reagoval, ale jeho odpověď neodpovídá formulaci podmínky č. 19 stavebního povolení (viz bod [30] výše). Městský soud ke dvěma nevypořádaným námítkám zjednodušeně řečeno uvedl, že svým charakterem spadají do územního řízení a jsou zjevně nedůvodné. Nevadí proto, že je magistrát nevypořádal (respektive není to důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí). Tato úvaha městského soudu však není správná. I kdyby byly tyto námitky skutečně zjevně nedůvodné (k čemuž se NSS v této fázi řízení nevyjadřuje), musel by je jako takové vyhodnotit magistrát, nikoli poprvé až městský soud.

[40] NSS má pochybnosti i o závěru městského soudu, podle nějž stěžovatel mohl v odvolacím řízení plně uplatnit podstatné věcné argumenty a bránit svá práva v plném rozsahu. Z obsahu odvolání je totiž zřejmé, že těžiště stěžovatelovy odvolací argumentace spočívalo právě v procesní námitce opomenutého účastnictví, a přestože stěžovatel uplatnil i některé věcné argumenty, domáhal se hlavně toho, aby stavební úřad vedl opětovně řízení, tentokrát za stěžovatelovy řádné účasti. Za této situace bylo velmi žádoucí, aby magistrát stěžovatele upozornil na to, že zvažuje vypořádat jeho námitky sám, a vyzval ho k tomu, aby uplatnil své veškeré věcné námitky proti stavebnímu povolení.

[41] Je pravda, že správní řád v § 86 odst. 2 ani jinde výslovně neukládá správním orgánům povinnost, aby poučily odvolatele o jeho právu podat námitky či doplnit odvolání ve věci samé nebo aby mu sdělily, že odvolací orgán nerozhoduje jen o procesních otázkách spojených s jeho účastenstvím, ale že sám věcně posoudí odvolatelovy námitky. To však neznamená, že takový postup nemůže být za určitých okolností vhodný, či dokonce nutný. Správní řád počítá s tím, že účastníci řízení budou hájit svá práva především v řízení před správním orgánem prvního stupně (nebo *nejprve* tam). Pokud účastník takovou možnost nedostane, jen výjimečně nemusí vést tato vada k tomu, že odvolací orgán zruší rozhodnutí orgánu prvního stupně. V těchto ojedinělých případech by však měl odvolací orgán minimalizovat důsledky pochybení orgánu prvního stupně, respektive toto pochybení co možná nejúčinněji napravit tak, aby práva opomenutého účastníka utrpěla co nejméně. Skutečnost, že magistrát stěžovatele nepoučil ani ho nevyzval k doplnění, nepředstavuje sama o sobě vadu, pro niž by bylo třeba zrušit jeho rozhodnutí jako nezákonné. NSS tím ani nechce říci, že o tom správní orgány musejí opomenuté účastníky poučovat vždy: záleží na konkrétních okolnostech. Podobné poučení však může podle povahy věci zmírnit následky opomenutí účastníka v řízení na prvním stupni; současně tím odvolací orgán dává najevo, že se svým postupem nesnaží obejít nepohodlného účastníka řízení.

[42] Podle městského soudu proběhlo odvolací řízení řádně: správní orgány stěžovateli oznámily, že je účastníkem stavebního řízení, doručily mu stavební povolení a informovaly ho o možnosti nahlížet do spisu. Podle NSS to v této věci nestačí, respektive to o ničem pro věc podstatným nevypovídá. Stěžovatel navíc v žalobě i v kasační stížnosti tvrdí, že mu

stavební úřad umožnil nahlížet do spisu nikoli z vlastní iniciativy, ale teprve až když se toho stěžovatel sám domáhal. Ze samotného sdělení stavebního úřadu ze dne 11. 11. 2020 ani ze správního spisu neplyne, zda stavební úřad informoval stěžovatele toho dne sám od sebe, nebo v reakci na stěžovatelovu aktivitu; magistrát se k tomu v kasační stížnosti nevyjádřil. Stěžovatel ve výsledku nakonec opakovaně do spisu nahlížel a procesní práva mu v tomto ohledu nebyla upřena. Tato skutečnost však nemůže nijak svědčit ve prospěch magistrátu a jím zvoleného postupu. Ba naopak: pokud ve skutečnosti informoval stavební úřad stěžovatele o možnosti nahlížet do spisu až tehdy, když se toho stěžovatel začal domáhat, dokládá to, že správní orgány se nijak nesnažily, aby stěžovateli jeho procesní postavení usnadnily.

### *3.4 Poměření stěžovatelovy újmy a dobré víry stavebníka neobstojí*

[43] Magistrát dospěl k závěru, že převáží dobrá víra stavebníka v právní moc stavebního povolení nad právy opomenutého účastníka. Vedlo jej k tomu přesvědčení, že podrobně vypořádal všechny věcné námitky, které stěžovatel v odvolacím řízení uplatnil proti stavebnímu povolení – a shledal je nedůvodnými. Lze tak podle magistrátu předpokládat, že by stavební úřad i při novém projednání věci nejspíš rozhodl stejně a stavbu by znovu povolil. Za těchto okolností je třeba dát přednost dobré víře stavebníka a odvolání zamítnout.

[44] NSS naproti tomu výše vysvětlil, že závěry magistrátu o zjevné nedůvodnosti stěžovatelových odvolacích námitek nejsou správné. Výsledek poměrování tedy nemůže obstát, protože magistrát ve skutečnosti neposuzoval, nakolik byl stavebník v dobré víře, ale jen postavil fakt pravomocného stavebního povolení proti údajné zjevné nedůvodnosti stěžovatelových námitek. Tento posledně uvedený předpoklad ale soud právě vyvrátil.

## **4. Závěrečné shrnutí**

[45] NSS shledal stěžovatelovy námitky důvodnými, a zrušil proto jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí magistrátu, o jehož nesprávný postup v odvolacím řízení v této věci šlo.

[46] K celé věci NSS shrnuje, že k tomu, aby mohl odvolací orgán zamítnout odvolání účastníka opomenutého ve stavebním řízení v prvním stupni a sám vypořádat jeho věcné námitky, by musely nastat výjimečné okolnosti, pro které by bylo možné upřednostnit dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) před právy opomenutého účastníka. Okolnosti této věci však takový postup neodůvodňují.

[47] Zaprvé stěžovatelovy odvolací námitky nebyly zjevně nedůvodné. Odpověď alespoň na některé z nich vyžadovala hlubší zkoumání skutkového a právního stavu věci a současně ani nelze jednoduše uzavřít, že by nemohly ovlivnit obsah stavebního povolení, přestože stavba by pravděpodobně byla povolena tak jako tak.

[48] Zadruhé neplatí, že magistrát stěžovatelovy věcné odvolací námitky řádně vypořádal. K některým se nevyjádřil vůbec (námitky týkající se suchého poldru na Botiči a povolení

pokračování

kácení dřevin rostoucích mimo les), k některým se vyjádřil nedostatečně (námitka týkající se provozu areálového osvětlení).

[49] Zatřetí nelze ani říci, že by magistrát umožnil stěžovateli uplatnit jeho práva v odvolacím řízení v co největším možném rozsahu. Jádrem stěžovatelovy odvolací argumentace směřovalo k procesnímu pochybení, v jehož důsledku stěžovatel plně nemohl hájit svá práva a své zájmy. Magistrát postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou NSS, již se stěžovatel už v odvolacím řízení dovolával, a navíc stěžovateli ani neobjasnil, jakou procesní cestou se vydá. Tím jej dostal do nejisté procesní situace: stěžovatel nemohl vědět, zda má už v té fázi uplatnit podrobnou věcnou argumentaci proti stavebnímu povolení, nebo zda má očekávat, že k tomu bude mít ještě plný prostor v řízení před stavebním úřadem.

[50] Celkově nemůže být popsán postup magistrátu obecným pravidlem. Znamenalo by to totiž, že účastník, jemuž byla upřena účast v řízení o stavebním povolení v prvním stupni, by se už skutečně nápravy tohoto pochybení jaksi z povahy věci nedomohl, protože odvolání by zpravidla bylo možné zamítnout s poukazem na dobrou víru stavebníka (stavební práce totiž už tou dobou budou v pokročilé fázi přípravy nebo budou dokonce už probíhat). To není možné. Městský soud se sice snažil nedostatky napadeného rozhodnutí napravit a sám některé námitky vypořádat, i on však vykročil z přísně nastavených hranic ustálené judikatury, která umožňuje správním orgánům zamítnout odvolání opomenutého účastníka jen ve skutečně odůvodněných a mimořádně právně přehledných případech, což tento není.

## 5. Náklady řízení

[51] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[52] Stěžovatel tak dostane celkovou náhradu nákladů řízení ve výši **39 161 Kč** tvořenou těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši **10 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost, 2 000 Kč za dva návrhy na přiznání odkladného účinku žaloby);
- odměnou advokátce za zastupování v řízení o žalobě, tj. za sedm úkonů právní služby, z nichž za dva náleží poloviční odměna (převzetí věci, žaloba, doplnění žaloby, replika k vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení a účast na jednání konaném dne 18. 11. 2021; dva návrhy na přiznání odkladného účinku žaloby). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 5 x 3 100 Kč + 2 x 1 650 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d), g); § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu]. Ke každému ze sedmi (půl)úkonů právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. To dohromady činí **20 700 Kč**.

- odměnou advokátce za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby – kasační stížnost. Odměna činí 3 100 Kč, náhrada hotových výdajů činí 300 Kč, dohromady **3 400 Kč**.
- částkou DPH ve výši 21 % z vypočtené odměny a paušálních náhrad (24 100 Kč), kterou je advokátka coby plátkyně DPH povinna odvést; ta činí **5 061 Kč**.

[53] Stavebník a další osoby zúčastněné na řízení by měli právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly při plnění povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2023

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu